

# ÁLLAM- ÉS JOGTUDOMÁNY

LX. ÉVFOLYAM • 2019 • 4. SZÁM • KÜLÖNSZÁM

## *Menedékjogi kérdések*

### TARTALOM

TÓTH JUDIT

Szerkesztői előszó.

Korszakhatáron, avagy búcsú a menedékjogtól 3

### TANULMÁNY

TUGCE KILIC

A menekültügyi politika Európai Unión kívülre helyezése.

A Törökországgal kötött egyezség és annak hatása a Balkánra 11

MARKO S. MACSKOVICH

Az ENSZ menekültügyi főbiztosságának fejlődő regisztrációs gyakorlata.

Európa 2015-ben – a mellőzött szakértelem? 28

MÉSZÁROS GÁBOR

A „militáns demokrácia” esete a tömeges bevándorlás okozta

válsághelyezettel 43

MOLNÁR ERZSÉBET

Dogmatikai határzár. Dogmatikai és kriminálpolitikai elemzés

a határzárral kapcsolatos bűncselekményekről 56

KÁLMÁN RENÁTA

Ki vigyáz rájuk? Avagy a kísérő nélküli kiskorúak helyzete napjainkban 71

SZABÓ ATTILA

A menekültek integrációjának ellehetetlenítése Magyarországon

2015–2018 között 88

TÓTH JUDIT

A menedékjogi eljárás buktatói 105

NAGY BOLDIZSÁR

Magyarország bírái előtt. Menekültügyek az Emberi Jogok Európai

Bíróságán, az Európai Unió Bíróságán és más fórumokon 120

## SZERKESZTŐBIZOTTSÁG

Csák Csilla, Erdő Péter, Fábíán Adrián, Görög Márta, Hamza Gábor,  
Harmathy Attila, Kiss György, Korinek László, Lamm Vanda,  
Lévayné Fazekas Judit, Miskolczi Bodnár Péter, Sólyom László, Sonnevend Pál,  
Szabó István, Szikora Veronika, Vékás Lajos

## SZERKESZTŐSÉG

*Felelős kiadó:* Boda Zsolt főigazgató

*Főszerkesztő:* Gárdos-Orosz Fruzsina

*Felelős szerkesztő:* Balogh Lídia

*Recenziószerkesztő:* Fekete Balázs

*Szerkesztőségi tagok:* Gajduschek György, Ganczer Mónika, Hollán Miklós,  
Horváthy Balázs, Pap András László, Sulyok Gábor, Varju Márton

## A KÜLÖNSZÁM SZERKESZTŐJE

Tóth Judit

*Honlap:* <http://jog.tk.mta.hu/ajt>

*A szerkesztőség címe:* 1097 Budapest, Tóth Kálmán u. 4.

1453 Budapest Pf. 25.

Telefon: +36 (1) 224-6700 /5100

E-mail: [ajttan@tk.mta.hu](mailto:ajttan@tk.mta.hu)

A kiadvány a Magyar Tudományos Akadémia támogatásával készült

A folyóiratot a Magyar Tudományos Művek Tára (MTMT) indexeli  
és az MTA Könyvtárának Repozitóriuma (REAL) archiválja

*Előfizethető és példányonként megvásárolható:*

Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézet

Állam- és Jogtudomány Szerkesztősége

1097 Budapest, Tóth Kálmán u. 4.

E-mail: [ajttan@tk.mta.hu](mailto:ajttan@tk.mta.hu)

Kiadja a Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézete

*Olvasszerkesztő:* Szokol Krisztina

*Tördelés és borítóterv:* Pintér József

*Nyomdai munkálatok:* Séd Nyomda, Szekszárd

[www.sednyomda.hu](http://www.sednyomda.hu)

HU ISSN 0002-564X

TÓTH JUDIT\*

## SZERKESZTŐI ELŐSZÓ. KORSZAKHATÁRON, AVAGY BÚCSÚ A MENEDÉKJOGTÓL

2015 közepéig Magyarországon a menekültügyi eljárás, a menedékjogi védelem és a kapcsolódó ellátást nyújtó, beilleszkedést támogató rendszer kisebb-nagyobb hibákkal<sup>1</sup> és elsősorban európai uniós forrásokból működött. Az uniós támogatásokhoz való hozzáférést célozta több terv is. Ezért készült 2013-ban migrációs stratégia arra vonatkozóan, hogy a 2014–2020 közötti pénzügyi időszakban milyen feladatokra kíván Magyarország forrást felhasználni a Menekültügyi és a Migrációs Alapból, továbbá a külső határok biztosítását célzó, valamint a sikertelen kérelmezők, a visszautasított vándorok hazatérését segítő pénzalapok támogatásait.<sup>2</sup> A szóhasználat megfelelt az uniós és európai gyakorlatnak: meghatározták például a hazai prioritásokat a harmadik országok polgárainak befogadása, beilleszkedése terén, a költségvetés teherbíró képességének megfelelően. A belügyminiszternek a programok közigazgatási egyeztetéséről, majd azok nyilvánosságra hozataláról is gondoskodnia kellett. 2020-ig tehát minden közreműködő az érintett főhatóságok bevonásával kialakított éves programok folytatására számíthatott – vagyis átlagos uniós tagállami működésre.

Ezt a várakozást erősítette a kormánydöntések között megjelenő „menekültügyi szolidaritás programja” – amely az észak-afrikai humanitárius válságra és különösen ott az első menedéket nyújtó országok terheinek enyhítésére reagált, a minisztert megfelelő program kidolgozására hívva fel<sup>3</sup> –, valamint az említett uniós pénzek hazai lehívására vonatkozó éves tervezési, kivitelezési menetrend közzététele.<sup>4</sup> Ezt a menekültekkel kapcsolatos – kevésbé bőkezű és lelkes, de az európai normalitáson belül maradó – szabályozást szorította háttérbe azután egy más irányú folyamat. A szabályozási tempó felgyorsulása, valamint a biztonsági és rendészeti szempontok kizárólagossá válása a menedékjogi szabályozásban és a védelemre szoruló

\* Docens, Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 6721 Szeged, Bocskai u.10–12. E-mail: [alkotmanyjog@juris.u-szeged.hu](mailto:alkotmanyjog@juris.u-szeged.hu).

<sup>1</sup> Tóth Judit: „Migrációs jogi környezet Magyarországon” *Magyar Tudomány*, 2013/3, 244–250.

<sup>2</sup> 1440/2011. (XII. 20.) Korm. határozat az Európai Menekültügyi Alap, a harmadik országbeli állampolgárok beilleszkedését segítő európai alap, az Európai Visszatérési Alap és a Külső Határok Alapja felelős hatóságainak és hitelesítő hatóságainak kijelöléséről, valamint a Külső Határok Alap intézményi rendszeréről; 1698/2013. (X. 4.) Korm. határozat a Migrációs Stratégia és az azon alapuló, az Európai Unió által a 2014–2020 ciklusban létrehozásra kerülő Menekültügyi és Migrációs Alaphoz kapcsolódó hétéves stratégiáról.

<sup>3</sup> 1139/2011. (V. 12.) Korm. határozat az észak-afrikai helyzettel kapcsolatos menekültügyi szolidaritási program indításáról.

<sup>4</sup> Lásd pl. 18/2015. (VII. 21.) BM utasítás, Munkaprogram; 3/2016. (XII. 16.) BM utasítás a Belügyminisztérium 2017–2018 közötti programozási időszakban a Menekültügyi, Migrációs és Integrációs Alapra vonatkozó Munkaprogramjáról; 22/2016. (VIII. 31.) BM utasítás, Munkaprogram.

ügyeinek elbírálásában a társadalmi-szakmai párbeszéd megszűnéséhez is vezetett. A megváltozott retorika nagyban támogatta ezt a változást, ami ellehetetlenítette a menekülők befogadását és beilleszkedését.

Nem egészen hat év alatt (2013 januárjától 2019 novemberéig) a menedékjogi törvényt húsz, annak végrehajtási rendeletét huszonkét, a harmadik országok állampolgárainak belépésére és tartózkodására vonatkozó törvényt – amely a menedékhez nem jutókra, illetve elutasítottakra is vonatkozik – harminchárom, annak végrehajtási rendeletét pedig harminckét alkalommal módosították. Ez a folyamat a migrációs joganyag instabillá válásához vezetett, ami önmagában is kikezdi a joguralmat, függetlenül attól, hogy az alapjogok és az emberi jogok lényeges tartalmát érintő elvonásokról van-e szó. A költségvetési forrásból finanszírozott gyűlöletkampány hatására a közvélemény közömbös maradt, amikor módosították az alaptörvényi rendelkezéseket,<sup>5</sup> kiüresítve Magyarország menekültekkel kapcsolatos nemzetközi vállalásait. Tilalmazott lett ugyanis a külföldi népesség betelepítése Magyarországra (noha az EU részéről nem kényszerbetelepítésről,<sup>6</sup> csak a menekültügyi terhek méltányos megosztásáról volt szó), és Magyarország nem nyújt menedéket, ha az érintett számára elérhető másik befogadó ország, vagy Magyarország területére olyan országon keresztül érkezett, ahol nem volt kitéve üldöztetésnek vagy üldöztetés közvetlen veszélyének, továbbá legfeljebb csak a kiutasítást kerülheti el az, akit hazatérése esetén halálos ítélet, kínzás vagy más embertelen bánásmód, büntetés veszélye fenyegeti. Az egyéb menedékjogi/idegenjogi szabályokat minősített többséggel pedig még tovább lehet szigorítani, noha a menedékkérelmet megalapozó „üldöztetés vagy üldöztetés közvetlen veszélye” már önmagában is szűkítés a Genfi Egyezményhez (1951) képest, amely az „üldözéstől való megalapozott félelem” (illetve „üldözéstől való félelmében”) kifejezést alkalmazza az 1. cikk (2) bekezdésében.

A menekültek ellen hangolt közvélemény csendben fogadta, hogy a szervezeti-legal már csonkolt, de névleg még létező menekültügyi hatóság<sup>7</sup> 2019. július 1-jén

<sup>5</sup> A XIV. cikket is érintette az Alaptörvény hetedik módosítása (2018. június 28.). Ennek alapján az új XIV. cikk: (1) Magyarországra idegen népesség nem telepíthető be. Idegen állampolgár – ide nem értve a szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyeket – Magyarország területén a magyar hatóságok által egyedileg elbírált kérelme alapján élhet. A kérelem előterjesztése és elbírálása feltételeinek alapvető szabályait sarkalatos törvény határozza meg. (2) Magyar állampolgár Magyarországra területéről nem utasítható ki, és külföldről bármikor hazatérhet. Magyarország területén tartózkodó külföldit csak törvényes határozat alapján lehet kiutasítani. Tilos a csoportos kiutasítás. (3) Senki nem utasítható ki olyan államba, vagy nem adható ki olyan államnak, ahol az a veszély fenyegeti, hogy halálra ítélik, kiozzák vagy más embertelen bánásmódnak, büntetésnek vetik alá. (4) 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 hovatartozásuk, meghatározott társadalmi csoporthoz tartozásuk, vallási, illetve politikai meggyőződésük miatt üldöznék, vagy a közvetlen üldöztetésről való félelmük megalapozott. Nem jogosult menedékjogra az a nem magyar állampolgár, aki Magyarországra területére olyan országon keresztül érkezett, ahol üldöztetésnek vagy üldöztetés közvetlen veszélyének nem volt kitéve. (5) A menedékjog biztosításának alapvető szabályait sarkalatos törvény határozza meg.

<sup>6</sup> Tóth Judit: „Mi fán terem a (kényszer)betelepítés?” *Magyar Jogi Nyelv* 2017/1, 14–20.

<sup>7</sup> Tóth Judit: „Miért nincs, ha van – menekültügyi hatóság?” in HAUTZINGER Zoltán (szerk.): *Migráció és rendészet* (Budapest: Magyar Rendészettudományi Társaság, Migrációs Tagozat 2015) 197–214.

megszűnt.<sup>8</sup> A Bevándorlási és Menekültügyi Hivatalból Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság lett, amely a rendészetért felelős miniszter irányítása alá tartozik. A hivatal főigazgatója 2019. december 31-éig miniszteri biztosként vesz részt a hivatal rendvédelmi szervvé alakításában. A rendészeti és a biztonsági szempontok már korábban is tapasztalható dominanciájával függ össze, hogy megszűnt a nemzetközi védelmet kérelmezők és az elismertek befogadó állomása, közösségi szállása és őrzött befogadó központja, valamint a speciális gyermekvédelmi intézményi elhelyezés is (kivéve Vámosszabadit és Balassagyarmatot), hiszen a kérelmezőket tranzitkonténerekben helyezik el a határon. A védelmet kérelmezők és elismertek igazgatása már nem civil közigazgatási ügy, hanem az idegenrendészet, vagyis a rendőrségi munka részévé vált. Ami a folyamatot illeti, 2014-től egyes menekültekkel foglalkozó intézményekért már a rendőrség felelt a gyakorlatban,<sup>9</sup> később erre rendelet is született. Cinikus indoklás szerint, amennyiben az elismert menekülteknek, oltalmazottaknak (majdnem) ugyanolyan joguk van, mint a magyar állampolgároknak – sőt, 2020 februárjától magyar állampolgárságot is kérhetnek –, a nemzetközi védelmet kérelmezők száma viszont minimális, akkor az tranzitónában is elhelyezhetők, rájuk szakosodott szervezet működtetése nélkül. A közigazgatás racionalizáláshoz mindenesetre hozzájárulhatott a „migránsok nélküli migránsgyűlölet”, a menekültek ellenségnek minősítése, a biztonsági igények dominanciája és az állam szuverenitására hivatkozó kormányzati hatáskör-koncentráció:

2015 végén a kormány bezárta az ország legnagyobb nyílt befogadó állomását Debrecenben, lefokozva ezzel a magyar menekültügyi rendszer kapacitását. Megszüntette továbbá a menekülteknek nyújtott beilleszkedési támogatást, azt az üzenetet közvetítendő, hogy a kormány szerint az integráció nem lehetséges. 2016 óta menedékkérelmek kizárólag a röszkei vagy tompai tranzitónában nyújtható be, csak hivatali nyitvatartási időben, és naponta csak rendkívül alacsony számú menedékkérő nyújthat be kérelmet. Több humanitárius és emberi jogi szervezet jelezte, hogy a magyar hatóságok bántalmazták a migránsokat, alkalmanként súlyos sérüléseket okozva. Magyarországi szélsőjobboldali félkatonai szervezetek szintén elismerték, hogy az országhatárok mentén közreműködtek menedékkérők bántalmazásában.<sup>10</sup>

<sup>8</sup> *A Bevándorlási és Menekültügyi Hivatalról szóló 361/2016. (XI. 29.) Korm. rendelet* 2019. július 1-jén hatályát veszítette; lásd: *126/2019. (V. 30.) Korm. rendelet az idegenrendészeti szerv kijelöléséről és hatásköréről*.

<sup>9</sup> *21/2014. (VII. 4.) ORFK utasítás a Rendőrség őrzött szállásainak szolgálati szabályzatáról és a menekültügyi őrzött befogadó központokban végrehajtandó rendőrségi feladatokról*. Ennek az utasításnak a részletes szabályaiból kiténik, hogy a menekültügyi is rendőrségi feladat.

<sup>10</sup> JUHÁSZ Attila – MOLNÁR Csaba – ZGUT Edit: *Menekültügy és migráció Magyarországon* (Prága: Heinrich-Böll-Stiftung e.V.; Budapest: Political Capital 2017) 8. Egy 2017 márciusában megjelent újságcikk szerint a magyar hatóságok „gyorsított eljárásban ítélték el két, a határon szolgálatot teljesítő, menekülteket bántalmazó rendőrt. A Legfőbb Ügyészség a Magyar Nemzetnek megküldött tájékoztatása szerint az egyikük »szolgálatteljesítés közben« jobb térdével arcon rúgott egy ülő menekültet, ezért háromszázezer forintos pénzbüntetésre ítélték. A szakaszvezetőt közfeladatot ellátó személy eljárásában elkövetett bántalmazás és testi sértés miatt találták bűnösnek. A másik esetben egy főtörzsszázlóst, aki közvetlen közelről fújt arcon könnygázzal egy, amúgy a határkerítés másik oldalán levő menekültet. Az ügyészség szerint a menekült »folyamatosan szidalmazta« a

A tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet (migrációs válsághelyzet) fogalmát a *menedékkjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény* módosítása vezette be 2015-ben. A válsághelyzetet 2020 márciusáig meghosszabbították,<sup>11</sup> noha a menekülthullám rég lecsökkent. Ez jelzi, hogy Magyarország soha nem volt célország, hiszen egy kerítés nem csökkenthetné ilyen gyorsan és ilyen jelentős mértékben a (potenciális) menekültek, befogadottak, oltalmazottak belépési és maradási szándékát. Az intézkedés, illetve a drágán felépített határkerítés annyiban volt sikeres, amennyiben a menekültek megtalálták a Magyarországot teljes egészében elkerülő útvonalakat. Például a 2014. december 31-én, Magyarországon személyi igazolvánnyal élő menekültek és oltalmazottak, valamint befogadottak számához képest csupán 10%-kal volt nagyobb az ehhez a csoporthoz tartozók száma 2017. július 31-én (3300 fő a BÁH/BMH adatai szerint). Vagyis 200 ezer (potenciális) kérelmező átment az országon, az utánuk jövőek pedig – a szerb és a horvát határkerítés megépítése után – más irányba vették az útjukat,<sup>12</sup> ami nagyban növelte az embercsempészeknek és a migráció más haszonhúzóinak bevételeit. Megkockáztatható a kijelentés, hogy a menedékkjogi eljárás szabályok és a szankciók folyamatos szigorítása sem befolyásolta érdemben a migrációs nyomást, mert nem az alaptalan kérelmek gyorsabb kiszűrésére, a jó tolmácsolásra, a felkészültebb ügyintézésre koncentrált a szabályozás megváltoztatása, hanem a kérelmezők elterelésére összpontosított, túl a konkrét belpolitikai nyereségeken. Még tovább tekintve, a menekültek bűnbakká tétele mentén jöhettek létre olyan alapjogi (pl. szólás-, egyesülési, gyülekezési, mozgásszabadságot vagy magántulajdonhoz való jogot érintő) korlátozások, amelyek részei a biztonság, a rend és a nemzeti önazonosság jegyében épülő politikai rendszernek.

A menedékkjogi rendszer migránkszorító rendszerré válását elemzi a különszám nyolc tanulmánya, amelyek 2018 végén és 2019-ben készültek, jogi, igazgatási, nemzetközi kapcsolatok, szociális és gyermekvédelmi ismeretek és diszciplínák alapján. Az írások az elméleti és a gyakorlati kérdések kritikus bemutatását célozzák, magyarázatot keresve arra, hogy mi és miért változott meg a közelmúltban a menekültekkel kapcsolatos szabályozásban – különös tekintettel a hazai szabályozásra. A szerzők közül hárman fiatal PhD-hallgatók, míg a többiek tapasztalt oktatók-kutatók, illetve gyakorlati tudással is rendelkező szakértők. A korosztályi összetétel sokszínűsége ellenére közös az aggodalom, a kritikus megközelítés, valamint az elkötelezettség a menekültügy iránt, megjegyezve, hogy az utóbbi kezelésének módja a társadalom morális állapotát is jelzi.

rendőr családját, és »fenyegető magatartást tanúsított«. A főtörzsszáslósi 130 ezer forint pénzbírságra ítélték. Az ügyészség a miniszterelnökkel szemben amúgy 2015 szeptembere óta 44 esetről tud, amikor erőszakos fellépésük miatt feljelentettek a határon intézkedő rendőröket. Például bántalmazás, kötelességszegés vagy éppen csoportosan elkövetett bántalmazás miatt is indult eljárás” – KIRÁLY András: „Gyorsított eljárásban ítélték el két, menekülteket bántalmazó rendőrt” *444.hu*, 2017. március 16., <https://bit.ly/39ObRK8>.

<sup>11</sup> *41/2016. (III. 9.) Korm. rendelet*, legutóbb módosította a *217/2019. (IX. 5.) Korm. rendelet*.

<sup>12</sup> Szép Árpád: A menedékkérők hozzáférése az Államterülethez: Elérhető-e az egyensúly a menedékkjog és az illegális migrációval szembeni küzdelem között? PhD értekezés (Budapest: Pázmány Péter Katolikus Egyetem 2017) <https://bit.ly/2TIhoMM>.

Kilic Tugce a szíriai menekültekkel kapcsolatos európai fejleményeket az EU–Törökország paktum alapján elemzi, vagyis az Unió szomszédsági, nemzetközi szolidaritási és együttműködési szempontjait kéri számon. Vajon hogyan egyeztethető össze az uniós elvekkel a migrációs kontroll kitolása az EU határain túlra (externálizálása), a migrációs terhek áthárítása más, szegényebb régiókra? Az EU és Törökország közötti egyezség egyfajta eufemisztikus párbeszéd az „árukapcsolásos” megoldásról; például a Tanács sajtóközleménye szerint:

2016. március 7-én Törökország hozzájárult egyrészt ahhoz, hogy minden olyan, nemzetközi védelemre nem szoruló migránst, aki Törökországból jutott át Görögországba, azonnal visszaküldjenek Törökországba, másrészt vállalta, hogy a török felségvizeken elfogott minden irreguláris migránst visszafogad. Törökország és az Európai Unió megállapodott arról is, hogy tovább bővíti az embercsempészek elleni intézkedéseiket, valamint üdvözölték, hogy a NATO megkezdte tevékenységét az Égei-tengeren. Törökország és az EU ugyanakkor elismeri, hogy további gyors és határozott erőfeszítésekre van szükség. Annak érdekében, hogy ellehetetlenüljön az embercsempészek üzletszerű tevékenysége, és hogy a migránsok számára olyan alternatíva álljon rendelkezésre, amelynek során nem kell kockára tenniük az életüket, az EU és Törökország a mai napon úgy határozott, hogy véget kell vetni a Törökország felől az EU-ba irányuló irreguláris migrációnak.<sup>13</sup>

Ezen célok érdekében az EU és Törökország egyre újabb és újabb intézkedésekről állapodik meg.

Macskovich Marko az ENSZ Menekültügyi Főbiztossága és a Világbank közös munkáját mutatja be: hogy miként érvényesül a gyakorlatban a regisztrációhoz való jog a menekültek/kérelmezők körében. Ez egyfajta „kapujog”, hasonlóan az állampolgársági joghoz, ugyanis mindenki a hatóságilag elfogadott adatai, okiratai alapján létezik manapság: ezek révén férhet hozzá a létét befolyásoló közszolgáltatásokhoz, vagyis ezek révén gyakorolhatja alapvető, illetve emberi jogait. A tömeges migráció keretében érkező menekültek, hontalanok nyilvántartásba vétele meghatározó jelentőségű, amihez a technika – az egyéni biometrikus azonosítók felhasználása révén – többféle megoldást is kínál. Sajnos, Magyarország nem kapcsolódott be az erre szolgáló – részben még most is fejlesztés alatt álló, de részben már használható – adatmegosztó platform működtetésébe éppen akkor, amikor jogvédelmi és biztonsági okból is sürgető feladat lett volna a belépők, menekülők, kérelmezők és átutazók azonosítása, nyilvántartásba vétele.

Mészáros Gábor a menekültek nélküli válsághelyzet tartósságát, vagyis a szabályozással elért parlamenti szándék elméleti alapjait bírálja. A 2015-ben bevezetett rendkívüli intézkedések illeszkednek a demokrácia „militáns” felfogásához, ám a választott közjogi megoldás innen nézve is vitatható, hiszen Magyarországon ma nem a szélsőséges politikai csoportokkal szembeni fellépés eszköze a különleges kor-

<sup>13</sup> Európai Tanács: EU–Törökország nyilatkozat (sajtóközlemény), 2016. március 18., <https://bit.ly/2xskcF3>.



mányzati védelmi felhatalmazás, hanem éppenséggel a jogállamisággal, a civilekkel, a lakossággal, illetve a kritikus hangokkal szembeni fellépést szolgálja. Ehhez igénybe veszi a propaganda, a válságregorika eszközeit is, miközben egyre kevesebb a menekült. Ahogy az országba érkezett kérelmezőket és nemzetközi védelemben részesülők statisztikáját nézzük (1.táblázat),<sup>14</sup> nehezen érthető a nem szűnő félelem- és gyűlöletkeltés, valamint a válságkezelési megközelítés a menekültügy (és illegális migráció) kapcsán.

<i>Év</i>	<i>Negyedév</i>	<i>Menedékkérő</i>	<i>Menekültként elismert</i>	<i>Oltalmazott</i>	<i>Befogadott</i>
<i>2014</i> Összesen: 42777	I.	2 736	45	51	5
	II.	2 699	95	42	1
	III.	8 711	58	44	1
	IV.	28 631	42	99	0
<i>2015</i> Összesen: 177135	I.	33 549	29	96	3
	II.	33 239	44	68	0
	III.	109 175	35	73	1
	IV.	1 172	38	119	2
<i>2016</i> Összesen: 29432	I.	7 182	39	109	4
	II.	15 309	48	56	2
	III.	4 386	40	67	1
	IV.	2 555	27	39	0
<i>2017</i> Összesen: 3397	I.	1 290	19	53	7
	II.	689	27	222	4
	III.	746	29	455	62
	IV.	672	31	380	2
<i>2018</i> Összesen: 671	I.	294	23	210	12
	II.	159	30	47	5
	III.	107	11	16	0
	IV.	111	4	8	1
<i>2019</i>	I.	144	7	5	2
	II.	122	3	9	2

Molnár Erzsébet írása a határon létesített fizikai akadálnak a büntetőjog eszközeivel is nyomatékot adó rendelkezésekről állapítja meg, hogy azok nem felelnek meg sem a dogmatikai követelményeknek, sem a büntetőpolitika megelőzést, társadalmi kontrollt, etikai rosszallást kifejező funkcióinak. Az, hogy a jogrendszerben redundáns és kiüresített tényállások keletkeztek, a szimbolikus büntetőjog kiépülését jelzik, és nem szolgálják a büntetőjog mint végső, legerősebb eszközként való alkalmazásának elvét. A déli határon emelt, mintegy 175 km hosszú és 4 méter magas épített kerítés – csakúgy, mint a büntetőjogi zár – az ellentmondásokat szaporítja, remélhetőleg, csak átmeneti jelleggel.

<sup>14</sup> KSH: Magyarországra érkezett menedékkérők és a nemzetközi védelemben részesülők száma: <https://bit.ly/3cSGU9F>.



A gondviselő (szülő, gyám, családtag) nélkül érkező – vagy maradt – menekült gyerekek hivatalos elnevezése kísérő nélküli kiskorú, magyarországi helyzetük pedig igen sérülékeny. Kálmán Renáta az ombudsman és a civil szervezetek jelentései alapján foglalta össze, hogy miért nem felel meg a magyarországi bánásmód a gyermekjogi normáknak. Bár az emberi jogi rendelkezések, valamint a hazai jogszabályok is sok biztosítékot tartalmaznak a menekültek, a gyermekek, illetve a hontalanok számára, de hazai szinten már nem működik egyetlen szakosított ellátó intézmény sem, továbbá kifogások merülnek fel a kormeghatározással és a gyermekvédelmi gyámok kirendelésével, gondok vannak a gyermekek iskoláztatásával, a továbbtávozó gyermekek felkutatásával, valamint a családgyejesítéssel is. Kormeghatározásra vonatkozó protokoll hiányában 18 év alattiak is őrizetbe kerülhetnek, majd hosszú fogva tartás vár rájuk a bekamerázott tranzitzőnában, ahol a felnőttekkel közös elhelyezés is fokozza kiszolgáltatottságukat. Időközben az Európa Tanács gyermekek szexuális kizsákmányolása elleni bizottsága (Lanzarote Bizottság) a déli határon működő tranzitzőnákban 2019. júniusában tett látogatás során tapasztaltak alapján ajánlásokat tett;<sup>15</sup> látva, hogy a magyar hatóságok embertelenül bánnak a menedékkérő gyerekekkel, és súlyos veszélynek teszi ki őket azzal, hogy a tranzitzőnába való belépés sorrendjét egy „önkéntesen meghatározható” lista szabja meg. A bizottság felhívta a figyelmet arra, hogy a szerb oldalon vezetett névsor lehetőséget ad arra, hogy a lista helyeit korrump módon adják-vegyék, ami felveti a gyerekek szexuális kizsákmányolásának veszélyét is. A magyar hatóságok példátlan gyakorlata szerint érdemi vizsgálat nélkül küldenek át védelemre szoruló embereket a kerítés – és így a határ – túoldalára, ha a tranzitzőnán kívül talál rájuk a rendőrség. Érthetetlennek találták, hogy miközben a menedékkérők száma alacsonyabb, mint bármikor az elmúlt évek során, miért van szükség Magyarországon továbbra is a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet fenntartására, ami jogalapot biztosít több súlyosan, gyerekeket (is) érintő jogkorlátozó intézkedésnek (például a tranzitzőnák fenntartása, a gyerekek közötti önkényes különbségtétel kor alapján, a hatékony segítséget nyújtani tudó civil szervezetek tevékenységének korlátozása).

Ezekhez kapcsolódik a magyarországi menekültügyi eljárás átalakításáról szóló összefoglaló írás és ábra: képet kaphatunk arról, hogy noha az általános közigazgatási eljárási kódex eltérést engedett a múltban is és ma is az általános szabályoktól, az eltérésnek éppen a kérelmező kiszolgáltatottságát kellene csökkentenie – különösen az *in dubio pro reo* elv, az ártatlanság vétele, a valószínűsítési követelmény és a bizonyítási teher megosztása révén –, a hatósággal való aszimmetrikus viszony mérséklését célozva. Az erről szóló tanulmány – a jelen bevezető szerzőjének, a különszám szerkesztőjének – írása azonban éppen azt veti fel, hogy a hazai szabályok egy kérelemre induló közigazgatási eljárásban a menedékkérőknek kevesebb garanciát adnak, mint más ügyfeleknek – vagy akár a bűnelkövetőknek –, olyan tényezők folytán, mint a rendkívül rövid eljárás, a tranzitzőnában való kötelező tartózkodás, az őrizet, a bírósági felülvizsgálat mint egyetlen és csupán kasz-

<sup>15</sup> Lásd a Bizottság magyar hatóságoknak címzett ajánlásait: List of the recommendations addressed to the Hungarian authorities further to a visit of a delegation of the Lanzarote Committee to transit zones at the Serbian/Hungarian border (5-7 July 2017), <https://bit.ly/39LoOoe>.

szációs jogorvoslati út, a jogi képviselet és tanácsadás korlátozottsága, nem is szólva a migrációs válsághelyzet miatti sajátos megszorításokról.

Szabó Attila átfogó ígérennyel közelíti meg azt a kérdést, hogy vajon miért olyan jelentős a továbbvándorlás a menekültként elismertek között is, nem csak a (potenciális) kérelmezők körében. Ha a társadalmi környezet egyáltalán nem elfogadó, és a közvéleményt a külföldiek ellen hangolják, akkor tovább erősödik az idegenellenesség. A 2015–2018 közötti jogalkotási és közigazgatási intézkedések lényegében lehetetlenné tették a menekültek és oltalmazottak integrációját. A nemzetközi védelmet kérők, valamint a nemzetközi védelemben részesítettek támogatására fordítható források felszámolása, valamint az EU pénzforrásaihoz (Menekültügyi, Migrációs és Integrációs Alap) kapcsolódó pályázati kiírások visszavonása vezetett el ahhoz az európai uniós normákat és a nemzetközi jogi kötelezettségeket is sértő helyzethez, amelyben a menekültek nem kapnak segítséget a társadalmi beilleszkedéshez. A legnagyobb csalódást a szakmai közönség számára az integrációs szerződések rendszerének megszüntetése jelentette, de ennek a lépésnek a jelentősége eltörpül a menekültek, oltalmazottak és befogadottak magára hagyásához képest.

Mindezek alapján számítani lehetett arra, hogy Magyarországot a nemzetközi normák megsértése, mellőzése miatt bírálóat éri majd, amennyiben a jogalkalmazók nemzetközi szervezetekkel közösen értékelés alá vonják a hazai jogszabályokat; arra keresve a választ, hogy azok mennyiben felelnek meg a nemzetközi vállalásoknak, a közös európai menekültügyi térség szabályainak. Nagy Boldizsár az Emberi Jogok Európai Bírósága és az Európai Unió Bírósága előtt zajló és lezajlott, magyar menekültügyet érintő esetek tömör elemzésével szemlélteti, hogy miként jutott el Magyarország az egyedi jogi ellentmondások miatti elmarasztalástól a rendszerszintű jogsértések egyhangú megállapításáig a két legfontosabb európai fórumon. Az ENSZ migránsok emberi jogaival foglalkozó biztósának nyilatkozatából idéz, amelyet magyarországi látogatásakor, 2019. július 17-én tett: „Súlyos krónikus betegségekben vagy rákban szenvedő nőket és gyermekeket hónapokig nem kezelnek. [...] A röszkei és a tompai tranzitónákban tett látogatásom napján nem volt egyetlen bevándorló sem, aki a határ szerb oldaláról lépett volna be Magyarországra. Sokakat több mint egy éve tartanak fogva a tranzitónákban.” Ehhez Nagy Boldizsár hozzáfűzi egy blogbejegyzésben: „Erre nincs mentség, ez lassú gyilkosság.”<sup>16</sup>

Az írások igyekeznek dokumentálni és értelmezni a szabályokat, adatokat, kritikus hangú jelentéseket. Lehet, hogy helyenként érdes, kemény a jelző, bántó a hang, de soha nem az eljáró ügyintézőket vagy jogot alkotó képviselőket célozza a vitára kész kritika, hanem a működés, a szabályozás morális alapjait, valamint eredményét, mégpedig a rendelkezésre álló adatok és ismeretek alapján.

<sup>16</sup> NAGY Boldizsár: „Lassan gyilkol, mint a rák”, 2019. július 24., <https://bit.ly/3aPMSX3>.

TUGCE KILIC\*

# A MENEKÜLTÜGYI POLITIKA EURÓPAI UNIÓN KÍVÜLRE HELYEZÉSE. A TÖRÖKORSZÁGGAL KÖTÖTT EGYEZSÉG ÉS ANNAK HATÁSA A BALKÁNRA

*Az új migrációs partnerségi együttműködési keret és az olyan megállapodások, mint az EU és Törökország közötti egyezség, valójában régóta alkalmazott megközelítési mód az EU számára, ami számos kivándorlási és tranzitországgal működött együtt az 1990-es évek óta. Időközben a migráció korlátozása és ellenőrzése kiemelt szerepet kapott a megállapodásokban, kiszervezve az EU migrációs határkontrollját annak határain túlra. Ez volt a válasz az úgynevezett 2015-ös európai migrációs válságra is. Az EU és Törökország közötti paktum megkötésével arra törekedtek, hogy csökkentsék a Törökországból Európába irányuló irreguláris népmozgást. Ám ennek ellenére a migráció rejtett utakon folytatódott a Balkánon keresztül. A harmadik országokkal kötött migrációs megállapodások azért sem hatékonyak és nem tudják tartósan kezelni a migrációt, mert e politikák csak arra alkalmasak, hogy még kiszolgáltatottabbá tegyék a menekültek helyzetét, ahogy azt a Balkánon láthatjuk. A hatékony határrendszer csak az európai értékeket, így a jogállamiságot és az emberi jogokat tiszteletben tartó politikával valósítható meg.*

## 1. BEVEZETŐ

A migráció az európai történelem és politika alakulásának fontos tényezője, a folyamatos népmozgások Európát gazdaságilag, társadalmilag és politikailag is formálták. Míg korábban főként Európán belülről, majd a szomszédos régiókból (a mediterrán államokból) és az egykori gyarmati országokból érkező vándorokat fogadott a kontinens, mára az egész világból a legkülönbözőbb okokból igyekeznek oda. Ahogy a vándorlás jellege és iránya megváltozott, úgy növekedett a migrációs szabályozás és a vándorlás kezelésére irányuló erőfeszítések súlya is.

Ennek megfelelően mára minden egyes országnak van saját politikája a belépés és a menedékjogi kérelmek kezelésére. Az Európai Unió részéről a legnagyobb lépést az Amszterdami Szerződés jelentette a közös migrációs szabályozás felé. Különösen a szeptember 11-i terrortámadások után vált jellemzővé a „migráció biztonságiasítása”, és az Unió ennek megfelelően fokozta erőfeszítéseit, hogy a vándorok befogadását a belpolitikából legalább részben áthelyezzék a külkapcsolatok terepére. Az Európai Unió külpolitikai megközelítést alkalmazott a határainak biztonságiasítása érdekében, bevonva ebbe harmadik országokat, velük különböző együttműködése-

\* PhD-hallgató, Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 6720 Szeged, Tisza Lajos krt. 54. E-mail: [tugce.kilic@juris.u-szeged.hu](mailto:tugce.kilic@juris.u-szeged.hu).

ket kezdeményezve. Ily módon valósítja meg az EU a határok ellenőrzését, a migrációs áramlatok szabályozását és minden olyan fenyegető jelenség megelőzését, mint a terrorizmus és az emberkereskedelem. Az EU politikák kiterjesztése a tranzit- és a származási országokkal való együttműködésre összpontosított. A harmadik országokkal folytatott együttműködés bővítése ugyanakkor az „európai menekültügyi válságra” adott válasz is volt 2015-ben. Az Európai Unió és Törökország egy közös cselekvési tervet előkészítve tett nyilatkozatot, majd hozta létre az EU–török megállapodást, amelynek alkalmazásával kezdetben csökkent a balkáni útvonalra nehezedő migrációs nyomás, és bizonyos mértékben kontrollálni tudták a népmozgást, megoldva a válságot. De vajon az externalizációs politika és a Törökországgal kötött paktum elég-e ahhoz, hogy az EU hosszú távon, hatékonyan ellenőrizze a szabálytalan vándorlást, megelőzze a másodlagos vándorlást? Megakadályozhatja-e a balkáni útvonalon az illegális tevékenységeket és a nacionalizmus erősödését? A kérdésekre a választ hivatalos török dokumentumok, kutatások, kormányközi és civil szervezetek jelentései alapján keressük.

## 2. AZ EU MIGRÁCIÓS POLITIKÁJÁNAK TÖRTÉNETI HÁTTERE

A migráció az európai történelem változásainak és fejlődésének jelentős tényezője volt.<sup>1</sup> A folyamatos vándorlás társadalmi-gazdasági és politikai hatása a kormányok napirendjére került, hogy azt nemzeti vagy nemzetközi szinten megfelelően kezelhessék. Idővel a migrációs irányok változásával az állami erőfeszítések jelentősen átalakultak. Míg 1850 és 1950 között Európa volt a világ egyik jelentős kivándorlási forrásvidéke, az 1960-as évektől kontinensünk bevándorlási célterületté alakult át a következő néhány csoport számára: a) olyan migránsok, akik az adott európai országhoz kapcsolódnak annak gyarmati múltja miatt; b) munkavállalók, akik bizonyos európai országokban kívánnak dolgozni; c) a II. világháború után a lakóhelyüket elhagyni kényszerült emberek és a hidegháború idején keletről nyugatra menekülők.<sup>2</sup> Az említett három vándorló csoport kezdetben főleg Európából, a Földközi-tenger mellékéről és néhány gyarmati országból indult útnak; mára az, hogy honnan származnak, és milyen okok vonzzák őket Európába, igen változatossá vált. Az európai országok magasabb életszínvonalának, gazdasági jólétének és a humanitárius fejleményeknek<sup>3</sup> köszönhetően Európa mindinkább a többi földrészen élők célterületévé vált, az utóbbi években nőtt az európai migrációs áramlás.

<sup>1</sup> Klaus J. BADE et al. (szerk.): *Enzyklopädie Migration in Europa vom 17. Jahrhundert bis zur Gegenwart* (Paderborn/München: Wilhelm Fink/Ferdinand Schöningh 2007), idézi Maren BORKERT – Rinus PENNIX: „Policymaking in the field of migration and integration in Europe: An introduction” in Giovanna ZINONE – Rinus PENNIX – Maren BORKERT (szerk.): *Migration Policymaking in Europe. The Dynamics of Actors and Contexts in Past and Present* (Amsterdam: Amsterdam University Press 2011) 7.

<sup>2</sup> BORKERT–PENNIX (1. lji.) 8.

<sup>3</sup> Ahmet İÇDUYGU – Damla B. AKSEL: „Irregular Migration in Turkey” *International Organization for Migration (IOM) in Turkey Research Paper* 2012. 7.

Ám a népmozgások jellemzőinek változásával együtt az utóbbi évtizedekben átalakult a migrációs szabályozás és a vándorlás kezelésének európai megközelítése is. A nemzetállamok megszületése előtt még a városok, helyi önkormányzatok döntöttek a betelepülők, a vándorok befogadásáról, ők szabályozták, hogyan utazhatnak át a területen, hogyan szerezhetnek engedélyt a munkavégzésre. Az európai nemzetállamok a XX. század elejétől már nemcsak meghatározzák, hogy kik (nem) jöhetnek be az országba, de olyan eszközöket is alkalmaznak, amelyek szabályozzák a migráció számos részkérdését, például a határellenőrzést, az útleveleket, a foglalkoztatási politikát vagy az ezekhez szükséges igazgatási intézményeket.<sup>4</sup> Ennek nyomán jött létre a nemzetközi együttműködés több regionális szervezete, valamint a migráció szempontjából is jelentős európai integráció is. Az EU gazdasági és politikai szempontokat is vegyítő migrációs politikája, valamint a személyek, a munkavállalók tagállamok területén való szabad mozgásának rendje visszahatott az egyes európai államok intézkedéseire, politikájára.<sup>5</sup>

Mindazonáltal az egyik jelentős közösségi vívmányt, a harmadik országok állampolgáira vonatkozó közös politikát csak az Amszterdami Szerződés indította útjára 1997-ben. A szerződésben feltételként határozták meg, hogy 2004 májusától egyhangúlag döntenek a menedékkjoggal és migrációval kapcsolatos politikákról<sup>6</sup> és az ezekhez tartozó szabályokról, vagyis ez a kérdéskör a kormányközi pillérből átkerült az első pillérbe.<sup>7</sup> Az Európai Bizottság értékelése szerint a kérdéses politikák és gyakorlatok összehangolására irányuló kezdeményezések 1999–2004 között igen sikeresek voltak,<sup>8</sup> bár a megállapodások és irányelvek többsége zömmel az illegális bevándorlás visszaszorításával foglalkozik, és azzal, hogy megnehezítse a potenciális menedékkérők belépését.<sup>9</sup>

A XX. század végétől vitás kérdés, hogy a nemzetközi migráció fenyegeti-e a nemzetállamok szuverenitását és egységét, és ez a szuverenitás körüli vita elősegítette, hogy a biztonság ügye – a migrációs kontrollal összefonódva – napirenden maradjon. Különösen a biztonság és a fenyegetés értelmezése változott meg a hidegháború után, és dominánssá vált „a migráció biztonsági üggyé tétele” a 2001. szeptember 11-i terrortámadásokat követően. Az államok arra koncentráltak, hogy a vándorokat az országon kívül tartsák és megelőzzék beáramlásukat. Ez a törekvés indokolta, hogy a migránsok befogadása a belpolitikából fokozatosan átkerüljön a külpolitika és külkapcsolatok területére. Az európai államok politikájában ellentmondás alakult ki: kemény intézkedéseket vezetnek be a külső migrációs nyomás ellen, miközben szelektív politikákat alkalmaznak a magasan képzett munkaerő odavon-

<sup>4</sup> Jan LUCASSEN – Rinus PENNIX: *Newcomers, Immigrants and their Descendants in the Netherlands 1550-1995*. (Amsterdam: Het Spinhuis 1997), idézi BORKERT–PENNIX (1. l.) 8.

<sup>5</sup> Simone A.W. GOEDINGS: *Labor Migration in an Integrating Europe: National Migration Policies and the Free Movement of Workers, 1950–1968*. (The Hague: SDU 2005), idézi BORKERT–PENNIX (1. l.) 9.

<sup>6</sup> Stephen STETTER: *EU Foreign and Interior Policies: Cross-Pillar Politics and the Social Construction of Sovereignty* (Abingdon: Routledge 2007) 24.

<sup>7</sup> BORKERT–PENNIX (1. l.) 9.

<sup>8</sup> European Commission: *Communication on a Community Immigration Policy* COM(2000) 757 final 22 November 2000, [bit.ly/2UyA42k](http://bit.ly/2UyA42k).

<sup>9</sup> BORKERT–PENNIX (1. l.) 9.

zására.<sup>10</sup> Emiatt az európai országok nemzetközi migrációs politikáját az mozgatja, ahogyan a bel-vagy a külpolitika érdekei váltakoznak, egyik vagy másik dominál.<sup>11</sup>

Az Unió külkapcsolati szakpolitikát hozott létre az EU határainak biztonsága érdekében. A harmadik országok bevonása és a velük való együttműködés kezdeményezése újfajta külpolitikai megközelítésnek tekinthető. Ezzel összefüggésben a Bizottság kijelentette, hogy „a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térséget megerősítő értékek megőrizhetők”. A terrorizmushoz, a szervezett bűnözéshez és a kábítószer-kereskedelemhez hasonló fenyegetések az EU-n kívülre helyeződtek, és mivel mindegyik transznacionális jellegű, az EU számára fontos, hogy együttműködést alakítson ki az Unión kívüli országokkal.<sup>12</sup>

Az Európai Unió külpolitikája az irreguláris bevándorlás féken tartása érdekében a határok ellenőrzésére, a terrorizmus elleni együttműködésre és a menekültek védelmére összpontosít. A nem uniós országokkal, különösen a származási és a tranzitországokkal való együttműködés dinamikus és összetett kapcsolatban áll az EU határainak kitolásával, az externalizációval. Az együttműködés szereplői a földrajzi közelség, szomszédság és az országok szerepe (származási vagy tranzit) alapján kategorizálható. Így a menekültügyben és a migrációs ügyekben a következő csoportosítást határozhatjuk meg: a) EGT-államok és nyugat-európai államok, amelyeknek erős, átfogó intézményi partnersége, kapcsolata van az EU-val (Norvégia, Svájc); b) a bővítéssel bekerült új kelet- és közép-európai tagállamok, amelyek nem mind részei a schengeni övezetnek; c) a nyugat-balkáni országok és Törökország, amelyek az előcsatlakozási támogatásokkal is kapcsolódnak az EU-hoz; d) a szomszédos országok, például Oroszország, Ukrajna és Marokkó; e) olyan afrikai országok, amelyekkel az EU a fejlesztési együttműködés keretében hozott létre társulást.<sup>13</sup> A 2000-es évek elejétől jellemző externalizációban az uniós migrációs politikának a külkapcsolatokba behatolása szempontjából az utóbbi három csoporttal való együttműködésnek van jelentősége.<sup>14</sup>

### 3. AZ EU HATÁRAINAK KITOLÁSA: AZ ÚJ MIGRÁCIÓS PARTNERSÉG MINT KÜLKAPCSOLATI ESZKÖZ

A mai Európa a migrációs folyamatok egyik kitüntetett csomópontjaként sok embert fogad a világ minden tájáról, ideértve az elmúlt években a geopolitikai és gazdasági tényezők miatt a Közel-Keletről és az észak-afrikai országból hatalmas számban

<sup>10</sup> Fatma YILMAZ ELMAS: *Avrupa 'Kapı Duvar' Göç Yaklaşımında Söylem-Eylem Tutarsızlığı* (Ankara: Usak Yayınları 2016) 9–10.

<sup>11</sup> Andrew GEDDES: *Migration as Foreign Policy? The External Dimension of EU Action on Migration and Asylum. Report No. 2* (Stockholm: Swedish Institute for European Policy Studies 2009) 3, [bit.ly/39g9YVW](http://bit.ly/39g9YVW).

<sup>12</sup> Sandra LAVENEX – Nicole WICHMANN: „The External Governance of EU Internal Security” *Journal of European Integration* 2009/1. 83–84.

<sup>13</sup> Sandra LAVENEX – Emek UÇARER: „The External Dimension of Europeanization: The Case of Immigration Policies” *Cooperation and Conflict* 2004/4. 417–418., idézi YILMAZ ELMAS (10. l.) 13.

<sup>14</sup> YILMAZ ELMAS (10. l.) 13–14.



érkező szabálytalan migránsokat is, akik biztonságosabb és fényesebb jövőt szeretnének. E cél eléréséhez akár illegális módszereket – például az embercsempészekkel való, gyakran az ő életüket is veszélyeztető együttműködést – is igénybe vesznek. Az Unió ezért számos jogi eszközt fejlesztett ki, hogy megakadályozza az illegális bevándorlók eljutását az európai határokhoz, egyúttal arra ösztönzi őket, hogy a legális megoldásokat válasszák. Ehhez használja fel az EU a harmadik országokkal való partnerséget, a külkapcsolatokat, vagyis a külső migrációs politikát, amiről az Európai Bizottság 2016. június 7-én döntött az európai migrációs napirend keretében. E partnerség fő célja, hogy a migrációt hatékonyabban befolyásolhassák a legfontosabb harmadik származási és tranzitországokkal való együttműködés révén, testreszabott megoldások segítségével.<sup>15</sup> Az EU nyilvánvalóan arra törekszik, hogy megállítsa az illegális migrációt, más szóval az „európai migrációs válságra hivatkozva” megállapodjon olyan származási vagy tranzitországokkal, mint Jordánia, Libanon, Nigéria, Szenegál, Mali, Etiópia, Tunézia, Algéria, Irán, Egyiptom, Afganisztán, Pakisztán és Banglades. A terv kidolgozásában ezeket a partnereket az a cél vezette, hogy közreműködjenek a halálesetek megelőzésében, az életmentésben, az emberkereskedelem elleni küzdelemben, a csempészhálózatok üzleti modelljének megtörésében, a „válság” regionalizálásában, a menekülteknek a hazájukhoz legközelebbi befogadásában, ösztönözve a migránsok hazatérését, segítve az érintett országokban a migráció okainak kezelését.<sup>16</sup>

Az EU bizonyos célkitűzéseket határozott meg a harmadik országokkal fennálló jogi megállapodásokban. Ezek az „egyezségek” olyan politikai csomagok, amelyek egyértelmű célokat és közös kötelezettségvállalásokat foglalnak magukban, beleértve többek között nemzetközi egyezmények megkötését például a jogellenesen belépett vagy tartózkodó személyek visszafogadásáról (toloncegyezmény). A partnerségben csak „nyertes” felek lennének, mivel abba a bevándorláson túlmutató különböző szakpolitikai területeket – például a mobilitást, a kereskedelmet és a fejlesztést – is belefoglalnák. Az új uniós szakpolitikai keret együtt haladna az ENSZ átfogó globális migrációs csomagjával (New York, 2016), amelynek célja egy új és integráltabb megközelítés kidolgozása, hogy a harmadik országokkal koordinált és strukturált együttműködést hozzanak tető alá. Ez összhangban áll az ENSZ által meghatározott Fenntartható Fejlődési Célokkal, amelyek várhatóan elősegítik a biztonságos, szabályos és rendezett migrációt.<sup>17</sup>

Az új migrációs partnerségi keret és az olyan ügyletek, mint az EU és Törökország közötti paktum, nem újdonság az EU-ban. Az Unió számos kivándorlási és tranzitországgal együttműködött, amelyek az 1990-es évektől kezdve különböző célokat tűztek ki. Az EU és a déli országok közt kötött globális, két- és többoldalú megállá-

<sup>15</sup> European Parliament: „Towards a new policy on migration, New Migration Partnership Framework External Component of Migration Policy”, *bit.ly/3blvauu*.

<sup>16</sup> European Commission: *Communication to The European Parliament, The European Council, The Council and The European Investment Bank on establishing a new Partnership Framework with third countries under the European Agenda on Migration* COM(2016) 385 final 07 June 2016, *bit.ly/2SsGX2s*.

<sup>17</sup> Annelies ZOOMERS – Femke VAN NOORLOOS – Ilse VAN LIEMPT: „Between sticks and carrots: The future of EU Migration Deals” *Clingendael Spectator* 2018/4. 3, *bit.ly/3854yNm*.



podások szaporodása azt célozta, hogy jobban ellenőrizzék a vándorlást, fellépve az illegális migráció ellen és támogatva a hazatérést, a kitoloncolást, valamint a visszafogadást. A jogszerű vándorlás kikényszerítéséhez kapcsolódva alkalmazták a migránsok bevándorlási kvótáját, az ingázás lehetőségét és a közös fejlesztési projekteket. Idővel a migrációs korlátozás és a vándorok ellenőrzése vált elsődlegessé a megállapodásokban, és az EU migrációs politikájának a határokon túlra helyezése egyre dominánsabbá vált. Különösen az Európai Unió tagállamainak külső határain történő operatív együttműködés irányításával foglalkozó Európai Határ- és Partvédelmi Ügynökség (*European Border and Coast Guard Agency*, Frontex) létrehozása után összpontosítottak a két- és többoldalú megállapodások a szabálytalan munkaerő-migráció megelőzésére és az ez elleni küzdelemre, nemcsak a belépési eljárásokra és a hazatelepítésre, hanem a társadalombiztosításra, a családegyesítésre, a beilleszkedésre és a hazatérésre is hangsúlyt fektetve.<sup>18</sup> Idővel az EU egésze, valamint az olyan tagállamok, mint Franciaország, Olaszország, Spanyolország vagy az Egyesült Királyság, egyenként is aláírták a kivándorlási és a tranzitországokkal – köztük Ghánával és Szenegállal, a Zöld-foki Szigetekkel és Nigériával, Bolíviával, Ecuadorral, valamint a Fülöp Szigetekkel, Oroszországgal és Hongkonggal – kötött két- és többoldalú, migrációval kapcsolatos megállapodásokat.<sup>19</sup>

Az EU (különösen Franciaország, Olaszország és Spanyolország) és az együttműködő országok között létrejött két- és többoldalú megállapodásoknak köszönhetően, az afrikai partmenti és a mediterrán államok állampolgárai jelentős pénzügyi és személyi támogatást élveztek az emberkereskedelem elleni küzdelemben, a határ-ellenőrzésben és a rendőrségi, titkosszolgálati berendezések korszerűsítésében. Ha azonban ezeket az EU által irányított kétoldalú és többoldalú, migrációval kapcsolatos megállapodásokat alaposan elemezzük, akkor a gyakorlat alapján négy fontos szempontból kritikát kell megfogalmaznunk ezekkel szemben:

a) A migráció elleni küzdelemre irányuló erőfeszítések hiábavalóak, mert csak áthelyezik a migrációs helyszíneket, azaz megváltoztatják a migrációs útvonalakat. Minél szigorúbbak a migrációs intézkedések, annál erősebbek a bevándorlási útvonalon a migrációs hálózatok és az üzleti modellek.

b) A megállapodásban részt vevő felek nem egyenjogúak a hatalmi kapcsolatok terén; egy részük erősebb és domináns, ez pedig kiegyensúlyozatlan és eredménytelen partnerséget eredményez. Az uniós migrációs megállapodásokról szóló tárgyalások általában felülről lefelé haladnak. A migrációs politikák határokon túlra kiterjesztésével kapcsolatos kezdeményezéseket, valamint a tárgyalásokat az igen jelentős súlyú EU vezeti, míg a partner ország viszonylag gyenge. A harmadik országbeli állampolgárok visszafogadása (átvétele a kitoloncolás után) érzékeny kérdés, de az EU ragaszkodott ahhoz, hogy ezt a harmadik országok révén kezeljék. Ezért az

<sup>18</sup> ZOOMERS–VAN NOORLOOS–VAN LIEMPT (17. lj.) 4.

<sup>19</sup> Annelies ZOOMERS – Femke VAN NOORLOOS – ILSE VAN LIEMPT: „Will Tailor-made Migration Deals help to solve the European Migration »Crisis«?” in Dina SIEGEL – Veronika NAGY (szerk.): *The Migration Crisis? Criminalization, Security and Survival* (The Hague: Eleven International Publishing 2018), idézi ZOOMERS–VAN NOORLOOS–VAN LIEMPT (17. lj.) 4.

említett országok költség-haszon egyensúlyát gyakran elhanyagolják, mivel a harmadik országok kormányai gyengék.

c) Az EU migrációs megállapodásokról folytatott tárgyalásai, sőt maguk a megállapodások is átláthatatlanok és informálisak. Például az afrikai országokkal kötött megállapodások és annak előkészületei zárt ajtók mögött zajlottak, és a gyorsan változó helyzetek függvényében sokszor hivatkoznak *az ad hoc* megbeszélésekre is. A repatriálásra és migrációs ellenőrzésre vonatkozó terveket, ösztönzőket, például a fejlesztési segélyeket és a preferenciális belépési kvótákat is informálisan készítették el. Ezeket az intézkedéseket és megállapodásokat a parlamentek nem ellenőrizhették, a pénzügyi záradékokat és az együttműködő intézményeket, valamint néhány más, politikailag érzékeny kérdést nem határoztak meg az egyezményekben. A kormányok úgy tudtak együttműködni más intézményekkel, például a helyi nemzetbiztonsági szolgálatokkal vagy magánbiztosító társaságokkal, hogy azt a parlament egyáltalán nem ellenőrizhette. Ez főként annak tudható be, hogy a megállapodásokat nem publikálták és hivatalosan nem archiválták.

d) Végül, de nem utolsósorban, a migrációs megállapodások gyakran figyelmen kívül hagyták a migránsok emberi jogait. A szigorúbb elrettentési politika következtében az irreguláris bevándorlók különösen kiszolgáltatottak a tranzitzőnákban. Beszámoltak arról is, hogy sok bevándorló az emberi jogainak megsértése, kínzása, eltűnése és politikai jogaik felszámolása miatt ki van téve a beáramlást megakadályozni kívánó európai rendőrség és a bevándorlási szolgálatok fellépésének. A bevándorlók előtt a hazatelepülés vagy az őrizetbe vétel áll, amit fogva tartás (bebörtönzés) követ. Ezzel az államok nemcsak az emberi jogokat, hanem a visszaküldés tilalmának elvét is megsértik, mivel elutasítják a menekülők menedékjog iránti kérelmét, és visszaküldik őket a származási országukba, ahol életük veszélyben van.<sup>20</sup>

Az EU migrációs politikájának az EU-n kívüli országokkal való együttműködés révén történő kiterjesztése a 2015-ös migrációs vagy menekültügyi válságra adott válaszok egyike volt. Ezért indokolt elemezni az EU–török közös cselekvési tervet, más szóval az EU-val kötött paktumot, amely a regionális kapcsolatok kiterjesztésével járt, és kiterjed a határellenőrzésre és a politikai döntéshozatalra is.

## 4. AZ EU VÁLASZA AZ EURÓPAI MENEKÜLTKRÍZISRE: PAKTUM TÖRÖKORSZÁGGAL

### 4.1. A PAKTUM HÁTTERÉRŐL

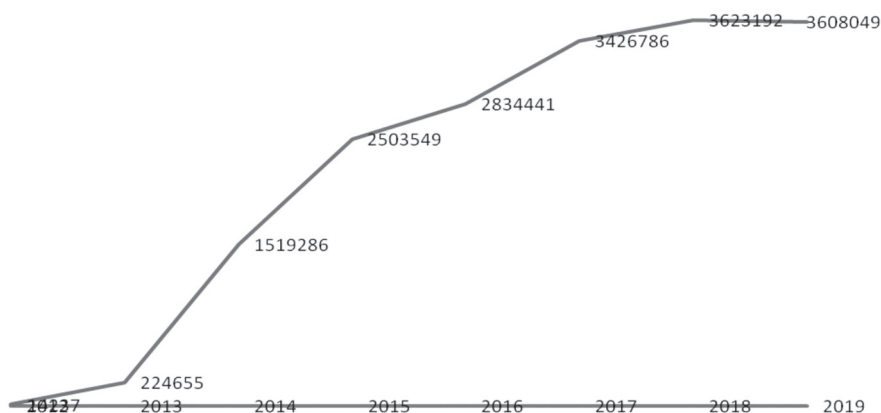
A tiltakozások a 2010-es évek elején, az „arab tavasszal” kezdődtek a Közel-Keleten és az észak-afrikai országokban, amikor egyik országról a másikra terjedtek át a lázadások. Az egyik geopolitikailag fontos régióban előállt zűrzavar kényszerítette ki, hogy az Unióban kidolgozzanak néhány külpolitikai lépést és stratégiai kezdeményezést. Kétségtelen, hogy a szíriai a leghosszabb ideje tartó és a világ leg-

<sup>20</sup> ZOOMERS–VAN NOORLOOS–VAN LIEMPT (17. lj.) 4–6.

szörnyűbb humanitárius válságával együtt járó konfliktus. A kormány ellen irányuló tiltakozások a lázadó csoportok és a kormánycsapatok közötti polgárháborúba torlottak. A nemzetközi beavatkozással kirobbantott konfliktus miatt a 13 milliós szír lakosság több mint fele földönfutóvá vált,<sup>21</sup> és az elpusztult otthonoktól, az alapvető táplálékokhoz és orvosi ellátáshoz való hozzáférés hiányától szenvedőket, a bombázások közepette az életben maradásért küzdőket ez arra kényszeríti, hogy menedéket keressenek a szomszédos országokban, hazájuk közelében.

Jordánia, Libanon és Törökország – persze más országok mellett – fogadta elsőként őket. Ám Törökország egyedülálló helyzetben van, mivel napjainkra a világ legnagyobb menekült népességét fogadta be, 2019 májusában az ideiglenes védelem alatt állók regisztrált száma meghaladta a három és fél millió főt.<sup>22</sup> (1. ábra)

1. ábra: Törökországban ideiglenes védelem alatt álló szír menekültek száma



Természetesen számos különböző oka van annak, hogy miért Törökország lett az első menedék országa a szírek számára. A földrajzi közelségen kívül Törökország „nyitott kapuk-politikája” sok szíriait vonzott oda. Ez a politika tette lehetővé, hogy a menekülő szírek átjussanak a hosszú (911 km) török határon, függetlenül attól, hogy engedéllyel vagy útlevelemmel rendelkeznek-e. Ez az új-oszmán birodalmi gondolkodás felújításából fakadó külpolitika akkor bontakozott ki, amikor a török Igazság és Fejlődés Pártja 2002-ben hatalomra jutott. Az egykori birodalomhoz tartozó területekkel való törökországi kapcsolatok bővítése a kormánzatnak abból a törekvéséből következik, hogy a Közel-Keleten regionális hatalommá váljon.<sup>23</sup> A török külügymi-

<sup>21</sup> Phillip CONNOR – Jens Manuel KROGSTAD: „About Six-in-Ten Syrians Are Now Displaced from Their Homes” *Pew Research Center* 2016. június 13. [pewrsr.ch/387LtKA](http://pewrsr.ch/387LtKA).

<sup>22</sup> Directorate General of Migration Management (DGMM) in Turkey. Ezek a számok nem tartalmazzák a regisztráció nélküli és a tartózkodási engedéllyel egyébként rendelkező szíreket. Az adatok forrása: [bit.ly/2PZvqaG](http://bit.ly/2PZvqaG).

<sup>23</sup> Didem ÖZDEMİR ALBAYRAK – Kürşad TURAN: „Neo-Ottomanism in Turkish Foreign Policy Through the Lenses of the Principal-Agent Theory” *Journal of Security Strategy and Political Studies* 2016/1. 2.

nisztérium több alkalommal kijelentette, hogy Törökország nyitott kapuk politikájának lényege, hogy minden népet, amely a kegyetlenség és elnyomás elől menekül, befogadja, „anélkül, hogy hátrányos megkülönböztetést alkalmazna közöttük, történelmi hagyományainknak megfelelően.”<sup>24</sup> Jelenleg a nyitott kapuk politikája nem tud érvényesülni, azt felfüggesztette a szíriai határon felhúzott fal.

Miközben Törökország külpolitikai sikereket hajszolt, a török kormánytól érkező nyílt meghívás után jelentős számú szíriai lépett át Törökország délkeleti határára. Némelyek török területen maradtak, és ahogy nőtt a létszám, úgy változott a törökországi politika, jól korszakolhatóan:<sup>25</sup> belépés Törökországba (2011–2013), befogadás és letelepedés (2013–2015), stabilizáció (2015 végén), integráció (2016-tól) és a lehetséges átlépés a honosítási periódusba. Ugyanakkor jelentős számú szíriai haladt tovább, keresztül az európai határokon. Annak érdekében, hogy eljussanak a fejlettebb országokba Nyugaton és Észak-Európában, sokan csak átutaztak Törökországon, ami megnyitotta kapuit az európai célországokba igyekvők előtt. Elhagyva a török partokat, hajóval utaznak, hogy az Égei-tengeren vagy a Földközi-tengeren áthaladva a görög szigetekre érjenek, majd a balkáni útvonalon továbbhaladva elérjék az Európai Unió határait. Sietni kell, még mielőtt beáll a tél. A növekvő migrációs nyomás keserű következményekkel járt: sérülnek az emberi jogok, a nemzetközi védelmi normák és ezekkel együtt az EU értékei is.<sup>26</sup> Az illegális üzlet virágzik: az emberek hajóval szállítása, az emberkereskedelem mellett a partra vetett holtak jelzik a humanitárius tragédia nagyságát 2015 nyarán.<sup>27</sup>

A magyar-szerb határ magyar oldalán felhúzott szögesdrótkerítés, az Egyesült Királyság azon intézkedése, hogy a franciaországi vasútnál megerősíti a kerítést a vándorlók szabálytalan belépésének megakadályozása érdekében, valamint néhány uniós tagállamban a dublini és a schengeni rezsím alkalmazásának felfüggesztése (például Németországban, Ausztriában, Csehországban, Szlovákiában és Hollandiában) vezetett oda, hogy az Unió sok kritikát kapott a nemzetközi közösségtől.<sup>28</sup> A szakirodalomban a helyzet összetettségét kritikusan „válságként” emlegették, amit Ban Ki Mun úgy értékelt, hogy „mindez nem a számok válsága, hanem a szolidaritásé”,<sup>29</sup> Christiane Fröhlich pedig „többszintű politikai krízisnek” minősítette azt „egy küszködő Európai Unióban”.<sup>30</sup> Ezzel szemben Arne Nieman és Natascha

<sup>24</sup> „Turkey highlights open-door policy on World Refugee Day” *Hürriyet Daily News* 2016. június 19. [bit.ly/2H2Z9uq](http://bit.ly/2H2Z9uq).

<sup>25</sup> Ahmet İÇDUYGU – Evin MILLET: „Syrian Refugees in Turkey; Insecure Lives in an Environment of Pseudo-Integration” *Global Turkey in Europe Series Working Paper* 2016/13. 5. [bit.ly/2OAQwvh](http://bit.ly/2OAQwvh).

<sup>26</sup> YILMAZ ELMAS (10. lj.) 266.

<sup>27</sup> Egy hároméves kislány, Aylan Kurdi, aki holttestének fotója bejárta a világot, a török partoknál, Bodrun városánál sodort partra a víz, és a képen látszik, hogy nem volt rajta életmentő mellény. A kép a humanitárius katasztrófa jelképévé vált. Sokan kritizálták az ezzel kapcsolatos európai attitűdöt, lásd Adam WITHNALL: „If these extraordinarily powerful images of a dead Syrian child washed up on a beach don't change Europe's attitude to refugees, what will?” *Independent* 2015. szeptember 3. [bit.ly/2S5WR3Z](http://bit.ly/2S5WR3Z).

<sup>28</sup> YILMAZ ELMAS (10. lj.) 268–270.

<sup>29</sup> Ban Ki-moon: „Refugees and Migrants: A crisis of Solidarity” *United Nations University* 2016. május 9. [bit.ly/389MNN8](http://bit.ly/389MNN8).

<sup>30</sup> Christiane FRÖHLICH: „A Critical View on Human Mobility in Times of Crisis” *Global Policy* 2017/1. 5.

Zaunazt emelte ki, hogy ez „a közös európai menekültügyi rendszer válsága”<sup>31</sup>, míg Peter Slominski és Florian Trauner szerint ezt „migrációs válságnak” kell nevezni.<sup>32</sup> Végül, az ENSZ Menekültügyi Főbiztossága hangsúlyozta, hogy az EU-nak több erőfeszítést kellene tennie: „erkölcsi és politikai iránynt mutathatna *egy holisztikus, előrettekintő cselekvési terv elfogadásával* [kiemelés a szerzőtől], amely ezekre az értékekre alapoz”.<sup>33</sup>

Mindezekre a nemzetközi körülményekre figyelemmel az EU a harmadik országokkal való együttműködés megerősítését kezdeményezte,<sup>34</sup> nem pedig az Égei- és a Földközi-tengeren való átkelés biztonságossá tételét. Így az EU válasza az EU határain kívüli „válság” regionális kiterjesztésére összpontosított. Mivel a menedékjogért folyamodók többsége Törökországon keresztül halad át az európai országok felé, az EU úgy döntött, hogy ebben az együttműködési keretben Törökországgal összefogva fellép a szabálytalan migrációval szemben.

#### 4.2. AZ EU–TÖRÖKORSZÁG-PAKTUM ÜTEMEZÉSE

Valójában az EU és Törökország közös akciója a „Merkel-terv” nevű javaslatra épült, amelyet az Európai Stabilitási Kezdeményezés nevű agytröszt dolgozott ki.<sup>35</sup> Kezdetben a politikai javaslat címe az volt: *Miért nem kellene az Égei-tengerben megfulladni az embereknek*. Ebben kétoldalú stratégiát javasoltak a menekültválság kezelésére: a menedékjog iránti kérelmek egyenlő elbírálása az EU-ban és egy új EU–török megállapodás megkötése annak érdekében, hogy lezárják az utat Görögországon keresztül, és előkészítsenek egy stabil visszafogadási eljárást.<sup>36</sup> A holland politikus, Diederik Samsom támogatásával a „Merkel–Samsom terv” megfontolását javasolták Törökország és az EU számára.<sup>37</sup> Németország megtette a fő kezdeményezéseket az EU–Törökország-paktum általános keretének kialakítására. A tagállamok és az Európai Tanács aktívan közreműködött a döntéshozatali folyamatban, a mértékadó pedig Németország lett az EU-ban,<sup>38</sup> mivel meghatározó szerepet

<sup>31</sup> Arne NIEMAN – Natascha ZAUN: „EU refugee Policies and Politics in times of Crisis: Theoretical and Empirical Perspectives” *Journal of Common Market Studies* 2018/1. 1.

<sup>32</sup> Peter SLOMINSKI – Florian TRAUNER: “How do Member States Return Unwanted Migrants? The Strategic (non-)use of »Europe« during the Migration Crisis” *Journal of Common Market Studies* 2017/1. 101.

<sup>33</sup> Volker TÜRK: „European leaders strongly urged to put human life, rights and dignity first in Mediterranean decision” *UNHCR* 2015. április 23. [bit.ly/399zX1g](http://bit.ly/399zX1g).

<sup>34</sup> European Commission – High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy: *Joint Communication to the European Parliament and the Council, Addressing the Refugee Crisis in Europe: The Role of EU External Action* JOIN(2015) 40 final 09 September 2015, [bit.ly/37dK4AY](http://bit.ly/37dK4AY).

<sup>35</sup> European Stability Initiative: „The Merkel Plan: Restoring control; retaining compassion. A Proposal for the Syrian refugee crisis” 2015., [bit.ly/2SrefH5](http://bit.ly/2SrefH5).

<sup>36</sup> European Stability Initiative: „Why people don’t need to drown in the Aegean. A policy proposal” 2015. 8–9, [bit.ly/2H8qijn](http://bit.ly/2H8qijn).

<sup>37</sup> European Stability Initiative: „The Merkel–Samsom Plan - a short history” 2016. január 29., [bit.ly/2vZACEn](http://bit.ly/2vZACEn).

<sup>38</sup> Seçil Paçacı ELİTOK: „Three Years on: An Evaluation of the EU-Turkey Refugee Deal” *MiReKoc Working Papers* 2019/4. 8, [bit.ly/2v88cHL](http://bit.ly/2v88cHL).

tölt be az EU politikájában és Törökországnak az EU-hoz való csatlakozási tárgyalásában<sup>39</sup>, és mivel a legnagyobb menekültlétszámot befogadó ország is egyben.<sup>40</sup>

Az Égei-tenger és a Földközi-tenger keserű tragédiák színtere lett, ahol az emberek keresték a biztonságosabb jövő felé vezető utat Európába, és könnyű belátni, hogy az ilyen próbálkozások egyhamar nem fognak megszűnni. 2015. április 20-án az Európai Tanács elnöke, Donald Tusk rendkívüli csúcstalálkozóra hívta fel a Tanácsot, hogy megvitassa a Földközi-tengerre gyakorolt migrációs nyomást.<sup>41</sup> Ugyan ezen a napon az EU kül- és belügyminiszterei tízpontos cselekvési tervet fogadtak el a migráció kezelésére, és a 8. számú pont egy új „visszatérési program kidolgozását célozta meg, hogy a Frontex közreműködésével a határmenti tagállamok együttműködésével a szabálytalan vándorlók gyorsan visszatérhessenek”.<sup>42</sup> Ezt tekintethető az EU és Törökország közti együttműködés kiindulópontjának.

Az EU és Törökország között 2015 nyarán és őszén tartott találkozók eredményeként október 6-án tervezetként megjelent az EU és Törökország közötti együttműködés<sup>43</sup> a menekültek támogatására és a migrációkezelés terén az együttműködés megerősítésére. 2015. október 15-én látott napvilágot az *EU–Törökország közös cselekvési terv*, hogy a válsággal három ponton birkózzanak meg: a) a Szíriából érkező tömeges migrációt kiváltó főbb okok kezelése, b) az ideiglenes védelem alatt álló szíriaiak és az őket befogadó Törökország támogatása és c) az együttműködés megerősítése az EU-ba irányuló szabálytalan migráció megakadályozása érdekében.<sup>44</sup> 2015. november 29-én az EU állam- és kormányfői előkészítő csúcstalálkozót szerveztek Törökországgal, és újraélesztették Törökország EU-csatlakozásának kérdését, valamint előkészítették a visszafogadási megállapodás (toloncegyezmény) alkalmazását 2016 júniusától, annak érdekében, hogy teljesüljön a vízumkönnyítés és a vízummentesség a schengeni övezetben a török állampolgárokra vonatkozóan 2016 októberétől.<sup>45</sup> Az Európai Bizottság kijelentette, hogy a Törökországgal kapcsolatos növekvő politikai szerepvállalás mellett jelentős pénzügyi támogatást is nyújt az ideiglenes védelem alatt álló szírek számára, az azonnali és folyamatos humanitárius segítségnyújtás fenntartásához.<sup>46</sup> Ezen kezdeményezések nyomán, 2016. március 18-án az EU és Törökország bejelentette: úgy döntöttek, megállítják

<sup>39</sup> Ebru TURHAN: „Europe’s Crises, Germany’s Leadership and Turkey’s EU Accession Process” *CESifo Forum* 2016/2. 26, [bit.ly/31yHwfh](http://bit.ly/31yHwfh).

<sup>40</sup> ЕЛТОК (38. l.) 8.

<sup>41</sup> European Council: „President Donald Tusk calls an extraordinary European Council on migratory pressures in the Mediterranean” 2015. április 20. [bit.ly/379OuZs](http://bit.ly/379OuZs).

<sup>42</sup> European Commission: „European Commission proposes ten point action plan on migration” 2015. április 22. [bit.ly/31GHT7C](http://bit.ly/31GHT7C).

<sup>43</sup> European Commission: *Draft Action Plan: Stepping up EU-Turkey cooperation on support of refugees and migration management in view of the situation in Syria and Iraq* MEMO/15/5777 6 October 2015.

<sup>44</sup> European Commission: *EU-Turkey Joint Action Plan* MEMO/15/5860 15 October 2015, [bit.ly/2u-oYfWx](http://bit.ly/2u-oYfWx).

<sup>45</sup> European Council: „Meeting of the EU heads of states or government with Turkey” 2015. november 20. [bit.ly/2HeBxD2](http://bit.ly/2HeBxD2).

<sup>46</sup> European Commission: „EU-Turkey Cooperation: A €3 billion Refugee Facility for Turkey” 2015. november 24. [bit.ly/3bjq7vA](http://bit.ly/3bjq7vA).



a Törökországból az EU-ba irányuló szabálytalan migrációt; az EU–Törökország közös cselekvési tervének célja, hogy „megszüntesse a csempészek üzleti modelljét”, és a migránsok számára „alternatívát kínáljon, életük veszélyeztetése helyett”.

Az EU–Törökország közös nyilatkozat kilenc fő elemet tartalmaz, amelyek egy-egy ütemterv egyes lépéseit jelentették az aktuális helyzet kezelésére: a) A Törökországból a görög szigetekre átkerült irreguláris migránsokat – a 2016. március 20-i állapot szerint – visszajuttatják Törökországba; b) a görög szigetekről Törökországba visszajuttatott minden szír helyébe egy másik szírt telepítenek át az EU-ba, figyelembe véve a sérülékenységi ENSZ által megállapított kritériumait; c) Törökország megteszi a szükséges intézkedéseket annak érdekében, hogy létrejöjjenek új tengeri vagy szárazföldi útvonalak az EU-ba irányuló szabálytalan migráció számára; d) amint a Törökország és az EU közötti szabálytalan átkelés véget ér, vagy legalábbis jelentősen és fenntarthatóan csökkent, az önkéntes humanitárius befogadási rendszer feléled; e) ütemtervet dolgoznak ki a török állampolgárok számára az EU-ba való beutazáshoz szükséges vízumkötelezettség megszüntetésére; f) az Unió, Törökországgal együttműködve, hárommilliárd eurót fog biztosítani az ott élő menekültek számára, és miután ezt az alapot teljes mértékben felhasználták, további hárommilliárd eurót fizet 2018 végéig; g) az EU és Törökország ösztönzi a vámunióra irányuló erőfeszítést; h) a török csatlakozási folyamatot új fejezetek megnyitásával ösztönzi; i) az EU és tagállamai együttműködik Törökországgal minden olyan törekvésben, amelynek célja a humanitárius körülmények javítása Szíriában.<sup>47</sup>

#### 4.3. A PAKTUM MŰKÖDÉSE ÉS HATÁSAI

2015 októberében a görög szigetekre napi átlagban 6 350 ember érkezett, decemberben pedig már csak 3 222. A paktum alkalmazása 2016. március 21-én indult el, addigra az érkezők napi átlaga 83 főre zuhant.<sup>48</sup> Az egyezség nyomán, a Törökországból Európába érkezők számának 97%-os csökkenését látva, az Európai Bizottság kijelentette: az együttműködés irányváltást jelez, és az áttelepítési akciók nyomán a Törökországból az égei-tengeri szigetekre történő irreguláris belépés napi átlaga 2016-tól 2018 végéig 1 794-ről 85-re csökkent.<sup>49</sup>

Noha a menedékgrog iránti kérelmek és a határon való átkelési kísérletek száma jelentősen csökkent, mégis mindig sok ellentmondás van a paktum hatásait illetően. Az ígért vízumliberalizáció, a pénzügyi támogatás és Törökország uniós csatlakozásának újraindítása függőben van. A vízumliberalizáció a Törökország és az EU közötti kapcsolat kérdése marad. A paktumban ez lett a „mézesmadzag”,<sup>50</sup> de a vízummentesség érdekében Törökországnak eleget kell tennie olyan kritériumoknak, mint a korrupció elleni küzdelem, a büntetőügyekben folytatott igazságügyi együttműködés, az Európával való együttműködés, az adatvédelmi és terrorizmus elleni

<sup>47</sup> European Council: „EU-Turkey Statement” 2016. március 18. [bit.ly/31DcrHE](http://bit.ly/31DcrHE).

<sup>48</sup> European Commission: „EU-Turkey Statement. Three Years On” 2019, [bit.ly/2UEA8NY](http://bit.ly/2UEA8NY).

<sup>49</sup> European Commission: *Turkey 2019 Report* SWD(2019) 220 final 29 May 2019. 46, [bit.ly/2SgvFzC](http://bit.ly/2SgvFzC).

<sup>50</sup> ELITOK (38. lj.) 5.



jogszabályok elfogadása, az EU és Törökország közti visszafogadási megállapodás megkötése, valamint a biometrikus útlevelek bevezetése.<sup>51</sup>

A pénzügyi támogatás nem volt megfelelő, ha összehasonlítjuk azzal az összeggel, amit – több mint 11,4 milliárd eurót – Törökország költött a menekültek támogatására, a szíriai válság kezdete óta.<sup>52</sup> Az Európai Bizottság az ígért összegből hárommilliárd eurót közvetlenül a paktum alkalmazásával kezdődően kifizetett, a másik hárommilliárdot pedig 2018 márciusáig fizette ki. A teljes összeg sem tudja azonban fedezni Törökország pénzügyi szükségleteit a technikai, adminisztratív és társadalmi hiányosságok pótlására.

Az EU-hoz való csatlakozási folyamat újjáélesztése sem teljesült, mivel a 2016. július 15-i katonai puccskísérlet miatt a kormány rendkívüli időszakot hirdetett ki, különleges intézkedéseket vezetett be. Az Unió jogi vívmányait taglalo csatlakozást előkészítő tárgyalási fejezetek közül a biztonsági és gazdaságpolitikára vonatkozó volt csak nyitva, a főbb fejezeteket, így a 23. fejezetet (igazságszolgáltatás és alapvető jogok) valamint a 24. fejezetet (jog, szabadság és biztonság), nem sikerült megnyitni.

Végül, de nem utolsósorban, 2018-ban Törökország egyoldalúan felfüggesztette a Görögországgal kötött visszafogadási megállapodást, válaszként arra, hogy a görög bíróság nyolc török katonát bocsátott szabadon, akik a július 15-i puccskísérlet utáni napon menekültek el az országból.<sup>53</sup>

#### 4.4. MAI GONDOK

A cselekvési terv, az EU ellenőrzésalapú migrációs politikáját szolgálva, a menekülteket az EU határain kívül akarja tartani, és megállítani őket a határ elérése előtt. További célja a megfelelő migrációs menedzsment és stratégia létrehozása, a menekültek nyilvántartásának szabályozása Törökországban. Mindezzel kívánja megakadályozni, hogy a menekültek alternatív helyeket keressenek, és továbbvándoroljanak (másodlagos migráció), ennek érdekében némi pénzügyi támogatást is felkínál. Végül előírja a tilalom ellenére az európai határt átlépő menekültek gyors és hatékony visszaküldését a származási országukba. Látható, hogy a közös cselekvési terv az EU „távírányítási” stratégiájának újabb példája, és azt célozza, hogy menekülteknek törökországi tartózkodásuk alatt közép- és hosszú távon jó életszínvonalat biztosítsanak, megkönnyítve a munkaerőpiacra való belépésüket, a közszolgáltatásokhoz és az egészségügyi szolgáltatásokhoz való hozzáférésüket, a gyermekeknek pedig az oktatáshoz való hozzáférést. Ezt garantálja, hogy a határrendőrség által elfogott migránsokat visszaküldik a származási országukba, miközben segítik az újonnan bevándorlók beilleszkedését. A „távírányítási” stratégia valójában a migrációs ellenőrzés terheinek áttolására, kiszervezésére utal, vagyis az EU egy puf-

<sup>51</sup> Turkey 2019 Report (49. lj) 49.

<sup>52</sup> European Commission: „Turkey: Refugee Crisis. ECHO [European Civil Protection and Humanitarian Aid Operation] Factsheet” 2017, [bit.ly/39fnlpl](http://bit.ly/39fnlpl).

<sup>53</sup> Sevil ERKUŞ: „Turkey to implement EU deal despite suspension of agreement with Greece: Diplomat” *Hürriyet Daily News* 2018. június 9. [bit.ly/2tCRFeB](http://bit.ly/2tCRFeB).

ferzónát hoz létre különböző eszközökkel, például a vízumrendszerrel, a származási és a tranzitországokkal való együttműködéssel. Emiatt nyilvánvaló, hogy az EU és Törökország közös cselekvési terve a „távirányítási” stratégia következménye.<sup>54</sup>

Az EU és Törökország közötti paktumot számos nemzeti és nemzetközi fórum kritizálta, amiért az EU a felelősségét áttolta saját határain túlra. A meghozott döntésekkel létrejött az „európai erőd”, a határok megerősítése, ahelyett, hogy figyelmet fordítanak az Európába érkező migránsokra. Mégis, miközben folytak Törökországgal a tárgyalások, az EU eltekintett Törökország antidemokratikus változásaitól és belpolitikai helyzetétől. Törökország ugyanis eltávolodott a koppenhágai csatlakozási kritériumoktól. Ugyanakkor mellőzték a menekültekkel kapcsolatos kötelezettségek európai szintű garanciáit, mert az EU vezetői a Törökországgal folytatott együttműködésben főként az Európa felé irányuló irreguláris migráció megelőzésére összpontosítottak.<sup>55</sup>

Az EU és Törökország közötti paktumnak számos más hátránya is van a nemzetközi jog terén. Az egyik leggyakrabban tárgyalt pont az „egy az egyben cseréről” szól, amely arra kényszeríti a szíreket, akik áthaladtak a görög szigeteken, hogy Törökországot tranzitországgként használják visszafelé. A menedékkérő iránti kérelmek elbírálásakor felmerülő esetleges önkényesség, a menedékkérők önkényes fogva tartása, a menekültek kollektív kiutasítása és a felügyeleti mechanizmus hiánya meglehetősen aggályos.<sup>56</sup> Ezért az ENSZ Menekültügyi Főbiztossága kijelentette: nincsenek megfelelő és szükséges feltételek, a terv végrehajtása kétséges, ezért nem lesz részese a közös cselekvési tervnek, nem vesz részt a hazatérési programban vagy a feltartóztatásban.<sup>57</sup>

A biztonságos harmadik ország elvét szintén érinti az EU–Törökország-paktum. Olyan országokról van szó, amelyek nem gyakorolnak nyomást saját állampolgáraira és harmadik országbeli állampolgárokra, és teljesítik a nemzetközi megállapodásokban meghatározott valamennyi szükséges menedékkjogi előírást. Ám Törökországnak vannak hiányosságai e téren:<sup>58</sup> a szírek nem kérhetnek menekültstátuszt, mivel „Törökország fenntartja a földrajzi korlátozást, amelyet a menekültekről szóló 1951.évi ENSZ egyezmény ratifikálásakor tett, vagyis csak az Európában bekövetkező események miatt menekülőknél nyújt védelmet”.<sup>59</sup> Eltekintve a jogi korlátozásoktól, a legfeljebb 72 000 menekültre vonatkozó áttelepítési vállalás irreális egy olyan ország számára, ahol több mint hárommillió szír menekült tartózkodik. Figyelembe véve az összes jogi megszorítást, az életmentő megoldásokat és a rövid távú megelőző intézkedéseket, az EU és Törökország közötti egyezség csak „ideiglenes megoldás Európa számára”, nem pedig az „európai” megoldás.<sup>60</sup>

<sup>54</sup> YILMAZ ELMAS (10. lj.) 280–282.

<sup>55</sup> YILMAZ ELMAS (10. lj.) 282–284.

<sup>56</sup> YILMAZ ELMAS (10. lj.) 287.

<sup>57</sup> UNHCR: „UNHCR redefines role in Greece as EU-Turkey deal comes into effect” 2016. március 22., [bit.ly/2H1SBML](http://bit.ly/2H1SBML).

<sup>58</sup> YILMAZ ELMAS (10. lj.) 287–289.

<sup>59</sup> Human Rights Watch: „Protecting Refugees” [bit.ly/2UwVuwN](http://bit.ly/2UwVuwN).

<sup>60</sup> Angeliki DIMITRIADI: *Deals Without Borders: Europe's Foreign Policy on Migration. Policy Brief* (London: European Council on Foreign Relations 2016) 1–7, idézi YILMAZ ELMAS (10. lj.) 289.

## 5. A PAKTUM HATÁSA A BALKÁNON

A közös cselekvési terv végrehajtásának kezdete óta az egyik legfontosabb kérdés a paktum sikere. Statisztikai szempontból, az Európai Unióba belépő vándorlók és menekültek száma jelentősen csökkent, de tisztázatlan, hogy az a paktum eredménye-e, vagy a balkáni útvonal lezárásának a következménye.<sup>61</sup> Marie Walter-Franke szerint „az Égei-tengeren a szabálytalan átkelések alacsony száma nem az ünneplést »egyét egyért cserélő« mechanizmusból származik, hanem abból ered, hogy lezárták a balkáni útvonalakon a határokat, ami már 2016 márciusa előtt megkezdődött”.<sup>62</sup> A paktum megkötése és a balkáni útvonal lezárása ugyanis összekapcsolódik, és mindkettő jelentősen hozzájárult a migrációs terhek Unión kívülre tolásához, valamint a menekülteknek az uniós határoknál való megállításához. A menedékkérők száma nagyon lecsökkent, amint a paktumot alkalmazni kezdték. Ez azonban nem jelenti azt, hogy a balkáni útvonal teljesen bezárult, csak megváltozott a menekülés iránya a déli belépési ponton.

A paktum megkötése előtt a vándorlók és a menekültek rendkívüli mértékben igénybe vették a görög szigeteket, hogy azokon keresztül folytathassák Európába vezető útjaikat. A paktum megkötése után ez a belépési pont átkerült Bulgária Törökországgal határos területeire.<sup>63</sup> 2018 eleje óta ugyanis a vándorok és a menekültek továbbra is igénybe veszik az embercsempészeket Bosznia-Hercegovina elérése érdekében, Szerbiából és Montenegróból.<sup>64</sup> A Nemzetközi Migrációs Szervezet (*International Organization for Migration, IOM*) megerősítette, hogy a Nyugat-Balkán felé tartó vándorlás még mindig növekszik. Bosznia-Hercegovina, Montenegró és Albánia 2018 májusában egyenként több mint kétszer annyi vándort és menedékkérőt regisztrált, mint 2017-ben e három ország összesen. Peter Webinger, az osztrák belügyminisztérium menekültügyi, migrációs és emberi jogi igazgatóságának vezetője kijelentette, hogy kiépülőben van egy új balkáni útvonal, vagyis a „mecsetek útja”, azt állítva, hogy a mecsetek támogatást nyújtanak a vándoroknak.<sup>65</sup> A balkáni útvonal azért sem teljesen zárt, mert három EU-tagállam (Bulgária, Magyarország és Horvátország) próbálta úgy távoltartani a menekülőket, vándorokat, hogy akár erőszakkal is visszafordította őket. A balkáni útvonal lezárására irányuló összes lépés közül Magyarországé a leginkább ellenséges az összes vándor és menekülő, sőt az összes külföldi számára.<sup>66</sup>

<sup>61</sup> ZOOMERS–VAN NOORLOOS–VAN LIEMPT (17. lj.) 2.

ZOOMERS–VAN NOORLOOS–VAN LIEMPT (19. lj.) 4.

<sup>62</sup> Marie WALTER-FRANKE: „Two Years into the EU-Turkey »deal« - Taking stock” Policy Brief, Jacques Delors Institute 2018, 3, [bit.ly/3clirUw](http://bit.ly/3clirUw).

<sup>63</sup> Bodo WEBER: *The EU-Turkey Refugee Deal and the Not Quite Closed Balkan Route* (Sarajevo: Friedrich-Ebert-Stiftung Dialogue Southeast Europe 2017) 22, [bit.ly/3877FEp](http://bit.ly/3877FEp).

<sup>64</sup> Giorgio FRUSCIONE: „What of the Refugees? The Closure of the Balkan Route, Two Years On” *Italian Institute for International Political Studies* 2018. május 16. [bit.ly/388SBWT](http://bit.ly/388SBWT).

<sup>65</sup> Mladen LAKIC – Gjergj ERBARA: „»New Balkan Route« for Migrants, Refugees Causes Alarm” *BalkanInsight* 2018. június 4. [bit.ly/2tCUI6x](http://bit.ly/2tCUI6x).

<sup>66</sup> Venice Commission – OSCE/ODIHR: *Joint opinion on the provisions of the so-called “Stop Soros” draft legislative package which directly affect NGOs* CDL-AD(2018)013 25 June 2018, 20, [bit.ly/2viTgqu](http://bit.ly/2viTgqu).

Az is bebizonyosodott, hogy az EU délkeleti határainak és a balkáni útvonalnak a teljes lezárására irányuló politikai akarat, valamint a menekültek átutazásának ellehetetlenítése csak az emberi jogok és a jogállamiság megsértésével lehetséges. Az emberi jogok szisztematikus megsértése az elrettentés érdekében, a nemzeti, az uniós és a nemzetközi normák rendszerszerű mellőzése nem fér össze az alapvető uniós értékekkel.<sup>67</sup> A nyugat-balkáni nem uniós országok szerepe azért fontos az EU számára, mert az EU *de facto* kijelölte a csatlakozni kívánó államokat a menekültügyi válság kezelésére.<sup>68</sup> A balkáni útvonal déli és északi be- és kilépési pontjának lezárására tett kísérlet továbbra is függőségbe hozta a térségben a nem uniós országokat: továbbra is az EU politikája szabja meg a magatartásukat. Macedóniát és különösen Szerbiát, ahol a menekültek és vándorok többsége tartózkodott, mivel nem tudott továbbutazni, a szomszédos EU-tagországok biztonságos tranzitorzággá minősítették, hogy ezzel hárátsák el a nemzetközi védelemért való felelősséget és a kellemetlen következményeket.<sup>69</sup>

A balkáni útvonal országai látványos példát adnak e determinisztikus politika alkalmazására és mindarra, ami a Szerbia és Magyarország közötti kapcsolatokban öltött testet. Szerbia arra kényszerült, hogy illegális, antidemokratikus gyakorlatot kövessen, és viselje a menekültekkel kapcsolatos terheket. Sok menekült és migráns sérülékeny helyzetbe került a magyar–szerb határon, miközben a Balkánon kívüli tagállamok és az EU intézményei hallgattak a tagjelölt országok menekültpolitikájának működése láttán. Mindenekelőtt az EU tagállamainak kezdeményezései akadályozták meg a nemzetközi védelemért való felelősség vállalását és a terhek megosztását, de a vándorokat és a menekülteket belesodorták az illegális megoldások keresésébe, és elrettentésükbe a rendőrséget is bevonták. A jogállamiság és a demokrácia az Európai Unió legfontosabb értéke, de az, ami a balkáni útvonalon történt, csak az euroszeptikusok malmára hajítja a vizet.<sup>70</sup>

## 6. KÖVETKEZTETÉSEK

Az EU „távírányítós” stratégiájának köszönhetően az EU és Törökország közti paktum lényege, hogy az EU pénzügyi támogatására és vízumliberalizációs ígéretére válaszoló gesztusként Törökország felelősséget vállalt a menekültek befogadásáért, integrációjáért és azért, hogy ne menjenek tovább az EU területére.<sup>71</sup> Ám a paktumnak nincs jogilag kötelező ereje, noha „az EU nyakig belemászott abba a hatáskörök, meg a költségvetés, a működési intézkedések révén”.<sup>72</sup> A megállapodás így sok kritikát kapott, ideértve azt, hogy a hosszú távú megoldás helyett csak a válságmenne-

<sup>67</sup> WEBER (63. lj.) 22.

<sup>68</sup> FRUSCIONE (64. lj.)

<sup>69</sup> WEBER (63. lj.) 22

<sup>70</sup> WEBER (63. lj.) 22

<sup>71</sup> YILMAZ ELMAS (10. lj.) 294.

<sup>72</sup> Sergio CARRERA – Leonhard DEN HERTOG – Marco STEFAN: „It wasn’t me! The Luxembourg Court Orders on the EU-Turkey Refugee Deal” *CEPS* 2017/15. 11, *bit.ly/2PT5JIP*.

dzselés rövid távú célját követte, ezért a felek bármikor felfüggeszthetik az egyezséget. A paktumot bírálta számos nemzeti, nemzetközi, tudományos és civil szervezet, mert ellentmond az EU alapvető értékeinek és a globális migrációs és menekültügyi csomagnak. Tekintettel arra, hogy Törökország „biztonságos harmadik ország” lett, a paktum révén a kollektív kiutasítási lehetőség, valamint az „egy az egyben átvétel” elve sérti a nemzetközi jogot.

A statisztikák szerint a paktum életbe lépését követően a balkáni határokon a migránsok átjutása jelentősen csökkent. A paktum alkalmazása ugyanis összekapcsolódik a vándorokkal szembeni ellenséges attitűddel, a határon a menekültek erőszakos visszafordításával. Magyarország is döntően biztonsági ügyként kezelte a vándorok megállítását, visszafordítását, és ez a példa ragadós, még akkor is, ha a menekülők új utakat keresnek az EU eléréséhez, és újra az életüket kockáztatják az embercsempészek révén. A paktum újabb példa arra, hogy a az EU migrációs kontrolljának az Unión kívüli országokra háritását célzó, harmadik országokkal létesítendő megállapodások nem hatékonyak, és nem nyújtanak tartós megoldást a migráció menedzselésében. A megállapodások hatására az átutazó vándorok és menekültek kiszolgáltatottsága inkább nő, és bár az EU a határellenőrzésre és a Frontexre, fogadó táborokra és fogvatartási központokra, hazatérésre elég sok pénzt fordít, a társadalmi és pénzügyi fenntarthatóság nem tűnik stabilnak.<sup>73</sup> A menekültekkel kapcsolatos terhek más régiókra terhelése ösztönzi a szabálytalan migrációt, az illegális határátlépést, valamint a másodlagos (a vágyott befogadási országba való további) migrációt. Ha a migrációs politika nem a migránsokról és a joguralomról szól, úgy a tagállamok nacionalizmusát fokozza,<sup>74</sup> és távolodik az ENSZ globális migrációs elveitől.<sup>75</sup>

Összességében a paktum azt példázza, hogy a hatékony, kezelhető menekültügyi és határrendszer csak az európai értékeket, azaz az emberi jogokat, a terhek egyenlő megosztását és a jogállapot tisztelőben tartó politikák megteremtésével érhető el. Ellenkező esetben a szabálytalan migrációt bátorítjuk, ami nem követendő példa más régiók számára.

<sup>73</sup> ZOOMERS–VAN NOORLOOS–VAN LIEMPT (19. lj.) 6.

<sup>74</sup> Fatma YILMAZ ELMAS: „AB Dış Göç Politikasında Kayıp Parça: Göçmen Odaklı Yaklaşım” *Ankara Üniversitesi Yayınları* 2017/564. 424, [bit.ly/3biUzGj](http://bit.ly/3biUzGj).

<sup>75</sup> Sergio CARRERA et al.: „Some EU governments leaving the UN Global Compact on Migration: A contradiction in terms?” *CEPS* 2018/15. 6, [bit.ly/31x4Slw](http://bit.ly/31x4Slw).

MARKO S. MACSKOVICH\*

# AZ ENSZ MENEKÜLTÜGYI FŐBIZTOSSÁGÁNAK FEJLŐDŐ REGISZTRÁCIÓS GYAKORLATA. EURÓPA 2015-BEN – A MELLŐZÖTT SZAKÉRTELEM?

*Az ENSZ Menekültügyi Főbiztosságának több évtizedes tapasztalatát felhasználva, a világ-méretű párbeszéd hatására kifejlesztett regisztrációs és személyazonosítási szabványok alkalmazása elsősorban a tömeges migrációs hullámban érintett, védelemre szoruló emberek számára nélkülözhetetlen. Ez a biometrikus alapú személyazonosítás a modern informatika és a személyes adatok kezelésének garanciái révén biztosít alapot a tényleges menekültvédelemhez. A Főbiztosság szakértője áttekinti ezt a fejlődési utat, és keserűen állapítja meg, hogy Magyarország nem élt ezekkel a mobilizálható ismeretekkel, szakértelemmel a 2015-ös menekült-válsághelyzetben.*

## 1. BEVEZETÉS

2015-ben a lakóhelyüket elhagyni kényszerültek<sup>1</sup> Európába érkező nagy száma komoly kihívást jelentett a meglévő nemzetközi, regionális és nemzeti intézményeknek. A magyarországi dokumentált adatok szerint a regisztrált menedékkérők száma meghaladta a 170 000-et, de valójában ismeretlen számú vándor lépte át a schengeni határt Ausztria és Németország felé. A tanulmány apropója a magyarországi regisztrációs gyakorlat, hogy kiemelhesse: a nemzetközi menekültvédelmi eszközök és az azok közt kiemelkedő helyet elfoglaló nyilvántartásba vétel, a személyes adatok kezelése, az emberek azonosítása (a regisztráció) a vállalt jogi kötelezettségek része. E cél érdekében betekinthetünk az ENSZ Menekültügyi Főbiztossága (*United Nations High Commissioner for Refugees*, UNHCR) által már létrehozott és alkalmazott, nemzetközileg elismert nyilvántartás történeti fejlődésébe és logikájába.<sup>2</sup> A sérülékeny csoportba tartozók sajátos támogatása és a diszkrimináció tilalma terén elért eredmények pedig példaként kezelhetők.

Tagadhatatlan, hogy az Európába érkező menekülthullám elsősorban a dublini rendszertől követelt érdemi reakciókat, ám a politika inkább a nézetkülönbségek felerősítésével válaszolt. A közös határvédelem és az egységes migrációkezelés megva-

\* PhD, Registration and Identity Management Officer, United Nations High Commissioner for Refugees, 1201 Geneva, 94 Rue de Montbrillant. E-mail: [macskovich@gmail.com](mailto:macskovich@gmail.com).

<sup>1</sup> A nemzetközi szakirodalomban is használt *displaced persons* megfelelőjeként ideértendők a menekültek és a hazájukból egyéb gazdasági okokból is távozni kényszerülők (kényszervándorok) is.

<sup>2</sup> A tanulmány részleteket tartalmaz a szerző doktori disszertációjából (Marko Szilveszter Macskovich: *Innovation in Refugee Protection Delivery. An Appraisal of Technology-Based Solutions* [doktori disszertáció] Osaka 2012), felhasználva a 2015–2018 közötti időszak fejleményeit.



lósítása így még távolabbra került. A közös európai megközelítést gyengítő magyar gyakorlat aláássa a nemzetközi normatív rendszert, és ehhez a görög vagy az osztrák gyakorlat is csatlakozott.

## 2. A NYILVÁNTARTÁSBA VÉTEL JOGA

A Fenntartható Fejlődési Célok<sup>3</sup> tükrében az ENSZ, a Világbank,<sup>4</sup> a nemzetközi szervezetek és a magánszektor szervezetei számos fejlesztési kezdeményezés keretében milliárdokat fordítanak arra, hogy a befogadáshoz szükséges személyazonossági hitelesítő adatok megadásával az egyének bevezethetők legyenek az állami alap- és funkcionális nyilvántartásokba. A menekültek, a kényszervándorok és a hontalanok esetében ez különös jelentőségű, mivel igen kiszolgáltatott lakosságcsoporthoz tartoznak, akiknek különleges védelmi intézkedésekre van szükségük; például azért, mert nem tudnak visszatérni a származási országukba személyazonossági hitelesítő adatok megszerzéséhez, hanem személyazonosságukat az ENSZ-nél, illetve a menekültügyi hatóságoknál a nyilvántartásba vétel időpontjában rendelkezésre álló hitelesítő adatok alapján kell megállapítani.

A személyazonosság nyilvántartásba vételének joga az ENSZ által kinyilvánított emberi jog. Az egyéni identitáshoz kapcsolódó jogokat, kötelezettségeket, a másokkal fennálló viszonyokat nem lehet gyakorolni és nyilvánosan elismerni, ha ezeket nem törvényesen szankcionált és államilag elismert nyilvántartási rendszer útján veszik nyilvántartásba és teszik hozzáférhetővé.<sup>5</sup> Az ENSZ *Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya* (1966) és *A gyermekek jogairól szóló egyezmény* (1989) 2., 6. és 24. cikke, valamint 7. cikke kellő alapot biztosít, hogy az államok átfogó nemzeti nyilvántartási rendszert létesítsenek polgáraik személyazonosságának nyilvántartásba vételére – ideértve a születést, a halált és a házasságot –, akár különböző adatrendszerek révén.<sup>6</sup> Maga a regisztráció nem új jelenség, hanem az államok régóta alkalmazott gyakorlata. Az első nemzeti azonosító és nyilvántartási rendszer megjelenése 1538-re tehető, amikor Angliában azt Thomas Cromwell bevezette.<sup>7</sup> Ez a rendszer mintaként szolgált az ipari forradalom időszakában, és jelentős hozzájárulást jelentett az önfenntartó társadalombiztosítási rendszer kialakításához, összekapcsolódva a szegényügyi törvényekkel, a községi illetőséggel és a békebírákkal.<sup>8</sup> A lakosság folyamatos, részletes nyilvántartásba vétele

<sup>3</sup> Sustainable Development Goal 16: Peace, Justice and Strong Institutions, lásd [bit.ly/36sAcMB](http://bit.ly/36sAcMB).

<sup>4</sup> Id4d Data: *Global Identification Challenge by the Numbers*, lásd [bit.ly/3aGv5lJ](http://bit.ly/3aGv5lJ).

<sup>5</sup> Keith BRECKENRIDGE – Simon SZRETER (szerk.): *Registration and Recognition: Documenting the Person in World History – Editor's Introduction*, Proceedings of the British Academy, Oxford: Published for the British Academy by Oxford University Press, 2012.

<sup>6</sup> Melissa. CASTAN [et al.] (szerk.): *The International Covenant on Civil and Political Rights: Cases, Materials, and Commentary* (Oxford: Oxford University Press 2005).

<sup>7</sup> Simon SZRETER: „The Right of Registration: Development, Identity Registration, and Social Security – a Historical Perspective” *World Development* 2007/1.

<sup>8</sup> Steve HINDLE: „On the Parish? The Micro-Politics of Poor Relief in Rural England, C.1550-1750” *Times Literary Supplement*, 2005/5325.; Nigel Goose: „Paul Slack, The English Poor Law, 1531-



a gazdasági fejlődés kiegészítője volt, és tartalmazta az egyes emberek születésére, házasságkötésére és halálára vonatkozó adatokat.<sup>9</sup>

A modern államok egyre inkább regisztrációs gépezetté válnak, az új technológiák – különösen a biometrikus azonosítás – növekvő szerepet kapnak az állami gyakorlatban. Afrikában és Dél-Ázsiában például ugyanakkor megkerülnek az átfogó születési és halálozási nyilvántartási infrastruktúra kiépítésével járó követelmények teljesítését.<sup>10</sup> Ezekben a térségekben a nemzetközi fejlesztési és adományozói közösségnek kell erőforrásokat biztosítaniuk a biometrikus személyazonosítási regisztrációs rendszerek kialakításához, mivel ezekben az országokban – sokszor a gyarmati előzményeken nyugodva – nincs vagy csak korlátozott mértékben működőképes az országos lakossági nyilvántartási rendszer. Egy személyazonosítási-nyilvántartási rendszer létesítésekor jól át kell gondolni, hogy milyen azonosítási információkat dolgoznak fel, mi a működés pontos technológiája és a hozzáférési mód. Ez azért is kiemelt jelentőségű, mert a személyazonosító nyilvántartási rendszerek a politikai elnyomás eszközei is lehetnek (például apartheid Dél-Afrikában vagy a náciak zsidóüldözése a személyazonossági információs rendszer alapján).<sup>11</sup> Minden rendszer ki van téve a pozitív és a negatív felhasználásnak is, tehát minél erősebb és hatásosabb a rendszer, annál robusztusabb védelmi mechanizmusokra van szükség. A személyazonosító nyilvántartási rendszereket nem államok vagy kereskedelmi szervezetek céljainak kiszolgálására kell létrehozni, hanem a magánszemélyek szabadsága érdekében, hogy azokhoz felhasználóként hozzáférhessenek.<sup>12</sup>

A történelem során is felmerült a nyilvántartásba vétel szükségessége, hiszen például a második világháborúban tapasztalt tömeges migráció miatt a menekülteket el kellett helyezni, a már fennálló jogi és politikai korlátok betartásával. A modern eszmék születése és az emberi jogok biztosítása helyhez kötött, és e jogokat a szuverén nemzetállamok által létrehozott és fenntartott politikai terekben kell biztosítani úgy, hogy az államok ugyanakkor határaikat és polgáraikat is meg kívánják védeni, ehhez pedig az emberek mozgására vonatkozó jogi szabályozást hívják segítségül.<sup>13</sup> Ám a menekültek e területi hatály szerinti szabályoknak nem felelnek meg automatikusan, vagyis tartózkodásuk jogszerűtlennek tűnik.<sup>14</sup> Az UNHCR arra törekszik,

1782” *Economic History Review* 1992/1.; Harry. T. DICKINSON: „Norma Landau, The Justices of the Peace, 1679–1760” *Scriblerian and the K&Cats* 1986/2.

<sup>9</sup> James W. ELY: „Norma Landau, The Justices of the Peace, 1679–1760. Berkeley: University of California Press, 1984.” *Law and History Review* 1985/3.

<sup>10</sup> Kenneth HILL [et al.]: „Interim measures for meeting needs for health sector data: births, deaths, and causes of death” *The Lancet* 2007/9600.

<sup>11</sup> William SELTZER – Margo ANDERSON: „The Dark Side of Numbers: The Role of Population Data Systems in Human Rights Abuses” *Social Research* 2001/2.; Keith BRECKENRIDGE: „Verwoerd’s Bureau of Proof: Total Information in the Making of Apartheid” *History Workshop Journal* 2005/59.; E. WILSON: „The Employment in the Union of South Africa of the System of Identification by Finger Impressions” *Chamber of Mines Archive: Native Affairs Department*, Johannesburg, 1912.

<sup>12</sup> Lásd SZRETER (7. l.)

<sup>13</sup> Barbara HARRELL-BOND – Eftihia VOUTIRA – Mark LEOPOLD: „Counting the Refugees: Gifts, Givers, Patrons and Clients” *Journal of Refugee Studies* 1992/3–4.

<sup>14</sup> Costas DOUZINAS: *The End of Human Rights: Critical Legal Thought at the Turn of the Century* (Oxford:Hart 2000); Patricia TUITT: „Refugees, Nations, Laws and the Territorialization of Vio-

hogya a menekülteket feltérképezze és összekapcsolja azzal a földrajzi területtel, ahol megkísérik a népmozgást ellenőrizni és stabilizálni, annak érdekében, hogy a védelmi igényeket azonosítsák és kezeljék.<sup>15</sup> Ez az erőfeszítés a PRIMES elnevezésű, kifinomult digitális regisztráción keresztül – az emberi mozgás feltérképezésével – valósul meg, és egy nemzetközi térség létrehozását célozza a menekültek befogadása érdekében, hogy a humanitárius közösség megvalósíthassa a célzott védelmet és segítséget.<sup>16</sup>

### 3. A MENEKÜLTEK VÉDELMÉRŐL

A terület, az államhatár védelme az 1648. évi vesztfáliai békeszerződés által teremtett államközi rendszer eleme, amely évszázadokon át meghatározta a nemzetközi politikát és kapcsolatokat. Ezen elv része, hogy az állam területén őket meg kell oltalmazni, ám ez nem csak az állam polgáraival szembeni felelősséget foglalja magában. A védelem a terület és az államhatár ellenőrzése révén nyitott azok számára is, akik saját államuktól nem kaphatják meg azt, ezért nemzetközi védelemért folyamodnak, ami egy másik állam területéhez való hozzáférést jelent. Ennek kerekeit tekinti a Főbiztosság nemzetközi architektúrájának: ne küldjenek vissza senkit az üldöztetést jelentő országokba (*non-refoulement*), azaz az állam ne tagadja meg a hozzá fordulóktól a területéhez való hozzáférést, a védelmet, legyen megfelelő jogorvoslati rendszer, és a hatóságok tartsák tiszteletben az emberi jogokat.<sup>17</sup>

Évszázadunk kezdetére az emberek egyre több és összetettebb ok miatt kényszerülnek otthonukat elhagyni, ez pedig globális szemléletű nemzetközi együttműködést, megoldást igényel (*Global Consultation*, 2001–2002).<sup>18</sup> E dokumentum céljával összhangban az elsődleges védelmi eszköz a legújabb technikai, megoldásokkal elősegített – különösen a biometrikus azonosításon alapuló – regisztráció. A Főbiztosság humanitárius együttműködési rendszerben és a regisztráció folyamatában betöltött szerepét – az állami érdekek meghatározása mellett – tárgyalásokon rögzítik. Az új technikák és eszközök alkalmazása innovatív gondolkodást igényel, amely a Főbiztosságnak mandátumából eredően is<sup>19</sup> rendelkezésére áll. A menekül-

lence” in Peter FITZPATRICK – Patricia TUITT: *Critical Beings: Law, Nation, and the Global Subject* (Burlington, VT: Ashgate 2004).

<sup>15</sup> Cynthia HARDY: „Refugee Determination: Power and Resistance in Systems of Foucauldian Power” *Administration & Society* 2003/4.

<sup>16</sup> Population Registration and Identity Management Ecosystem (PRIMES), [bit.ly/2R139MH](http://bit.ly/2R139MH).

<sup>17</sup> Ninette KELLEY – Peta SANDISON – Simon LAWRY-WHITE: *Enhancing UNHCR's Capacity to Monitor the Protection, Rights and Well-Being of Refugees. Main Report*. (Geneva: United Nations High Commissioner for Refugees 2004) Chapter 1–2; Alexander BETTS – Gil LOESCHER – James MILNER (szerk.): *The United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR): The Politics and Practice of Refugee Protection* (New York: Routledge 2012) 82–103.; Arthur C. HELTON: „What Is Refugee Protection? A Question Revisited” in Niklaus STEINER – Mark GIBNEY – Gil LOESCHER (szerk.): *Problems of Protection: The UNHCR, Refugees and Human Rights* (New York: Routledge 2003.)

<sup>18</sup> Tóth Judit: „Világméretű párbeszéd a menedékjogról” *Acta Humana* 2002/48. 3–37.

<sup>19</sup> *Statute of the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees*, G.A. Res. 428(V), U.N. GAOR, 5th sess., Supp. No. 20, 45, U.N. Doc. A/1775 (1950), Article 1.

tek nemzetközi védelme kiegészíti az államok felelősségét, és ha azok vonakodnak eleget tenni kötelezettségeiknek, esetenként pótolja is azt. A Főbiztosság mint az ENSZ menekültügyi ügynöksége ezen elvek mentén, különböző projektek révén alakította ki a befogadás, a regisztráció, a menekültstátusz meghatározása és az ellátás (menekülttábor) szervezése terén gyakorlatait és eredményeit.

A Főbiztosság fókuszában a menedékjogi rendszerhez történő tényleges hozzáférés (belépés egy állam területére) és annak magas minősége (a menedékjogi kérelem beadása és elbírálása) áll.<sup>20</sup> A területi menedékjog minőségétől<sup>21</sup> függ, hogy a menedéket kérők milyen mértékben élvezhetik *A menekültek helyzetére vonatkozó egyezmény* (genfi egyezmény, 1951) és kiegészítő jegyzőkönyve (1967) által biztosított jogokat (például a mozgás szabadsága, a megélhetési lehetőségek, a gazdasági és szociális jogokhoz való hozzáférés), különösen az erővel való eltávolításuk tilalmát státuszuk elismerését követően. A védelem minőségét a menekültként való elismerés gyakorlata és a menekültek jogainak érvényesíthetősége határozza meg.

A Főbiztosság munkájának tetemes része a táborok működtetésének keretében valósul meg, biztosítva a menekültek személyes biztonságát, hozzáférést az élelmszer-, víz-, egészségügyi és oktatási szolgáltatásokhoz. Bárhol történik is az elhelyezés, az alapszintű védelemben beletartozik a Főbiztosság mandátumának megfelelő nyilvántartásba vétel, a dokumentálás – még vészhelyzetben is –, mivel a menekültek helyzetének tartós megoldását kínáló módszer kiválasztásához és megteremtéséhez ez nélkülözhetetlen. Eközben a technikai, módszerbeli újításokat kipróbálják, és ez hatással van a humanitárius közösségre és az eleve eltérő állami szereplőkre a sokféle menekültügyi helyzetben.

A századfordulóra a menedékjogi térség északon és délen is összezsugorodott, az államok elégedetlenek voltak a genfi egyezmény alkalmazhatóságával, romlott a menekültügy minősége, a helyzet pedig regionális és az univerzális együttműködés hiányosságai miatt aggasztóvá vált.<sup>22</sup> Ez vezetett a majdnem kétéves világméretű párbeszéd (*Global Consultation*) megindulásához,<sup>23</sup> melynek eredményeként 2001-ben a részt vevő államok egy nyilatkozatot fogadtak el. A nyilatkozat többek között kinyilvánította, hogy az 1951. évi genfi egyezmény elsődleges menekültvédelmi eszköz, és megerősítette a Főbiztosság alapvető intézményi fontosságát, és kimondta, hogy annak mandátuma a menekültek nemzetközi védelmének biztosítása és a tartós megoldások előmozdítása.<sup>24</sup> A nyilatkozatot a menekültek védelmére vonatkozó többoldalú – az ENSZ Közgyűlése által is támogatott – cselekvési terv

<sup>20</sup> Lásd BETTS–LOESCHER–MILNER (17. lj.) 85.

<sup>21</sup> Lásd HELTON (17. lj.) 22.

<sup>22</sup> Erika FELLER: „Introduction” *Refugee Survey Quarterly* 2003/2–3.

<sup>23</sup> A párbeszéd keretében 2001. június 6–7-én Budapesten is volt regionális tanácskozás a biztonságos harmadik országok és a toloncegyezmények alkalmazásáról, vizsgálva, hogy ezek miként hatnak a menedéket kérők védelmére, ha úgy távolítanak menekülőket, hogy kérelmüket érdemben nem vizsgálják.

<sup>24</sup> *Declaration of States Parties to the 1951 Convention and or Its 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees*, 16 January 2002, U.N. Doc. HCR/MMSP/2001/09.

kísérte,<sup>25</sup> amely intézkedéseket és prioritásokat vázolt fel a nemzetközi menekültügyi rendszer megerősítése és az aggodalmak enyhítése érdekében.<sup>26</sup>

#### 4. AMI AZ EGYEZMÉNYBŐL KIMARADT

A genfi egyezmény revitalizálása érdekében folytatott világméretű párbeszéd három szakaszra oszlott: az elsőben a menekültekről szóló egyezményben részes államok miniszterei tanácskoztak, a másodikban a szakértők, míg a harmadikban az UNHCR Végrehajtó Bizottságának tagjai (azaz a befogadó és a menekültügyben erőteljesen érintett államok és a Főbiztosság képviselői) konzultáltak. Ez utóbbi szakasz éppen azokat a működési módszereket, szabványokat vizsgálta, amelyekkel az egyezmény és jegyzőkönyve nem foglalkozik elég alaposan. Négy témát dolgoztak ki, amelyek igyekeztek reagálni a kritikákra: a) a tömegesen érkező menekültek védelme; b) a menekültek védelme az egyes menekültügyi rendszerekben; c) a védelmet jelentő megoldások keresése; és d) a menekült nők és gyermekek védelme.<sup>27</sup> Annak érdekében, hogy a lehető legszélesebb körű részvételt biztosítsák, és hogy különböző nemzeti és regionális szempontok érvényesülhessenek, a világ hat helyszínén szerveztek regionális találkozót.<sup>28</sup>

A menekültek tömeges megjelenésének kezelésére irányuló ülésen (2001. március 8–9.) a projekt céljait, előnyeit vitatták meg, ideértve például a regisztrálásért való felelősséget, az azonosítást, a titoktartást, a rendszerfejlesztés erőforrásigényét és a megfelelő technológia kiegyensúlyozott alkalmazását.<sup>29</sup> Az ülés egyik eredményének magát a technológia alkalmazását – amit az UNHCR Működéstámogatási Osztályának vezetője terjesztett elő – tekintették a menekültek (a népesség) nyilvántartásba vételénél.<sup>30</sup> A vitaanyag a fizikai és jogi védelem gyakorlati problémáit

<sup>25</sup> *Agenda for Protection [Global Consultations on International Protection/General]*, 26 June 2002, U.N. Doc. A/AC.96/965/Add.1. Az ENSZ Közgyűlése általi támogatásról lásd *Office of the United Nations High Commissioner for Refugees*, G.A. Res. 187, U.N. GAOR, 57th sess., Supp. No. 49, 352, U.N. Doc. A/57/49 (2002).

<sup>26</sup> Erika FELLER – Volker TÜRK – Frances NICHOLSON (szerk.): *Refugee Protection in International Law. UNHCR's Global Consultations on International Protection* (Cambridge: Cambridge University Press 2003).

<sup>27</sup> Overall protection framework [EC/GC/01/4]; Civilian character of asylum, including separation of armed elements and screening in mass influx situations, as well as status and treatment of ex-combatants [EC/GC/01/5]; Registration [EC/GC/01/6]; Mechanisms of international cooperation to share responsibilities/burdens in mass influx situations [EC/GC/01/7]. Lásd *Update on Global Consultations on International Protection*, 30 May 2001, U.N. Doc. EC/51/SC/CRP.12, para. 12., *bit.ly/2TQyoAT*.

<sup>28</sup> Volker TÜRK – José RIERA – Walpurga ENGBRECHT: „Overview of the Global Consultations on International Protection”, *Refugee Survey Quarterly*, 2003/2–3.

<sup>29</sup> *Global Consultations: Protection of Refugees in Situations of Mass Influx (8–9 March 2001)*, Chairman's Summary, 9 March 2001, UNHCR, *bit.ly/37mkxGp*.

<sup>30</sup> *Global Consultations on International Protection: Report of the First Meeting in the Third Track*, 28 June 2001, U.N. Doc. EC/GC/01/8/Rev.1, *bit.ly/2G13QiK*.

foglalta össze a nyilvántartásba vétel során.<sup>31</sup> A háttér munkát összefoglalóan PRO-FILE projekt néven ismertették, amely tükrözi a Főbiztosság átfogó elképzelését a regisztrációs rendszer átalakításáról, és bemutatja a nyilvántartásba vétel központi szerepét, céljait, a feladatok és a felelősség összefüggését.

Az ülésen két fő tennivalóban állapodtak meg.<sup>32</sup> A Végrehajtó Bizottság rögzíti egyrészt a menekültek nyilvántartására és az adatkezelésre vonatkozó közös normákat, például a személyes adatok felvételét (a többes regisztrációt mellőzve) vagy a személyes adatok védelmét (jogosulatlan hozzáférés kizárása, megfelelő dokumentálás); másrészt azt, miként lehet az adatfelvétel hatékonyságát, a nyilvántartás pontosságát, megbízhatóságát elősegíteni. A projekt fő érdeme, hogy végre politikai támogatást kapott a szükséges kapacitásbővítés, és erre épülhetett az a megállapodás is, amely szerint minden állam kijelöli a projektben résztvevő felelős, érintett szervezet; a Főbiztosság működési iránymutatásokat és szabványokat dolgoz ki a nyilvántartásba vételről és adatkezelésről, felülvizsgálja az 1994-ben született Regisztrációs Útmutatót, valamint megfelelő képzési modulokat dolgoz ki.<sup>33</sup> A projekt kísérlet volt arra, hogy a hidegháború után az államok nemzetközi egyezményben vállalt menekültügyi kötelezettségét úgy tegyék a technikai eszközök bevetésével érdemivé, hogy az államok vonakodnak a teljesítéstől, miközben egyre nagyobb migrációs kontrollt kívánnak gyakorolni a területük és népességük felett (amihez egyébként jobb technikára és szabványosításra lenne szükség). A projektben ezért az érdekek egyensúlyba hozására volt szükség.

A világméretű párbeszédnek ezen része a Végrehajtó Bizottság 91. számú határozatával (*Conclusion*)<sup>34</sup> és az új technikák és eszközök nyilvántartásba vételével kapcsolatos feladatok elfogadásával zárult. Így a *proGres (Profile Global Registration System)* keretében kifejlesztették az UNHCR globális nyilvántartási rendszerét, és azt automatikus ujjnyomat-azonosítást nyújtó (*Automated Fingerprint Identification System, AFIS*), biometrikus technológiával látták el. Ezzel a technika és az annak működtetését biztosító szakértelem behatolhatott az univerzális (jog) védelembe, mégpedig a részes államok támogatása mellett.<sup>35</sup>

A menekültügyi rendszer fejlesztése kapcsán a menekültek is szót kaptak a konzultáció, a párbeszéd keretében, amikor a regisztráció szabványosításáról és az új technikák alkalmazásáról volt szó. Ők is megértették ugyanis, hogy a védelem első vonala a megfelelő regisztráció, mivel az egyének adatainak ismerete nélkül nem

<sup>31</sup> *Practical Aspects of Physical and Legal Protection with Regard to Registration*, 19 February 2011, U.N. Doc. EC/GC/01/6, [bit.ly/2RRhUWS](http://bit.ly/2RRhUWS).

<sup>32</sup> *Update on Global Consultations on International Protection*, 30 May 2001, U.N. Doc. EC/51/SC/CRP.12, [bit.ly/2TQyoAT](http://bit.ly/2TQyoAT).

<sup>33</sup> Lásd 32. lj.

<sup>34</sup> Conclusion of the Executive Committee No. 91 (LII) 2002 on *Registration of Refugees and Asylum Seekers*.

<sup>35</sup> Ugyanakkor a technikai fejlesztés nem feltétlenül és arányosan szolgálja a jogvédelmet és a kontrollt. Lásd az EU példáját: *A Bizottság jelentése a Tanácsnak és az Európai Parlamentnek az 1987/2006/EK rendelet 24. cikkének (5) bekezdésével, 43. cikkének (3) bekezdésével és 50. cikkének (5) bekezdésével, valamint a 2007/533/IB határozat 59. cikkének (3) bekezdésével és 66. cikkének (5) bekezdésével összhangban a Schengeni Információs Rendszer második generációjának (SIS II) értékeléséről*, 2016. december 21., COM(2016) 880 final, [bit.ly/30QceAm](http://bit.ly/30QceAm).

lehet sem a fizikai, sem a jogi védelmet, sem pedig a szükséges megoldási lehetőségeket megteremteni, vagyis nélküle biztonsági rés keletkezik.<sup>36</sup> A Végrehajtó Bizottságban kidolgozott dokumentum a biometrikus azonosítóknak a regisztrációs eljárásba beépítésének vizsgálatával jó alapot adott ehhez és a cselekvési tervhez.

Az UNHCR megalakulása óta többször végzett regisztrációt, elsősorban a népesség nagyságáról, összetételéről. Mivel több régióban (például Pakisztánban, Etiópiában vagy Szomáliában) a tömeges migráció során koherens és megbízható adatok hiányában, valamint az adatgyűjtés nem megfelelő szervezése miatt súlyos aggályok merültek fel a népességmozgás regisztrációjával kapcsolatban, a Főbiztosság 1994-ben kiadta a már említett, a regisztráció során alkalmazható eszközöket tartalmazó útmutatót.<sup>37</sup> 2003-ig nem létezett átfogó alapkövetelmény és módszertan, inkább csak a jó gyakorlatokat osztották meg egymással az államok. Hogy a szabványosítást előmozdítsa, a Főbiztosság 2003-ban kiadta a Regisztrációs Kézikönyvét,<sup>38</sup> mely szerint a menekültekről egyéni adatfelvétel és regisztráció készül, és a hatóság, illetve a nyilvántartás arra hivatkozik vissza a menekült további életciklusában, egészen a tartós megoldásig (hazatérés, beilleszkedés vagy végleges befogadó országba távozás). Ez a kézikönyv a Végrehajtó Bizottság 91. számú határozatán alapszik, még tovább differenciálva a regisztrációs, népesség-nyilvántartási szabályokat az érintett kényszervándor-csoport sajátosságai alapján, a tömeges migrációra, tábori körülményekre és a logisztikai igényekre, a városi vagy falusi környezetre is tekintettel, javítva a menekültek védelmének hatékonyságát.

## 5. A REGISZTRÁCIÓ MINT A VÉDELEM RÉSZE

A Főbiztosság felelősségi körébe tartozóknak alapvető joguk, hogy regisztrálják őket; ez a védelem eszköze, valamint a fizikai és jogi oltalom előfeltétele is. Ezért van kiemelkedő szerepe az elismerési eljárásban, amikor nem csak néhány adatot rögzítenek, hanem az illetőt azonosítják, dokumentálják, az adatait ellenőrzik, megerősítik vagy pontosítják, feldolgozzák, továbbítják és cserélik. Ennek alapján a regisztráció négy érdemi összetevőre (rétegre) bontható: azonosítás, regisztrálás és dokumentálás, adatváltozások átvezetése (például házasságkötés, születés), valamint az adatok felhasználása a tervezés, az értékelés és a nyomon követés érdekében (például élelmezés vagy a segítségnyújtás kapcsán).

A menekültek, kérelmezők regisztrációja – ahogy arra a Főbiztosság Végrehajtó Bizottsága számos határozatában rámutatott<sup>39</sup> – nem szerepel a genfi egyezmény-

<sup>36</sup> Lásd 30. ljt.

<sup>37</sup> *Registration: A Practical Guide for Field Staff* (Geneva: UNHCR 1994), [bit.ly/2usEoFz](http://bit.ly/2usEoFz).

<sup>38</sup> *UNHCR Handbook for Registration. Procedures and Standards for Registration, Population Data Management and Documentation* (Geneva: UNHCR 2003), [bit.ly/2Rqi4pb](http://bit.ly/2Rqi4pb).

<sup>39</sup> Conclusion of the Executive Committee No. 91 (LII) 2002 on *Registration of Refugees and Asylum Seekers*; Conclusion No. 85 (XLIX) 1998 on *International Protection*, paras. (g),(m); General Conclusion No. 74 (XLV) 1994 on *International Protection*, para. (gg); Conclusion No. 73 (XLIV) 1993 on *Refugee Protection and Sexual Violence*, para. (c); Conclusion No. 72 (XLIV) 1993 on *Personal Security of Refugees*, para (b); General Conclusion No 65 (XLII) 1993 on *International Pro-*



ben, de következik annak tartalmából, és – a személyes adatok védelmét is ideértve – összhangban áll több más nemzetközi, regionális politikai és jogi dokumentummal is.<sup>40</sup>

A Főbiztosság menekültek regisztrációjával kapcsolatos feladatai a regisztrációval kapcsolatosan sokrétűek, a következők szerint:

a) A segítségnyújtás és a szolgáltatások mellett a Főbiztosság biztosítja az alapvető emberi jogokhoz való hozzáférést, különösen a visszaküldés elleni védelmet: a nyilvántartásba vétel után a menedékkérőt vagy a menekültet nem lehet visszaküldeni a származási országába. A családegyesítés elősegítése a gyermekek és az egyedülálló nők számára a család tagjainak felkutatásával kiemelkedő érték, és meghatározó a nyújtandó szolgáltatások és védelmi megoldások kiválasztásánál, a tartós megoldások meghatározásánál. A regisztráció befejezése után a menedékkérők és a menekültek lehetőség szerint szabadon mozoghatnak az országban, mert ez a szabadság hozzájárul a függetlenségükhöz és a megélhetésükhöz. A segítségnyújtás, a szolgáltatások igénybevételeinek lehetősége és az alapjogok szabad érvényesülése az elismert és rögzített menekültidentitásból származik.

b) A különösen veszélyeztetett esetek időben történő azonosítása hozzájárulhat a kockázatok csökkentéséhez, mert így megfelelő figyelem jut a speciális szükségletekre. Az ilyen információk megléte megelőzheti a nagyobb sérelmek keletkezését, hiszen a sérülékeny helyzetben lévők felismerése legtöbbször nem egyszerű,

*tection*, para. (c); Conclusion No. 64 (XLI) 1990 *on Refugee Woman and International Protection*, para. (a)(viii); Conclusion No. 49 (XXXVIII) 1987 *on Travel Documents for Refugees*; Conclusion No. 47 (XXXVIII) 1987 *on Refugee Children*, para. (f); Conclusion No. 39 (XXXVI) 1985 *on Refugee Woman and International Protection*; Conclusion No. 35 (XXXV) 1984 *on Identity Documents for Refugees*; Conclusion No. 24 (XXXII) 1981 *on Family Reunification*, para. 6; Conclusion No. 22 (XXXII) 1981 *on Protection of Asylum Seekers in Situations of Large Scale Influx*, para. (m); Conclusion No. 18 (XXXI) 1980 *on Voluntary Repatriation*, para. (i); Conclusion No. 15 (XXX) 1979 *on Refugees without an Asylum Country*, para. (n); Conclusion No. 13 (XXXIX) *on 1978 Travel Documents for Refugees*, Conclusion No. 12 (XXXIX) *on 1978 Extraterritorial Effect of the Determination of Refugee Status*, para. (e); Conclusion No. 8 (XXVIII) 1977 *on Determination of Refugee Status*, paras. (e), (v). A további részleteket lásd *UNHCR Handbook for Registration Annex 1(b)*.

<sup>40</sup> *A menekültek helyzetére vonatkozó egyezmény* (1951) 11. cikke, 25. cikke (ami megfelel az 1967. évi jegyzőkönyv II. cikkének), 27–28. cikke, 35. cikke; *Final Act of the United Nations Conference of Plenipotentiaries on the Status of Refugees and Stateless Persons* (1951): Section IV, A: Travel documents, Section IV, B: Family unity, unaccompanied minors and girls; *A hontalanok jogállásáról szóló Egyezmény* (1954): 12. cikk, 25. cikk, 27–28.cikk; *Genfi Egyezmény a polgári lakosság megóvásáról a háborús konfliktusokban* (1949): 26. cikk; *A Genfi egyezményekhez készített I. Kiegészítő Jegyzőkönyv* (1977): 74. cikk, 78. cikk; *Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata* (1948): 6. cikk, 16. cikk (3) bekezdés; *Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya* (1966): 12–13.cikk, 16.cikk, 23–24.cikk; *Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya* (1966): 10. cikk; *Gyermekek jogairól szóló Nyilatkozat* (1959): 2–3.alapelv, 6.alapelv; *Az UNHCR Alapszabálya* (1950): 2. cikk (f), (h), Melléklet, II.fejezet, 8.cikk (f); *Gyermekjogi Egyezmény* (1989): 7–8.cikk, 22.cikk; *A hontalanság csökkentéséről szóló Egyezmény* (1961): 1. cikk; *A Nőkkel szembeni Diszkrimináció valamennyi formájának megszüntetéséről szóló Egyezmény* (1979): 6. cikk, 9. cikk, 15. cikk; *UN Guiding Principles on Internal Displacement*: Principle 20: Issuance of documents necessary for enjoyment and exercise of legal rights. A további részleteket lásd *UNHCR Handbook for Registration Annex 1(b)*.



így a különböző iránymutatásokat csak akkor lehet alkalmazni, ha a regisztráció alapos volt.

c) A regisztrációs folyamatban összegyűjtött és feldolgozott információk biztosítják azt is, hogy minden esetben azonosítsák, megtervezzék és megvalósítsák a legmegfelelőbb tartós megoldást és annak helyét. A menekültek helyzete igen eltérő, és az adatok időben történő rögzítése elősegíti a menedékkérő vagy a menekült preferenciáján alapuló optimális forgatókönyv megvalósulását.

d) Anélkül, hogy tisztában lennénk az érintett népesség profiljával és igényeivel, a célzott és hatékony segítségnyújtás és védelem nem garantálható, és a környezet sem kezelhető megfelelően. A regisztráció révén lehetővé válik az emberek csoportokba sorolása, biztosítva a menekültügyi programok, szolgáltatások megfelelő tervezését és teljesítését az igényeknek megfelelően.

e) A menekültek többszörös regisztrálásának kiszűrése és a manipulált azonosító okmányok felismerése nemcsak a segélyekkel való visszaélések csökkentését biztosítja, hanem az erőforrások tényleges tervezését is. Ehhez megfelelő adatokat és adatfeldolgozási, technikai eszközöket kell választani.

f) Az államoknak megfelelő mértékű erőforrásokkal kell rendelkezniük ahhoz, hogy érdemben védelmet tudjanak biztosítani, akár az élelmezéssel, ivóvízzel, akár az egészségügyi ellátással, a szállással vagy egyéni segítséggel kapcsolatban. A regisztrációval összegyűjtött vagy azokból generált pontos népességadatok alapot adnak az anyagi, emberi, műszaki és pénzügyi erőforrások megtervezéséhez. A donor államok hozzájárulása a Főbiztosság tevékenységéhez egyre inkább függ a konkrét részletektől és a koherens áttekintéstől.

A nyilvántartásba vétel során alkalmazott gyakorlatok szabványosított megoldásokon alapulnak, biztosítva az irányadó politikák és eljárások közötti átjárhatóságot. Ezek a sajátosságok a kormányokkal való kapcsolatok és a regisztrációs tevékenységekben részt vevő operatív partnerek számára is fontosak. Ennek alapján a következőkre érdemes figyelni:

a) A Főbiztosság nyilvántartási tevékenységekben való közreműködése csak kiegészíti az állam regisztrációs tevékenységét, azért elsődlegesen az államok felelősek.<sup>41</sup> A Főbiztosság tanácsadói és felügyeleti kapacitása ugyanakkor segít, hogy a szabványokat betartsák. Ha a Főbiztosság közreműködését kéri a befogadó országok, akkor a regisztrációt közös feladatnak tekintik, hogy az állam teljes kapacitását kialakítsa a szabványok teljes bevezetéséhez, addig pedig a Főbiztosság tevékenykedik. A befogadó állam általi nyilvántartásba vétel azon a logikán alapul, hogy tudni akarják, kik a területükön tartózkodó külföldiek, és ehhez a regisztrációhoz a végrehajtó partnerek, civil szervezetek együttműködését is megszerzik.

b) A regisztráció gyakorlata és infrastruktúrája többféle formában alakulhat ki – függően az állami kapacitástól, a Főbiztosság részvételétől és a működés stabilitásától –, mert az egyéni regisztráció csak akkor lehetséges. Vészhelyzetben az adatgyűjtés túlnyomórészt becsléseken és (reprezentatív) felméréseken alapul, amelyekből hiányoznak a részletek és a célzott jelleg. Az összetett krízishelyzet-

<sup>41</sup> Conclusion No. 35 (XXXV) 1984 on *Identity Documents for Refugees*.

ben a regisztráció szervezeti közti együttműködést igényel, bár nagy különbség van a tábori és a hivatali, városi regisztráció között, illetve a védelemhez elvezető információk terjesztése terén.

c) A működési célok, a korlátok és a környezeti sajátosságok határozzák meg az információ regisztrálásának szintjét, és ezzel az érintett népesség profilját. Minden esetben az összegyűjtött adathalmaz, a népességprofil tehát a regisztráció mértékétől függ.

d) Az említett szabványos adatkészlet használata az összehasonlíthatóságot és az adatminőség javításának lehetőségét ígéri, reagálva a foglalkoztatási, oktatási és egyéb igényekre.

e) A sérülékeny csoportok közül a gyermekeknek a rögzített adatok segíthetnek a családtagok felkutatásában, a család egyesítésben, de a regisztráció védelmet jelent a jogsértő katonai toborzással szemben is. A nők regisztrációja hozzájárulhat a szexuális kizsákmányolás elleni védelemhez, a célzott támogatáshoz és a tájékozott döntéshozatalhoz. Az életkor, a nem és az egészséggel kapcsolatos adatok például a kínzás áldozatainak, a mentális fogyatékosággal élők segítéséhez elengedhetetlenek.

f) A regisztráció nem egyszeri esemény, hanem egy stratégia, egy folyamat része, amely elkezdődik az otthonról elindulástól és a tartós megoldás végrehajtásáig tart, beleértve a demográfiai változások nyomán követését (például születés, halál, állampolgárság megszerzése, eltávozás) és a segítséget, valamint a kapott szolgáltatásokat. A folyamatos regisztráció stabil erőforrásokkal és képzett, megfelelően instruált tisztviselőkkel, szakemberekkel működőképes, akik folyamatos hozzáférést és kommunikációt biztosítanak az érintett lakossággal, az őket ellátó bármely szervezettel vagy hatósággal.

g) Azt, hogy a személyes adatokhoz illetéktelenek ne férjenek hozzá, ugyanakkor a támogatást szervezők közti adatcsere, hozzáférés jogszerű legyen és az adatminőség megőrzésével járjon, a Főbiztosság erről szóló szabványa biztosítja (bizonyos országokban ez pótolja a személyes adatok kezelésére vonatkozó jogszabályokat).<sup>42</sup> Ebben a rendészeti és az adatvédelmi igényeket kell összehangolni, és az egyéb kockázatokat minimalizálni.

## 6. AMIT A PROFILE PROJEKT HOZOTT

A XX. század két utolsó évtizedében a tömeges migráció sok államban felvetette a Főbiztosság közreműködése szükségességét a nyilvántartásba vétel gyakorlatában, ezért a világméretű konzultációban is megoldásokat sürgettek. A PROFILE projektet 1999-ben kezdeményezték az UNHCR átfogó nyilvántartási és dokumentációs stratégiájának kidolgozására és a meglévő gyakorlatok újraalakítására, beleértve egy globális regisztrációs szoftver (*proGres*) kifejlesztését, másfelől a biometri-

<sup>42</sup> Policy on the Protection of Personal Data of Persons of Concern to UNHCR, UNHCR, 2015, *bit.ly* /2Rprmlg.

kus<sup>43</sup> technológia alkalmazását a menekültek azonosítása érdekében. A nyilvántartási szabványok és a technológia egymásra tekintettel alakult ki. Miként?

a) Számos adatkezelés papíralapú rendszerre épült. Ezek mára sok negatív hatással járnak, mert a hatékonyság és a pontosság nem éri el a maximumot, ami kedvezőtlenül befolyásolja az erőforrásokat és a programok végrehajtását. A nehézkesség késedelmet okoz a nyomon követésben és a családegyesítésben, valamint a tartós megoldások megvalósításában, ahogyan a védelmi és segítségnyújtási intézkedéseknél is. Mivel egyetlen rendszer sem tudta kezelni az összegyűjtött adatokat oly módon, hogy lehetővé tegye a megbízható adatmegosztást és a végrehajtó partnerek közötti átadást, előállhatott a regisztrációs erőfeszítések duplázódásának lehetősége.

b) A már regisztrált vagy más módon megszürt személyek ellenőrzése kapcsán az erőforrások és eszközök hiánya miatt előforduló többszörös nyilvántartásba vétel és a csalás vet fel aggályokat. Az átmeneti adatrögzítés is jelentős költségekkel jár, miközben a menekültek is rájönnek a rendszer korlátozottságára. Ezért egy jobb stratégiára van szükség mielőbb.

c) A különböző ellátásokhoz kapcsolódó kártyák is ezt a gondot növelték, hogy létrejöjjön egy olyan megoldás, amelyben a jogosult és a birtokában lévő kártya között igazolható kapcsolat jöjjön létre, mert különben bárki megszerezheti így a kártyát, és annak birtoklásával a jogosultságokat (más személynek adva ki magát).

d) A rendelkezésre álló erőforrások szintén befolyásolták a regisztrációt. A nem megfelelő adatkezelés messzire mutató következményekkel járt a művelet egyéb területein, beleértve a menekültstátusz elismerését és a tartós megoldás megvalósítását. A menekült életciklusa során összegyűjtött információkat az egységes gyakorlatok alapján, következetesen kell kezelni.

e) A gyűjtött adatok statisztikai célú összerendezése fontos a tervezéshez, kivéve, ha az becslésen alapul, mert az nem elég a tényleges programozáshoz.

f) A regisztrálás optimális esetben biztosítja a menedékkérő vagy a menekült szabad mozgásának jogát, ezért olyan módon kell az adatokat kategorizálni, gyűjteni, hogy azt a több országban, területen áthaladó populációra vonatkoztatva használni lehessen, vagyis a hatóságoknak közös rendszerre, szabványokra és formátumra van szükségük.

g) A hatékonyabb adatkezelés érdekében egyes műveleteket szoftveres megoldásokra (például FBAR és RICS<sup>44</sup>) építettek, de az idő előrehaladtával és a szükséges fejlesztések nélkül ezek elérték kapacitásuk és kompatibilitásuk határát. Így ad hoc szoftvermegoldásokat fejlesztettek ki a meglévő igényeknek megfelelően, ám azok

<sup>43</sup> A biometrikus azonosítások az emberi szervezet egyedi jellemzőjének felismerésén alapulnak. Ezek az arc-, hang-, iris- retina-, kéz- és ujjlenyomat-azonosítás, a DNS elemzése, de idesorolhatjuk az aláírást vagy az emberi hangot is. Az adatbázisban eltárolt mintasablon személyes adatnak minősül, tehát adatvédelem alatt áll. Az azonosítás az eszközök fejlődésével egyre rövidebb ideig tart.

<sup>44</sup> Külföldi Bank- és Pénzügyi Számlázási Rendszer (FBAR), míg a RICS egy felhőalapú kiskereskedelmi POS- és készletkezelő szoftverszolgáltatás. Könnyen megtanulható és kezelhető értékesítési pontot, készletgazdálkodást és jelentéstételi eszközöket, valamint teljes szolgáltatást nyújt, segítségével az ügyfelek intelligensebb vásárlási, leltár- és értékesítési döntéseket hozhatnak, miközben időt takarítanak meg.

a programok nem voltak kompatibilisek egymással, és ennek következtében megvalósíthatóságuk és felhasználhatóságuk ideje egyre rövidült.

A regisztrációs gyakorlatban felmerülő működési gondok azonosítása után a PROFILE a gyakorlat szabványosítását, iránymutatások és képzések fejlesztését, valamint új technikák és eszközök beépítését tervezte. A szabványosítási folyamat magával hozta az informatikai és nem informatikai alapú megoldásokat, alapvetően a menekültek védelmét javító szándékkal. Az új eljárások és technikák bevezetésének az eredménye a megnövekedett kapacitás lett. A Főbiztosság az AFIS biometrikus kapacitásának beépítésével kezdte meg a globális népességi adatok kezelésére szolgáló szoftver fejlesztését (*proGres*). 2006 végén a PROFILE projekt olyan fejlesztési pontot ért el, ahol már a Főbiztosságnak erre szakosodott egységeket kellett létesítenie, saját feladatkörrel.<sup>45</sup>

## 7. A BIOMETRIKUS ADATOK ALKALMAZÁSA

A biometrikus rendszerek olyan (algoritmuson alapuló) illeszkedő rendszerek, amelyekben a statisztikai mennyiségek közötti hasonlóságot valószínűségszámítás alapján határozzák meg. Minden eredmény a két biometrikus minta hasonlóságának valószínűségét fejezi ki.<sup>46</sup> Mindazonáltal nem mindig lehet biztosítani, hogy a valószínűség (és így a hasonlóság) elérje a 100%-ot, ami a hiba arányainak elkerülhetetlen elfogadását jelenti. Az ilyen rendszernek a Főbiztosság tevékenységében való felhasználásának alapja a pontos és megbízható információk szükségessége. A biometrikus technológiát úgy tervezték, hogy információt nyújtson azokról az egyénekről, akiket az adatbázisban azonosítottak és igazoltak. Mivel a biológiai jellemzők állnak leginkább ellen a hamisításnak vagy a csalásnak, a biometriát olyan megoldásnak tekintették, amely képes megbízhatóan szolgáltatni az információt.<sup>47</sup> Ahhoz, hogy sikeres legyen, a biometrikus technológia alkalmazása sok tudományágat átfogó tudást igényel. Ez nem csak a fizikai jellemzőkre vonatkozik, hanem az etikai, jogi, kulturális, viselkedési és pszichológiai dimenziókra is, beleértve az ember és gép közötti kapcsolatot.

Míg az UNHCR teljesíti a megbízatását, a nyilvántartásba vétel során az állam kiegészítőjeként működik. A nyilvántartásba vétellel a Főbiztosság menekültként azonosítja az érintett személyeket, védelmet biztosítva számukra, beleértve ebbe a szolgáltatásokhoz és segítségnyújtáshoz, valamint az alapvető és az emberi jogokhoz való hozzáférést. A felépítendő rendszer, ellentétben az állami nyilvántartásokkal, az egyén nyilatkozataira és a Főbiztosság általi értelmezésre támaszkodik. Azok az esetek, amikor a menedékkérők képesek dokumentummal igazolni személy-

<sup>45</sup> Saját adatgyűjtés (Coordination Support Section [FICSS] és Refugee Systems).

<sup>46</sup> Research of Biometric Solutions and Tools for Use in UNHCR Operations [belső dokumentum, a szerző birtokában], (Geneva: UNHCR, 2011).

<sup>47</sup> A különféle biometrikus rendszerek biztonságának mérésére használt mutató: téves elfogadási hányad (FAR: jogosultként ismer fel nem jogosult személyt) vagy téves visszautasítási hányad (FRR: nem jogosultként ismer fel jogosult személyt).

azonosságukat, elég ritkák. A Főbiztosság igyekezett olyan gyakorlati megoldásokat találni, amelyek biztosítják, hogy egy adott személy ne regisztráljon különböző azonosító adatokkal.

A PROFILE projektet a Főbiztosság 1999-ben kezdeményezte annak érdekében, hogy átalakítsa a helyszíni regisztrációs tevékenységek addig fennálló megközelítését. 2000-ben megszületett a megvalósíthatósági tanulmány, ami javasolta például a népszerű adatok univerzális kezelésére szolgáló szoftver (*proGres*) fejlesztését és az automatizált ujjlenyomat-azonosító rendszer (AFIS) bevezetését. A vizsgálat abból indul ki, hogy az olyan helyzetekben, amikor a normál ellenőrzési módszerek nem megfelelőek, a biometrikus adatokon alapuló ellenőrzés nagyobb biztonsággal és objektivitással biztosítja a személyazonosítást, mint az emberi ellenőrzési módszerek. Az automatizált ujjlenyomat-azonosító rendszerrel felszerelt *proGres* várhatóan a menekültek és más védendő csoportok megbízható nyilvántartásához vezet. A megbízhatóság a jobb azonosítás és dokumentáció révén javítja a védelmet, valamint a népesség pontos nyilvántartásával, dinamikusabb közösségi részvételre keresztül a tervezést és az erőforrás-elhelyezést is.<sup>48</sup>

A nyilvántartásba vétel kapcsán a Végrehajtó Bizottság a világméretű párbeszéd eredményeként meghozott 91. számú határozatában kifejezte, hogy továbbra is támogatja és ösztönzi a Főbiztosságot, hogy új technikákat és eszközöket (ideértve a biometrikus jellemzőkön alapuló azonosítást is) vezessen be a menekültek és menedékkérők azonosításának és dokumentálásának javítása érdekében, és egy egységesebb világméretű nyilvántartási rendszer kialakítása érdekében ossza meg ezeket. Ezt az irányt a Közgyűlés által jóváhagyott cselekvési tervben<sup>49</sup> is megerősítették, a Főbiztosságnál így ezen dokumentumok alapján indult meg a személyazonosítási rendszer korszerűsítése.<sup>50</sup> 2010 végén az UNHCR kiadta az egész szervezetre kiterjedő politikáját tartalmazó dokumentumot a biometrikus adatokon alapuló technológia használatáról a menekültek nyilvántartásba vételi és ellenőrzési folyamatában, és ebben a biometrikus adatok gyűjtését a regisztrációs munkák rendszeres és rutineladataként határozta meg.<sup>51</sup>

A regisztrációs tevékenység következő egységesebbé a *proGres* platform frissítését jelentette, áttérést a harmadik változatról a negyedik verzióra (v4), amelynek elnevezése „*proGres in Partnership*”. Ez jelenleg online infrastruktúrával működik, szinte bárhol elérhető, és lehetővé teszi a harmadik felekkel való együttműködést, biztosítva számukra a *proGres* rekordokban a kiválasztott információk adatkészletekhez való hozzáférés és frissítés jogát. 2018 októberéig már ötven műveletnél használják a *proGres* v4-et, amely több mint 2,5 millió ember életrajzi adatait tartalmazza. 2015 óta a v4 fejlesztése és kiépítése mellett a Főbiztosság a Biometrikus Személyazonosítókat Kezelő Rendszerét (*Biometric Identity Mana-*

<sup>48</sup> UNHCR: *The Global Report 2000* (Geneva: UNHCR 2010).

<sup>49</sup> Lásd 25. lj.

<sup>50</sup> *Findings and Recommendations Concerning the Use of Automated Fingerprint Recognition Technology in UNHCR Operations* (Geneva: UNHCR 2008).

<sup>51</sup> *Policy on Biometrics in Refugee Registration and Verification Processes* Iom 083/2010 – Fom 083/2010 (Geneva: UNHCR 2010).

gement System, BIMS) – amely a saját AFIS megoldásának fejlesztése – is elérhetővé tette, ennek révén már nem csak ujjlenyomatokat, hanem irisadatokat is regisztrálhatnak a hatóságok. 2018 októberétől világszerte 58 műveletben alkalmazhatók biometrikus azonosítási adatok, az ezeken alapuló nyilvántartásokba 6,7 millió menekült biometrikus adatait vették fel. A proGres v4-ben tárolt életrajzi adatok a BIMS-ben kezelt biometrikus sablonokhoz kapcsolódnak. Ez a két rendszerelem a többi, összekapcsolt rendszerrel együtt a 2017-ben bevezetett népességnylvántartási és személyazonosság-feldolgozási szisztéma (*Population Registration and Identity Management EcoSystem, PRIMES*)<sup>52</sup> keretein belül működik. Több év alatt tehát megtörtént az elmozdulás az egyszerű ügykezeléstől az azonosítás rendszerszerű megteremtése felé.

## 8. A TANULÁS ELSZALASZTOTT ESÉLYE

A menekültek nyilvántartásba vételének jóval több mint két évtizede elkötelezetten fejlődő és bővülő szakértelme abba a helyzetbe hozta az ENSZ Menekültügyi Főbiztosságot, hogy globális irányító szerepet töltsön be. A tanulmány csak felvillantotta ennek a fejlődésnek a fontosabb állomásait. Az érintett államok (például Ausztria, Görögország) támaszkodhattak – ahogy ezt sokszor kijelentették – a Főbiztosság tanácsaira és eredményeire. Görögország és Ausztria két példa arra, hogy ha tömeges menekülésről van szó, akkor az állam konzultál a Főbiztossággal a személyek regisztrációjának legjobb módszereiről és gyakorlatáról.

El kell ismerni, hogy bár az említett állami gyakorlatok nem voltak összhangban a meglévő nemzetközi és regionális jogi keretekkel és kötelezettségekkel, egyes államok készek voltak a rendelkezésre álló szakértelmet felhasználni a regisztrációhoz, éppen a tömegesen érkező menekültek és védelmet kérők ügyében. A balkáni útvonalon – különösen a 2015-ös, az Európai Unió déli schengeni, külső határainál – kialakult helyzet azonban indokoltan vetette fel a kérdést: miért nem alkalmazták a nemzetközi tudást és tapasztalatot? A megfigyelésekből úgy tűnt, hogy az állami érdekek és a nemzeti politikai napirendek – a regionális politikai változókkal együtt – háttérbe szorítják a Főbiztosság és az államok közti lehetséges párbeszéd optimális példáit és ésszerűségét. Magyarország sem élt ezzel a lehetőséggel.

Európában a menekültek tömeges érkezése a nemzeti, a regionális politikákat és forrásokat egyaránt próbára tette. Noha az EU tagállamainak válaszai igen különbözőek voltak a problémára, sajnos meg kell állapítani, hogy a regisztrációhoz szükséges nemzetközi szakértelem felhasználásának, igénylésének a lehetőségét elszalasztották.

<sup>52</sup> Lásd 16. ljt.



MÉSZÁROS GÁBOR\*

## A „MILITÁNS DEMOKRÁCIA” ESETE A TÖMEGES BEVÁNDORLÁS OKOZTA VÁLSÁGHELYZETTEL

*A tanulmány kiindulópontja a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzettel kapcsolatos hazai szabályozás, de célja sokkal inkább a szabályozással elérni kívánt jogalkotói szándék elemzése elméleti-jogi aspektusból. Ezen a ponton tehát túlmutat a 2015-től elfogadott, releváns és hatályos normaszöveg elemzésén. A szerző arra tesz kísérletet, hogy a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzetet értékelje jogi, pontosabban alkotmányjogi, alkotmányelméleti szemszögből, rámutatva arra, hogy a szabályozással előállt közjogi helyzet a militáns demokrácia sajátos, hazai megvalósulása irányába mutat. Amíg azonban a második világháborút követően a nyugati demokráciákban a militáns demokrácia eszközrendszere a szélsőséges politikai csoportokkal szembeni védekezési mechanizmusokat jelentette az alkotmányos demokrácia védelme érdekében, addig a tömeges migrációval összefüggő jogalkotás – bár hasonlóképpen „alkotmányon kívüli” eszközöket alkalmaz – a válságretorika fenntartását és ehhez kapcsolódóan a jogállamiság alapkövetelményétől való könnyebb eltérést segítheti.*

### 1. BEVEZETÉS

Ebben a tanulmányban az eddigi kutatói munkáim eredményeire is támaszkodva arra keresem a választ, vajon a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet és ehhez kapcsolódóan a terrorveszélyhelyzet milyen szerepet tölt be a hazai különleges jogrendi terminológiában, és hatással van-e a jogállami gondolkodásunkra. Az elemzés során elsődlegesen elméleti jogi megközelítésmódot alkalmazok, és amellett érvelek, hogy a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet nem pusztán megtévesztő kategória – ugyanis elnevezésében és a szabályozási megoldásában az Alaptörvény különleges jogrendjében foglaltakra utal –, hanem olyan, a rendes alapjogkorlátozási teszt alapján megítélendő fogalom, amelynek megalkotása jogilag nem volt indokolt.

Nem túlzás azt állítani, hogy a hazai politikai és jogi diskurzust 2015 óta a „tömeges” migráció és az ezzel összefüggő, sok esetben nem valós problémák határozzák meg. A magam részéről a szakmai diskurzusnak a jogi-elméleti aspektusaira kívánok reflektálni, előrebocsátva, hogy a kérdés egyes elemeivel másutt már foglalkoztam az elmúlt években.<sup>1</sup> Korábbi megállapításaim helyütt is irányadók azzal, hogy

\* Adjunktus, Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 7622 Pécs, 48-as tér 1. E-mail: [meszaros.gabor@ajk.pte.hu](mailto:meszaros.gabor@ajk.pte.hu)

<sup>1</sup> Vö. többek között Mészáros Gábor: „Egy »menekültcsomag« veszélyei – Mit is jelent valójában a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet?” *Fundamentum* 2015/2–3. 107–119; Mészáros Gábor: „»Alkotmány válságban« – A különleges helyzetek kezelésének dimenziói az Alaptörvény elfogadásától napjainkig” *Jura* 2017/1. 118–133.

a tanulmányban absztraktabb kiindulópontot határoztam meg: az emberi jogok és a demokrácia kapcsolatát, egymáshoz való viszonyát, különös tekintettel a különleges helyzetek kezelésére. A tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet vagy éppen a terrorveszélyhelyzet kommentárját, szakmai indoklásának jogi kereteit a hivatkozott írásokban már kifejtettem. Ehelyütt arra teszek kísérletet, hogy ezeket a jogi, szabályozási eszközöket egy folyamat részeként vizsgáljam. E vizsgálat eredménye, előrebocsátom, nem lesz pozitív.

Az Országgyűlés 2015 őszén két olyan salátatörvényt is elfogadott,<sup>2</sup> amelynek célja annak elősegítése volt, hogy a kormány a „tömeges bevándorlás okozta válsághelyzetet” hatékonyan tudja kezelni. A jogalkotó a két törvénnyel az Alaptörvény módosítása helyett, azt megkerülve rendes törvényben szabályozott kvázi kivételes állapotot. A szabályozással kapcsolatban többen azt vetették fel a szakirodalomban, hogy indokolt lett volna a rendelkezéseket az Alaptörvényben elhelyezni, ezzel is biztosítva az egységes különleges jogrendi szabályok megteremtését.<sup>3</sup> A korábbiakban és ebben a tanulmányban is megindokolom, hogy ez a felvetés veszélyes. A tömeges bevándorlás okozta válsághelyzettel kapcsolatos eddigi gyakorlat nem igazolja azt az érvet, hogy pusztán a magasabb szabályozási szint csökkentené a visszaélés lehetőségét. A bevezetőben világossá szeretném tenni, hogy a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet nem csupán a jogalkotási megoldás miatt aggályos, hanem azért is, mert – az elmúlt időszak jogállamisági deficittal összefüggő fejleményei alapján – annak bármilyen mértékű szabályozása önmagában veszélyes és indokolatlan.

A válsághelyzet későbbi „visszaélésszerű” alkalmazása és a „terrorizmus elleni háborúnak” a 2001. szeptember 11-i terrortámadásokat követően alkalmazott retorikája közt analógia fedezhető fel. Ez komoly aggályokat vet fel, különösen, mivel a terrorizmus elleni háború számos esetben a jogkorlátozások általánosan megjelölt céljával is egyenlővé vált. A terrorizmus elleni háború és a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet így sokkal inkább politikai, semmint jogi eszköz, és akár a jogkorlátozások jogi szempontból vitatható igazolásaként is szolgálhat.<sup>4</sup> Ennek elkerülése érdekében mindkét esetben figyelembe kellene venni a rendkívüli jogi eszkö-

<sup>2</sup> Mindenekelőtt a gyorsított eljárás keretében 2015. szeptember 4-én elfogadott, az *egyes törvényeknek a tömeges bevándorlás kezelésével összefüggő módosításáról szóló 2015. évi CXL. törvényre*, valamint az *egyes törvények Magyarország államhatárának hatékonyabb védelmével és a tömeges bevándorlás kezelésével összefüggő módosításáról szóló 2015. évi CXLII. törvényre* indokolt utalni.

<sup>3</sup> Érdemes hivatkozni arra, hogy egyes szerzők azt tartanák alkotmányos megoldásnak, ha – az alapvető jogok alkotmányos védelmét tiszteletben tartva – a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet különleges jogrendi szabályozása megtörtént volna. DRINÓCZI Tímea: „Special Legal Orders: Challenges and Solutions” *Osteuropa-Recht* 2016/4, 437; BÓDI Stefánia – SZUHAI Ilona: „A civilizációk összecsapása? – A tömeges bevándorlás által életre hívott migrációs válsághelyzet elemzése és a különleges jogrend” *Hadjog* 2016/1–2. 45.

<sup>4</sup> A terrorveszélyhelyzet alaptörvényi szabályozása szükségességének kérdéséről és a terrorizmusról mint a jogkorlátozások bírák csekkjéről lásd részletesen egy korábbi írást: Gábor MÉSZÁROS: „The Hungarian Response to Terrorism: a »blank check« for the government” in Gergely László Szóke (főszerk.): *Essays of Faculty of Law University of Pécs yearbook of 2016* (Pécs: University of Pécs 2017) 129–142.

zők igénybevételének indokoltságát. Nem meglepő módon mind a bevándorlással,<sup>5</sup> mind pedig a terrorveszéllyel összefüggésben számos súlyos általánosítást figyelhettünk meg az elmúlt időszakban.<sup>6</sup> Ezzel összefüggésben egyre gyakoribb – a bevándorlás és a terrorizmus összemosásával, a menedékkérők kriminalizálásával összefüggésben – egyfajta háborús retorika alkalmazása is, amelyben a migráció „veszélytelen” humanitárius oldala helyett, Carl Schmitt barát-ellenség dichotómiáját<sup>7</sup> alapul véve, egyfajta háborús víziót kezdtek alkalmazni. Egyes megközelítések szerint a háborús logikából és Schmitt szuverén-konceptiójából az is következik, hogy a migráció kezelése tagállami szuverenitás kérdése, és nem közösségi, uniós jogi probléma.<sup>8</sup> Látható tehát, hogy a bevándorlás és a terrorizmus kapcsán megjelenő háborús retorika nem kizárólag a politika sajátja, hanem tudományos periodikákban megjelenő, ekként tudományosan támogatható avagy vitatható tézisek formájában is megmutatkozik.

A tanulmány keretein jelentősen túlmutatna azonban a háborús analógia alkalmazhatóságának kritikája,<sup>9</sup> ehelyett sokkal inkább azon kérdés megválaszolását tartom fontosnak, hogy vajon az emberi jogi, humanitárius aspektusok helyett miért az ezeket elvető ideológiák és elméleti alapvetések kerülnek napirendre? Már hivatkoztam a tömeges bevándorlás okozta válság helyzettel és a terrorveszéllyel kapcsolatos analógiára. Utaltam rá, hogy a terrorizmus és a terrorfenyegetettség azért is veszélyes, mert a politikai hatalom visszaélészerűen hivatkozhat rájuk, és a jogállamiság határait túllépve szélesebb körben avatkozhat bele az emberi jogok és alap-

<sup>5</sup> Ezen a ponton fontos utalni arra, hogy a gazdasági bevándorlást a kormányzat nem pusztán szükségszerűen rossz és kártékony folyamatnak tekinti, hanem minden bizonnyal politikai célokból is tudatosan keveri a bevándorlók vagy migránsok, valamint a menekültek fogalmát. Előbbiek jelölik azokat, akik valamilyen gazdasági motivációból érkeznek hazánkba, utóbbiak pedig azokat, akik valamilyen háborútól, üldöztetéstől menekülnek el hazájukból. A genfi menekültügyi egyezmény alapján ez utóbbi csoport esetében mindenképpen kötelesek vagyunk védelem nyújtására. Erről lásd részletesen: Kiss Eszter et al.: „Üzenjük Magyarországnak” (Budapest: Eötvös Károly Intézet – Friedrich-Ebert-Stiftung 2016) 3–6, [bit.ly/37YCSn7](http://bit.ly/37YCSn7).

<sup>6</sup> Ezek közül kiemelhetők: „a terroristák félelmet keltettek”, „minden terrorista migráns”, „a muzulmánok könnyen radikalizálódnak” stb. Lásd részletesen KAKUKK Gabriella: „A menekültek okozta veszélyes és kihívások, avagy a terrorista biztos, hogy menekült?” *Jogelméleti Szemle* 2017/3. 86–91.

<sup>7</sup> Carl SCHMITT: „A politikai fogalma” in Cs. Kiss Lajos (szerk.): *Carl Schmitt: A politikai fogalma. Válogatott politika- és államelméleti tanulmányok* (Budapest: Osiris 2002) 21.

<sup>8</sup> Vö. SZMODIS Jenő: „Gondolatok a migráció jogi szabályozása kapcsán” *Jogelméleti Szemle* 2017/1. 163. Teljes háborús analógiát alkalmaz továbbá Gedeon Magdolna is, aki szerint Európában ma olyan háború zajlik, amelyet nem egyenruhás, felismerhető ellenfelek vívnak a csatamezőn, hanem „menekültek álcázott, alattomos ISIS-katonák gyilkolják az őket befogadó civileket”. GEDEON Magdolna: „A migránsválság a jogszabályok tükrében – Észrevételek Tóth Tihamér gondolataira” *Jogelméleti Szemle* 2016/4. 27. Mások ezentúl azt is felvetik, hogy a hatalmas embertömeg megindulása mögött kevésbé népvándorlási vagy háborús motiváció, mintsem valaki által történő finanszírozás áll. Vö. KAKUKK (6. l.) 90.

<sup>9</sup> Ehelyütt csak hivatkoznék Tóth Tihamérre, aki némileg részletesebben utal – bár tételelesen nem válaszolja meg ő sem azokat – a menekültkérdéssel összefüggő legfontosabb aggályokra, amelyek abból a cáfolandó feltevésből indulnak ki, miszerint látszólag nem tesznek különbséget menekült és dzsihádistá terrorista között. Ennek egyik fontos tényezője lehet a manipuláció, amelyre tanulmányomban magam is kitérek. Vö. TÓTH Tihamér: „Gondolatok a migránsválság apropóján – magunkról, a Katolikus Egyház Társadalmi Tanítása fényében” *Iustum aequum salutare* 2016/2. 303–315.

vető szabadságok garanciáiba, végső soron veszélyeztetve a demokratikus intézményrendszer működését. Ami a terrorizmus elleni háborút és az ehhez kapcsolódó intézkedéseket illeti, egyéttértek Bruce Ackermannak azzal az álláspontjával, hogy ez a kifejezés egy lényegi tartalom nélküli retorikai eszköz a mindenkori végrehajtó hatalom letéteményesének kezében. Egyrészt arra szolgál, hogy a hatalom tényleges háborút kezdeményezhessen érdemi társadalmi ellenállás nélkül (Ackerman az Afganisztán elleni amerikai támadásokat hozza fel példaként), másrészt lehetővé teszi, hogy a „terrorizmus” vagy „terrorista” címke alkalmazásával akár ártatlan egyéneket is megbélyegezzenek, ezáltal is biztosítva a társadalom támogatását az olyan intézkedésekhez, amelyeket egy jogállamban rendes körülmények között nem lehetne alkotmányosan megtenni.<sup>10</sup>

A terrorizmust és a tömeges bevándorlást a politikai kommunikációban sok esetben egymással relációban álló különleges helyzetnek tekintik, de ez a kapcsolat a konkrét intézkedések szintjén is megfigyelhető. A szabályozási kérdések, a rendkívül szabályok megalkotásának indokai vagy azok hiánya azonban nem vizsgálható anélkül, hogy a két jelenség direkt kapcsolatára utalnánk. Sem a migrációs válsághelyzet, sem pedig a terrorizmussal összefüggő új alaptörvényi különleges jogrend szabályozása nem értelmezhető az azokat megalapozó – álláspontom szerint egyébként nem alátámasztható – indokok nélkül. A rendkívüli jogkorlátozás és az annak alapjául szolgáló szabályozás ugyanis csak legitim cél megléte esetén adekvát. A hazánkba érkező menekültek és bevándorlók esetében sem alkalmazható jogfosztás, vagyis az illegális bevándorlók kapcsán sem fogadható el az az érv, amely az alapvető emberi jogok védelme fölé helyezi az állam érdekét (az alapvető emberi jogok biztosításán túl persze az állam diszkrecionális joga annak eldöntése, hogy milyen esetleges további jogokat biztosít az illegális bevándorlók számára). Az államnak tehát nem pusztán a menekültek, hanem a területén vagy ellenőrzése alatt tartózkodó illegális bevándorlók számára is minden feltétel nélkül biztosítania kell az alapvető emberi jogokat,<sup>11</sup> érvényesülnie kell a minden embert megillető egyenlőség követelményének.

Jelen tanulmány azon az elvi kiindulóponton áll, amely szerint az egyenlőség nem pusztán az emberi jogok egyik elemét jelenti, hanem olyan követelmény is, melynek az emberi jogokkal összefüggésben, egészében is érvényesülnie kell. Amellett tehát, hogy a diszkriminációtilalom alapelveként szolgál, egyúttal kifejezésre juttatja azt is, hogy valamennyi embert, pusztán ebbéli minőségében megilletik a jogok védelmének garanciái, feltételektől függetlenül.<sup>12</sup> Ronald Dworkin ehhez kapcsolódóan a kormányzat felelősségeként fogalmazza meg, hogy annak nem pusztán törődnie kell valamennyi emberi lényvel és tiszteletben kell tartania őket emberi mivoltuk-

<sup>10</sup> Erről lásd részletesen Bruce ACKERMAN: *Before the Next Attack: Preserving Civil Liberties in an Age of Terrorism* (New Haven – London: Yale University Press 2006) 13–15.

<sup>11</sup> Erről lásd részletesen David MILLER: *Strangers in our Midst: The Political Philosophy of Immigration* (Harvard: Harvard University Press 2016) 118–127. A könyv magyar nyelvű összefoglalóját lásd NAGY Nelli: „Jogok határok között: a migráció politikai filozófiája” *Fundamentum* 2018/1. 101–107.

<sup>12</sup> Vö. Jarlath CLIFFORD: „Equality” in Dinah SHELTON (szerk.): *The Oxford Handbook of International Human Rights Law* (Oxford: Oxford University Press 2013) 420–421.

ban, hanem ezt a törődést és tiszteletet valamennyi embernek egyenlő mértékben kell biztosítania.<sup>13</sup> Az alapvető emberi jogok egyenlő érvényesülését biztosító alapelv nem pusztán negatív jogosultságként jelentkezik az állam és az egyén relációjában, hanem azt a pozitív kötelezettséget is jelenti az államoknak, hogy határozotlan lépjenek fel az egyenlőtlenséggel szemben.<sup>14</sup>

Az eddigiekkel összefüggésben a későbbi elemzések szempontjából is fontos utalnom egy körülményre. Egy közelmúltbeli hír szerint azon menekültek, akiknek kérelmét első fokon elutasították, a tranzitónákban várva a hatóságoktól egyszerűen nem kaptak ételmezt.<sup>15</sup> Az „eljárást” jórészt azzal igazolták, hogy az adott esetben az ellátás azért nem jár, mert nem beszélhetünk menekültekről.<sup>16</sup> A konkrét ügy elemzése szempontjából azért fontos, mert rávilágít arra, hogy ez az eljárás az emberi jogok alapvető részelemével, a morális tartalommal megy szembe. Az emberi jogok korlátozása az állam és társadalom védelme érdekében, az alapjogi tesztek alkalmazásával természetesen lehetséges, sőt különleges helyzetekkel összefüggésben ez a lehetőség még szélesebb. A korlátozás legitim célja és a megfelelő korlátozási tesztek együtt képezhetik a korlátozás tartalmi követelményeit. A jogkorlátozás legitim célja elsődlegesen valamely másik alapjog érvényesülése, védelme, vagy az alkotmányból következő államm cél, alkotmányos cél és érték, valamint közérdek lehet.

Témám szempontjából fontos kérdés, hogy vajon a különleges helyzetek lehetnek-e az alapjog-korlátozás legitim céljai. A különleges helyzetek a jogkorlátozás speciális legitim céljaként szolgálhatnak. Ez ráadásul egyes alkotmányos demokráciákban többet jelent, mint korlátozás, hiszen – meghatározott korlátozhatatlan jogok kivételével – a jogok időleges felfüggesztése is lehetővé válhat, az egyéneket pedig elzárhatja bizonyos alapjogok gyakorlásától.<sup>17</sup> Itt kell utalni arra, hogy az alapvető jog államhatalom általi felfüggesztése a legsúlyosabb korlátozásnak minősül,<sup>18</sup> vagyis a korlátozhatóság és a felfüggeszthetőség fokozati különbséget is jelöl.<sup>19</sup> A különleges helyzetekre hivatkozással történő alapjog-korlátozás veszélye abban áll, hogy ezeknek a helyzeteknek a meghatározása sok esetben rendkívül nehéz, így alapul szolgálhatnak egyébként indokolatlan rendkívüli jogkorlátozásokhoz is.<sup>20</sup>

<sup>13</sup> Ronald DWORKIN: *Taking Rights Seriously* (London: Bloomsbury Academic 2013) 326–327.

<sup>14</sup> Susanne BAER: „Equality” in Michel ROSENFELD – András SAJÓ (szerk.): *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law* (Oxford: Oxford University Press 2013) 1000–1001.

<sup>15</sup> „Éhezhetnek egyes menedékkérőket a tranzitónában” *HVG* 2018. augusztus. 16. [bit.ly/2SuCxZh](http://bit.ly/2SuCxZh).

<sup>16</sup> „Kovács Zoltán: Nem éhezettjük a menekülteket, hiszen nem is menekültekről van szó” *444* 2018. szeptember 3. [bit.ly/31nPjNb](http://bit.ly/31nPjNb).

<sup>17</sup> CHRONOWSKI Nóra et al. [szerk. DRINÓCZI Tímea]: *Magyar alkotmányjog III. Alapvető jogok* (Budapest–Pécs: Dialóg Campus 2010) 30–31.

<sup>18</sup> ÁDÁM Antal: „Az alapjogokra vonatkozó alkotmányi rendelkezések továbbfejlesztésének lehetőségei” in ÁDÁM Antal (szerk.): *Alkotmányfejlődés és jogállami gyakorlat* (Budapest: Hanns Seidel Alapítvány 1994) 35.

<sup>19</sup> GÁRDOS-OROSZ Fruzsina: „Alapjogok korlátozása” in Jakab András (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja I.* (Budapest: Századvég 2009) 432.

<sup>20</sup> Ezen a ponton érdemes utalni arra is, hogy az emberi jogok korlátozásával összefüggésben a visszaélés veszélye nagyobb a „nem nyugati” országokban, így hazánkban is. A társadalomban kevésbé gyökeresedett meg az emberi jogok tiszteletének fontossága, ezért az egyének könnyebben monda-

## 2. A KÜLÖNLEGES HELYZETEK KEZELÉSÉNEK MODELLJEI

Kiindulópontként indokolt ismertetni a különleges helyzetek kezelésének alkotmányos modelljeit. A különleges helyzetek kezelésének egyik legfontosabb alkotmányjogi dilemmája, hogy vajon a rendelkezésre álló rendes jogi eszközök elegendőek-e, avagy rendkívüli intézkedésre, esetleg jogi szabályozásra van szükségünk? Itt kell utalni arra, hogy a modellek két gyakorlati megoldás mentén determináltak. Ezek kiindulópontja az a kérdés, hogy vajon kell-e alkotmányban szabályozni azokat a különleges helyzeteket, amelyek során az alkotmánytól való eltérés megengedett? A legfontosabb dilemma ezzel összefüggésben mégis inkább az, hogy vajon a kivételes állapot csak akkor értelmezhető-e, ha az részletes alkotmányi szabályok mentén kodifikált? Az érvek számosak lehetnek az „igen” és a „nem” mellett is.

A „nem” melletti érvek abból indulnak ki, hogy a különleges helyzetek, valamint az azokra adandó válaszok nem tervezhetők előre. Ennek a megoldásnak hagyományosan a *common law* országok a követői, amelyek az egyszerű felhatalmazást is elvetik. Álláspontjuk az, hogy ha a különleges helyzetben az alkotmány megóvása érdekében annak szellemiségével ellentétes lépések szükségesek, akkor azokat az intézkedésre jogosult megteszi, majd haladéktalanul kéri a felmentését a törvényhozótól, aki felmentési törvényben (*indemnity act*) utólagosan elfogadja az intézkedéseket. Ezekben a megoldásokban kivételes állapotról akkor beszélhetünk, ha az erre jogosult (általában a végrehajtó hatalom) a különleges helyzet kezelése érdekében rendkívüli intézkedéseket alkalmaz, mindezt speciális alkotmányi szabályok nélkül. Amennyiben viszont a különleges helyzetet a rendes jog eszközével kezelik, úgy az ún. változatlanág nem kivételes állapotú modelljéről, vagy Oren Gross nyomán a „*business as usual*” modellről<sup>21</sup> beszélhetünk.

Ezzel szemben az európai kontinensen sok helyen az „igen” híveinek alkotmányi megoldása érvényesül, mely francia gyökereken alapul és előzménye az elnök által bevezethető „ostromállapot” volt. E megoldás szerint kivételes állapotban korlátozott ideig és területen bevezethetők az alkotmánytól eltérő intézkedések, de csak az alkotmány felhatalmazása alapján. Ezzel kapcsolatban fontos felhívni a figyelmet arra a paradoxonra, amely a kivételes állapot alkotmányi szabályozásában keresendő és amelynek lényege, hogy éppen az alkotmány ad felhatalmazást arra, hogy saját szabályai alól kivételt engedjen, vagyis olyan, mintha alkotmányos felhatalmazást jelentene az alkotmányellenességre.<sup>22</sup>

nak le a biztonság érdekében egyes jogairól valamely vélt vagy valós veszély esetén. Vö. Kenneth PENNINGTON: „Rights” in George KLOSKO (szerk.): *The Oxford Handbook of the History of Political Philosophy* (Oxford: Oxford University Press 2011) 530.

<sup>21</sup> Gross ezt úgy határozta meg, hogy a különleges helyzetek kezelése olyan eljárásrend mentén történik, amelyben a jogi normák változatlanul maradnak, a rendes jogrend zavartalanul működik tovább, bármilyen módosulás nélkül. Oren GROSS: „Chaos and Rules: Should Responses to Violent Crisis Always Be Constitutional?” *Yale Law Journal* 2003/5. 1021, [bit.ly/37Y3wTp](http://bit.ly/37Y3wTp).

<sup>22</sup> BRAGYOVA András: *Az új Alkotmány egy koncepciója* (Budapest: Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó 1995) 256–257.



Az eddigieket összefoglalva azt láthatjuk tehát, hogy az alkotmányos demokráciák számára több megoldás létezik a különleges helyzetek kezelésére. Egyrészt lehetőség van arra, hogy a különleges helyzeteket a rendes jogrend által rendelkezésre álló eszközökkel kezeljék, ez a változatlanúság modellje. E megoldás veszélye, hogy a rendkívüli jogkorlátozások ebben a formában épülhetnek be leginkább a rendes jogrendbe, amennyiben a bírói, alkotmánybírói vagy egyéb érdemi kontrollmechanizmus az adott országban a diszfunkcionalitás jeleit mutatja. Azt a modellt, amelyben a különleges helyzetek kezelése azzal az eredménnyel jár, hogy bizonyos rendkívüli intézkedések épülnek be a rendes jogrendbe, szokás az alkalmazkodás modelljének is nevezni.<sup>23</sup>

Amennyiben az alkalmazkodás modellje akként módosul, hogy a különleges szabály beépülése az alkotmányos demokratikus rend hanyatlását eredményezi, de a formális jogállami kereteket az intézkedésre jogosult tiszteletben tartja, akkor militáns demokráciáról beszélhetünk.<sup>24</sup> Egyes megközelítések szerint a militáns demokrácia a kivételes állapothoz hasonlóan a modern kormányzatok önvédelmi reakciója.<sup>25</sup> Ezt a modellt abban az esetben lehet alkalmazni, ha a demokráciát olyan veszély fenyegeti, amelynek alapja a demokratikus eszközökkel történő visszaélés, de megvalósulása során már a demokrácia egészét veszélyezteti. Az alkotmányos, demokratikus értékek védelme azt kívánja meg, hogy – ha az a hatékonyság érdekében áll, akkor akár ezen érdekekkel szemben is – fellépjenek a fenyegetéssel szemben. A militáns demokráciát az 1930-as években Karl Löwenstein is a szélsőjobboldali, fasiszta pártok és politikai mozgalmak elleni fellépés hatékony eszközeként jelölte meg.<sup>26</sup> Ezen a ponton érdemes rámutatni arra, hogy Löwenstein a fogalommal egy sajátosan német helyzetre utalt, amelyben a harmincas években Adolf Hitler formálisan jogállami és demokratikus keretek között nyerte el kancellári kinevezését, majd ezt követően azonnal nekilátott a demokratikus jogállam leépítéséhez és a nemzet-szocialista diktatúra kiépítéséhez.<sup>27</sup>

<sup>23</sup> Vö. GROSS (22. l.) 1058.

<sup>24</sup> András SAJÓ: „From Militant Democracy to the Preventive State?” in Petra BÁRD (szerk.): *The Rule of Law and Terrorism* (Budapest: HVG-ORAC 2015) 73.

<sup>25</sup> András SAJÓ – Renáta URTZ: *The Constitution of Freedom: An Introduction to Legal Constitutionalism* (Oxford: Oxford University Press 2017) 433.

<sup>26</sup> Karl LÖWENSTEIN: „Militant Democracy and Fundamental Rights” *American Political Science Review* 1937/3. 417 és 424, [bit.ly/2RV3kia](http://bit.ly/2RV3kia).

<sup>27</sup> Ezen a ponton utalni kell a „militáns” és a „katonai” demokrácia közötti különbségre, ugyanis a militáns demokrácia kifejezés használata a tanulmányban nem pusztán fordítási hiányosságból ered, hanem dogmatikai szempontból is fontos. A katonai demokrácia kifejezés ugyanis a nomád pásztortársadalmak katonai jellegére, egyúttal pedig a zsákmányoló törzsi-nemzeti társadalmak primitív önkormányzatának rendszerére utal. Vö. Patrick MACKLEM: „Militant democracy, legal pluralism, and the paradox of self-determination” *International Journal of Constitutional Law* 2006/3. 488., [bit.ly/373dZfa](http://bit.ly/373dZfa). A magyar nyelvben tehát a katonai demokrácia kifejezés egy „pseUDOállamot” jelöl, amelynek lényege, hogy kifejezett hatalmi viszonyokkal rendelkezik, a politikai hatalmi viszonyok kezdetleges elemei megjelennek, viszont a népesség tartós letelepedése hiányában nem alakulhatott ki az állam. Erről lásd. részletesen: SZILÁGYI Péter: „A katonai demokrácia pseudoállama” *Rubicon* 1997/8. Ehhez képest a tanulmányban következetesen használt „militáns demokrácia” a XX. század második felében meghonosodott fogalom, amely leginkább arra a helyzetre utal, amikor az alkotmányos demokráciákban a demokráciát – a demokratikus eszközök alkalmazásá-

Az alkalmazkodás vagy változatlanóság modellje és a militáns demokrácia közötti átmenetre láthatunk példát Nyugat-Németországban a második világháborút követően, amikor a diktatúra árnyékában kiépülő új demokratikus rendnek egy komoly belső fenyegetettséggel, a terrorizmussal kellett szembenéznie.<sup>28</sup> Amennyiben ugyanakkor a militáns demokrácia eszközzé válik a hatalom birtokosa kezében, és a különleges helyzet mesterséges fenntartása ezen cél érdekében szolgáló kommunikációs eredmény, a társadalom félelemérzetének fenntartása pedig politikai cél, akkor a rendszer elveszíti demokratikus jellegét, és inkább beszélhetünk autokratikus rezsimről.<sup>29</sup>

A különleges helyzetek kezelésének kivételes állapotú modelljei a monista és dichotóm modellek.<sup>30</sup> A két kivételes állapotú modell leginkább arra kíván választ adni, hogy mit tehet egy kormányzat akkor, amikor valamely különleges helyzet az állam létét, a társadalom biztonságát fenyegeti.<sup>31</sup> Amíg a monisták mellett érvelnek, hogy a szabályozás szintjén nincs szükség önálló kivételes állapotú rezsimre, addig a dichotóm rendszer hívei feltételezik a normális és a kivételes állapot közötti bizonyos mértékű cezúrát.<sup>32</sup> A „dichotóm modell” elnevezés a két állapot, vagyis a normális és a kivételes állapot közötti váltás lehetőségére utal. Az egyik fennállása elvi szinten kizárja a másikat, vagyis a normális és a kivételes állapot jól megkülönböztethető egymástól. A gyakorlati megvalósítás szintjén a dichotóm modell ugyanakkor nem a rendszer egésze tekintetében ismeri el a kivételes és a rendes szabályok egymást kizáró jellegét, hanem azok konkrét megvalósulása során. Ez azt jelenti, hogy a ki-

val visszaélve – szélsőséges csoportok kívánják meg felszámolni és az ilyen törekvésekkel szemben tett intézkedések összessége elsődlegesen a demokratikus jogállam helyreállítását célozza. Lásd erről SZANISZLÓ Krisztián: „Államszervezeti fogalmak útvesztőjében. Jogállamiság, népszuverenitás – egy lehetséges értelmezés” *Jura* 2017/2. 432., [bit.ly/2UzV5Kj](http://bit.ly/2UzV5Kj). A militáns demokrácia kifejezés összességében mást jelent tartalmát tekintve a második világháborút megelőző, illetve az azt követő periódusban. Erre a kettősségre, továbbá a militáns demokráciára mint a jogállami intézményrendszer (ön)védő jellegére utal továbbá: SAJÓ András: „Önvédő jogállam” *Fundamentum* 2002/3–4. 55–58., [bit.ly/31pG3rB](http://bit.ly/31pG3rB).

<sup>28</sup> A rendkívül összetett, ugyanakkor tanulságos folyamatot hatáson foglalta össze: KARRIN HANSEW: *Terror and Democracy in West Germany* (Cambridge: Cambridge University Press 2012) valamint KARRIN HANSEW: „Sympathy for the Devil? The West German Left and the Challenge of Terrorism” *Contemporary European History* 2012/4. [bit.ly/2UreSmC](http://bit.ly/2UreSmC).

<sup>29</sup> Az autokratikus rezsimek meghatározása meglehetősen sokoldalú, összetett jellemzők révén ismerethető. Általában azokat a megoldásokat értem ezalatt, melyeket az önkényes kormányzati túlhatalom és a korlátozott politikai pluralizmus, az elégtelen demokratikus intézményrendszer, az alapvető jogok tagadása vagy érvényesíthetőségük korlátozottsága, a demokratikus fékek és ellensúlyok működésének hiánya, nem megfelelő működése, valamint a civil szervezetek elnyomása jellemez. A további szempontokról lásd részletesen TÓTH Gábor Attila: „Demokrácia és diktatúra között: az autoritarizmus” *Fundamentum* 2016/2–4. 5–18., [bit.ly/2ShjRMb](http://bit.ly/2ShjRMb).

<sup>30</sup> A modellek részletes elemzéséről lásd MÉSZÁROS Gábor: *Alkotmányosság válságban? – Különleges helyzetek és kezelésük modelljei az alkotmányos demokráciákban* (Budapest: Menedzser Praxis 2018) 114–124.

<sup>31</sup> Kim Lane SCHELPEL: „Legal and Extralegal Emergencies” in Gregory A. CALDEIRA – R. Daniel KELEMEN – Keith E. WHITTINGTON (szerk.): *The Oxford Handbook of Law and Politics* (Oxford: Oxford University Press 2008) 165.

<sup>32</sup> Vö. William Vázquez IRIZARRY: *Exception and Necessity: The Possibility of a General Theory of Emergency*, [bit.ly/3b9Js2r](http://bit.ly/3b9Js2r).

vételes állapot nem a rendes jogrendet zárja ki, hanem pusztán meghatározott rendes jogrendi elemek alkalmazásának felfüggesztését, pontosabban alkalmazásának tilalmát biztosítja. A modell tehát azt juttatja kifejezésre, hogy a különleges helyzetekre az alkotmányoknak speciális előírásokat kell biztosítaniuk, ugyanis ilyenkor az állami cselekvés alkotmányos eszközei nem mindig elegendőek a biztonság és a hatékony védelem fenntartására. Ezek a – túlnyomórészt alkotmányi szintű – szabályok olyan részletességgel bírnak, hogy választ adnak többek között az alkotmányos sürgőshelyzetek mikéntjére és fajtáira, a döntésre jogosult kiletére, a speciális jogrend hosszára, valamint arra, hogy milyen hatásai vannak egy különleges jogrendnek, miként arra is, hogy ki és milyen eljárás keretében jogosult dönteni a speciális jogrend fenntartásáról vagy annak megszüntetéséről.<sup>33</sup> A modell elméleti alapja, hogy a jog természeténél fogva szabályok alkalmazásával operál, tehát szabályozás útján fejt ki hatását, ugyanakkor a különleges helyzeteknek éppen az a jellemzője, hogy nem láthatóak előre, így nem is mindig alkalmasak az előzetes szabályozásra.<sup>34</sup>

A monista modell is a fenti érveket veszi alapul, ugyanakkor más eredményre jut. Különleges helyzetben a rendes jogrendben biztosított válasz és a rendkívüli intézkedés jog általi irányítottága között nincsen különbség.<sup>35</sup> Ha ugyanis elfogadjuk a dichotóm kivételes állapotot, akkor óhatatlanul támogatjuk, hogy az előre nem látható, de a jövőben előforduló különleges helyzetekre előbb-utóbb újabb és újabb kivételes állapotú tényállásokat célszerű kodifikálni. Ezzel a felfogással szemben pedig legalább két aggály vehető fel. A kivételes állapot egyrészt idővel az élet szinte valamennyi területére behatolhatna és fennállna annak a veszélye, hogy a kivételesség uralja a jogrendet. Másrészt pedig, ha elfogadjuk, hogy a kivételes állapot csak „szabályozott” formájában értelmezhető, akkor a jogalkotó utólagos jogalkotási kényszerbe kerülhet, egyúttal pedig – szabályozás hiányában – képtelenné válhat a hatékony és gyors védekezésre. Erre lehet példa a terrorveszélyhelyzetre vonatkozó szabályozás, ugyanis a közelmúlt terrortámadásait megelőzően érdemben nem merült fel a terrorizmussal kapcsolatos különleges jogrendi tényállás szabályozásának kérdése.

Az eddigi rövid elemzés alapján megállapítható, hogy a hazai alkotmányos be rendezkedés, a különleges jogrend Alaptörvényben foglalt szabályaival egyetemben, a dichotóm kivételes állapotú megoldás irányába mutat. Ez a megoldás egyúttal azt is jelenti, hogy ha a különleges helyzetekre rendkívüli válaszadás szükséges, akkor az adott különleges jogrendről a döntésre jogosult határoz az Alaptörvény vonatkozó fejezetében meghatározott mechanizmus figyelembevételével. A hazai különleges jogrendi szabályozás a beépített garanciarendszerével együtt azt a célt is be kívánja tölteni, amely az emberi jogok tartós védelme érdekében az alkotmányos demokrácia tartalmi és formai fenntartásában manifesztálódik. Az a kivételes állapotú rezsim, amely nem biztosítja a demokratikus értékek fennmaradását, nem

<sup>33</sup> Oren GROSS: „Emergency Powers” in Mark TUSHNET – Mark A. GRABER – Sanford LEVINSON (szerk.): *The Oxford Handbook of the U.S. Constitution* (Oxford: Oxford University Press 2015) 786.

<sup>34</sup> Robert von MOHL: *Staatsrecht, Völkerrecht und Politik: Monographien* (Tübingen: Verlag der H.Lapp’schen Buchhandlung 1860) 626.

<sup>35</sup> Lásd SCHEPPELE (32. l.) 165.

tekinthető alkotmányosnak. A dichotóm modell így semmi esetre sem szabad, hogy politikailag determinált, hatalomtechnikai eszközzé váljon. Ha ez mégis bekövetkezik, akkor jogos az aggodalom a demokratikus működés deficitje miatt.

2015-ben Európát és benne hazánkat egy korábban addig nem tapasztalt horderejű menekülthelyzet komoly kihívás elé állította. Az arra reagáló törvényalkotás által létrehozott tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet, mint a dichotóm modellen kívüli, a rendes jogrendbe beépített válsághelyzet,<sup>36</sup> semmi esetre sem tekinthető valós különleges jogrendnek, hiszen ez a fogalomhasználat nem jelenik meg a különleges jogrend alaptörvényi fejezetében. A továbbiakban tehát arra a kérdésre kell választ adni – elfogadva azt a korábbi tézisemet, miszerint az új válsághelyzeti szabályozás útján a „hagyományos jogba épülve kerül sor számos olyan jogkorlátozásra, törvényi rendelkezésektől való eltérésre, amelyek normál körülmények között nem lennének elfogadhatók”<sup>37</sup> –, hogy ennek a kevert dichotóm kivételes állapoti modellnek vajon van-e érdemi háttere. Másként fogalmazva: a rendes jogrendbe épült, a különleges jogrend alkalmazásának mellőzésével életre hívott jogkorlátozásoknak van-e demokratikusan igazolható, jogállami legitím célja, és ha igen, akkor pontosan milyen célokról beszélhetünk? Legyen ugyanakkor egyértelmű: az a megoldás, amelyet a jogalkotó alkalmazott, semmi esetre sem állja ki az alkotmányosság próbáját, a dichotóm, különleges jogrendet ismerő modellben a különleges helyzetek rendkívüli eszközök igénybevételével történő kezelésének „kettős modellje” formális alapon legalábbis nem igazolható.

### 3. A TÖMEGES BEVÁNDORLÁS OKOZTA VÁLSÁGHELYZETRŐL

Mialatt ezt a tanulmányt írom, hazánkban válsághelyzet, tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet van. A válsághelyzet elrendelésére a *menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény* 80/A. §-a alapján van lehetőség.<sup>38</sup> Már önmagában a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet különleges helyzeti jellege is megkérdőjelezhe-

<sup>36</sup> MÉSZÁROS 2015 (1. lj.) 110.

<sup>37</sup> MÉSZÁROS 2015 (1. lj.) 116.

<sup>38</sup> Abban az esetben van lehetőség az elrendelésre, ha a Magyarországra érkező elismerést kérők száma egy hónap átlagában a napi ötszáz főt, két egymást követő hét átlagában a napi hétszázötven főt vagy egy hét átlagában a napi nyolcszáz főt meghaladja. Továbbá, ha a Magyarországon a tranzit-zónában tartózkodók száma – a külföldiek ellátásában közreműködő személyeket nem számítva – egy hónap átlagában a napi ezer főt, két egymást követő hét átlagában a napi ezerötyszáz főt vagy egy hét átlagában a napi ezerhatszáz főt meghaladja. A konkrét esetkörökön túlmenően akkor is elrendelhető, hogy ha olyan migrációs helyzettel összefüggő körülmény alakul ki, amely a Schengeni határ-ellenőrzési kódex 2. cikk 2. pontjának megfelelő külső határ szerinti határvonalaltól, illetve a határjeltől számított 60 méteres sávja, illetve valamely magyarországi település közbiztonságát, közrendjét vagy a közegészségügyet közvetlenül veszélyezteteti, különösen, ha e területen, illetve az adott településen vagy annak külterületén található állomáson vagy a külföldiek elhelyezését biztosító egyéb létesítményben zavargás tör ki, vagy erőszakos cselekményeket követnek el.

tő, ezért első körben arra kell választ adni, hogy az alapul szolgáló válsághelyzet vajon különleges helyzet-e. Különösen fontos ez annak fényében, hogy a korábbiakban említettek szerint van olyan szakmai, jogi álláspont, amely a válsághelyzet alaptörvényi szabályozását tartaná indokoltnak. Bár a politikai kommunikáció az országhatárok megvédésének szükségességét hangsúlyozta, a háborús konfliktus elöl érkező menedékkérők ésszerűen nem tekinthetők olyan hadviselőknél, akikről az állam területi épségét, függetlenségét meg kellene óvni, miként a lakosság életének vagy akár vagyoni javainak direkt sérelme sem állapítható meg egyértelműen.

A menedékkérők számának emelkedése egyébként az Európai Unió egészét tekintve prognosztizálható volt, ennek megfelelően ez a szám 2010-től folyamatosan emelkedett – 2015-re meg is duplázódott az azt megelőző évhez képest –, de így is az unió teljes lakosságának csak 0,23%-át tette ki. A helyzet előre kiszámítható jellege és az a tény, hogy az uniós lakosság egészéhez viszonyítva a menedékkérők száma elenyésző, továbbá az, hogy Magyarország egyébként is tranzitországnak tekinthető, felveti annak lehetőségét, hogy a politikai kommunikáció szándékosan túlzó, manipulatív. Önmagukban ugyanis – az erre irányuló újabb és újabb társadalmi mozgósítás ellenére – a számok 2015-ig nem igazolták a helyzet különleges jellegét, ami pedig a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet létrehozásának egyik nagyon fontos érve volt.<sup>39</sup>

Összességében tehát a tömeges bevándorlás legfeljebb olyan különleges helyzetként ismerhető el, amely nem igényel rendkívüli intézkedéseket. Itt kell felhívnom a figyelmet arra a tényre, hogy a hazai jogi szabályozás az ezzel kapcsolatos intenzív közbeszédet figyelembe nem véve is hajlamos arra, hogy az egyébként számos migrációs formára korlátozottan reflektáljon, és alapvetően a közhatalom szempontjait vegye figyelembe.<sup>40</sup> Mára a jogalkotás elérte azt az „eredményt”, hogy a „menekülők emberi jogai és szabadsága éppúgy nem élvez védelmet, mint az itt élőké [...]”.<sup>41</sup> Az elemzésem alapjául szolgáló jogi szabályozás hátterében ráadásul a korábbiakban nem látott mértékű kormányzati kommunikációs kampány zajlott a migrációval összefüggésben, ami végül egy eredménytelen alaptörvény-módosítási kísérlet után, a témához szorosan kapcsolódó népszavazást követően<sup>42</sup> mégis egy, a terrorveszélyhelyzetre vonatkozó alaptörvény-módosításban végződött.

A válsághelyzet számos olyan intézkedést tesz lehetővé, amelyek rendes jogrend idején nem állják ki az alkotmányosság próbáját (gondolok itt például a rendőrség jogkörének kiterjesztésére, a hadsereg békeidőben történő belföldi mozgósításának lehetővé tételére, a büntetőeljárás gyorsítása érdekében tett intézkedésekre, avagy

<sup>39</sup> Az ezzel kapcsolatos további részletes elemzés helyett Köves Nórára hivatkozom, aki többek között az elmúlt évek menekültügygel és bevándorlással kapcsolatos tévhiteiről, a releváns adatokról és a kormányzati kommunikáció manipulatív jellegéről, valamint az általam is elemzett jogalkotási eredményekről írt részletesen: Köves Nóra: „Menekültügy – humanitárius vagy politikai válsághelyzet?” *Fundamentum* 2015/4. 73–82, *bit.ly/2vPs3fe*.

<sup>40</sup> Lásd részletesen Tóth Judit: „Migrációs jogi környezet Magyarországon” *Magyar Tudomány* 2013/3. 244, *bit.ly/2UkF3nn*.

<sup>41</sup> Tóth Judit: „... a hazájukat elhagyni kényszerülők emberi jogainak és alapvető szabadságainak védelmére»” *Fundamentum* 2015/4. 61., *bit.ly/2v12k2Y*.

<sup>42</sup> Vö. többek között: Kovács Kriszta: *Hungary's Struggle: In a Permanent State of Exception* *bit.ly/2tsZGTb*.

éppen az új büntetőjogi tényállások megjelenésére) és amelyek jórészt egy speciális (nem különleges jogrendi) állapothoz, a Kormány által kormányrendeletben kihirdetett, tömeges bevándorlás okozta válsághelyzethez kapcsolódnak. Rendes jogrend idején a katonai erők országon belüli mozgósításának lehetősége, valamint a civilekkel szemben biztosított fegyverhasználati jogosultság (még ha ez pusztán gumilövedékre vonatkozik is) már önmagában is aggályos.<sup>43</sup> Ezzel összefüggésben érdemes utalni arra is, hogy a meglehetősen félrevezető (kvázi különleges jogrendi alakzatra utaló) kormányzati kommunikációval szemben – amely igyekszik tényleges válsághelyzetként meghatározni a jogintézményt –, a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet szabályozásának alkotmányossága a rendes jogrend keretei között ítéendő meg.

A tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet ráadásul az Alaptörvény megkerülésével egy speciális kivételes állapotot hív életre akként, hogy a rendkívüli intézkedések a rendes jogrendbe épülnek be. Ez álláspontom szerint már túllép a militáns demokrácián, tekintettel arra, hogy nem valós fenyegetéssel szemben vesznek igénybe rendkívüli eszközöket. Ezt a folyamatot erősítette, hogy bár a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet törvényi feltételei már nem álltak fenn, a *tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet Magyarország egész területére történő elrendeléséről, valamint a válsághelyzet elrendelésével, fennállásával és megszüntetésével összefüggő szabályokról* szóló 41/2016. (III. 9.) Korm. rendelet a válsághelyzetet Magyarország egész területére elrendelte, a *tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet Magyarország egész területére történő elrendeléséről, valamint a válsághelyzet elrendelésével, fennállásával és megszüntetésével összefüggő szabályokról* szóló 41/2016. (III. 9.) Korm. rendelet módosításáról szóló 217/2019. (IX. 5.) Korm. rendelet pedig annak időbeli hatályát 2019. szeptember 6-tól 2020. március 7-éig kiterjesztette. A rendelkezésre álló adatok azonban nem támasztották alá a válsághelyzet fenntartásának indokoltságát az elmúlt években.<sup>44</sup> Mindebből arra következtethetünk, hogy a tömeges bevándorlás szabályozása és a kormány rendeleti felhatalmazása a válsághelyzet elrendelésére meglehetősen önkényes, különösen azt figyelembe véve, hogy szemben például az Alaptörvényben foglalt különleges jogrendi szabályokkal, ebben a helyzetben bármilyen jogorvoslat lehetősége kizárt.<sup>45</sup>

#### 4. ÉRTÉKELÉS

Az eddigiek alapján az a legfontosabb kérdés, hogy mi indokolja a különleges jogrendi terminológia rendes jogrendi alkalmazását, egyúttal miért van szükség arra, hogy olyan, jogkorlátozással járó válsághelyzetet tartson fent az állam, amelynek

<sup>43</sup> Ezeket az aggályokat a militáns demokrácia sajátjaként is felfoghatjuk. A demokráciát fenyegető szélsőséges, fegyveres csoportokkal szembeni jogállami önvédelem legfontosabb eszköztára a rendes jogrend keretei között értelmezhető. Miként azt a '60-as, '70-es években Nyugat-Németországban is láthattuk, a szélsőséges terrorizmussal kapcsolatos kormányzati fellépés igyekezett következetesen kerülni a katonai erők alkalmazását és a fegyverhasználatot a civil lakosság jelenlétében. Ennek okairól részletesen: MÉSZÁROS (31. lj.) 195–205.

<sup>44</sup> Az adatokról lásd: *bit.ly/3aDdHxx*.

<sup>45</sup> TÓTH (41. lj.) 63.



alapvető kritériumai ténylegesen nem is teljesülnek. Miként azt láthattuk, a kivételes állapoti modellek egy demokráciában kettős célt szolgálnak: a tényleges, valós válsághelyzet hatékony kezelését, egyúttal pedig a demokratikus értékrend megőrzését azáltal, hogy biztosított az átmenet a jogállami működéshez. A tömeges bevándorlás szabályozása leginkább a militáns demokráciához hasonlítható, ugyanis a rendkívüli intézkedések a rendes jogrendbe épülnek be, egyúttal pedig a jogállamiság formális elemeit igyekeznek fenntartani. Amíg azonban a militáns demokrácia azt a mechanizmust modellezi, amelyben az alkotmányos demokráciát egy, a demokratikus lehetőségeket kihasználó tényleges veszély fenyegeti – melyben tehát a demokratikus berendezkedés megőrzése a cél –, addig a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet tényleges válsághelyzet nélkül funkcionál. Ez utóbbi jogintézmény nem egy valós válsághelyzet kezelésére szolgál, hanem egy nem létező válsághelyzet színlelésére. Egy olyan eljárási mechanizmusról van tehát szó, amely egyúttal a politikai célt is meghatározza, arra hivatkozással pedig a jogállami keretek átlépése, az alapvető emberi jogok és morális elvek megsértése is elfogadtatható a társadalommal. A válsághelyzet látszólagosan az ország biztonságát kívánja megőrizni, de teszi ezt akként, hogy annak „palástja” alatt az intézkedésre jogosult az emberi jogi és az alapvető morális értékeinket is degradálhatja. Bármennyire is azt gondoljuk, hogy az intézkedések esetleges kárvallottjai a hazánkba érkező menekültek és bevándorlók, ennél sokkal súlyosabb a helyzet: az intézkedések az állampolgárokat és a demokratikus értékrendet is érintik. Nemcsak arról van szó, hogy a válsághelyzet fenntartása a jogállamiság látszatát is mellőzi, hanem az intézkedések valós tartalmára is figyelniünk kell. Hibás azt hinnünk ugyanis, hogy a vélt vagy valós biztonság mindennél többet jelent, és annak érdekében nem csak az emberi jogok, hanem a morális elveink és a méltóságunk is feláldozható. A jogállamiság sérelme csak az egyik aspektusa a kérdésnek, ezenkívül a méltóságunk és az igazságosság érvényesülése van veszélyben.<sup>46</sup>

Fuller szerint az igazságosság két formája, a tartalmi és a formális igazságosság a legtöbb esetben együtt jár, amelynek köszönhetően az igazságtalan intézmények sohasem, vagy csak nagyon ritkán működtethetők következetesen.<sup>47</sup> Azok pedig, akik fenntartják, esetleg kiaknázzák az igazságtalan intézményeket, ezáltal megtagadják mások jogait és szabadságát, a cél megvalósulása érdekében képesek akár a jog uralmát is feláldozni. Ezt a fajta önkényességet csak az igazságossághoz való társadalmi ragaszkodás ellensúlyozhatja. A szabályok következetes betartása tehát szorosan összefügg azzal az igénnyel, hogy elismerjük mások jogait és szabadságait.<sup>48</sup> Ha mások jogait nem ismerjük el és egy vélt biztonság érdekében feláldozzuk az igazságosság alapvető értékét, akkor a társadalom nem érdemel sem demokráciát, sem pedig biztonságot.

<sup>46</sup> Vö. Ronald DWORKIN: *Is Democracy Possible Here? Principles for a New Political Debate* (Princeton: Princeton University Press 2006) 50–51.

<sup>47</sup> Vö. Lon L. FULLER: *The Morality of Law* (New Haven: Yale University Press 1964) IV. fejezet.

<sup>48</sup> John RAWLS: *Az igazságosság elmélete* [ford. KROKOVAY Zsolt] (Budapest: Osiris 1997) 86.

MOLNÁR ERZSÉBET\*

## DOGMATIKAI HATÁRZÁR. DOGMATIKAI ÉS KRIMINÁLPOLITIKAI ELEMZÉS A HATÁRZÁRRAL KAPCSOLATOS BŰNCSELEKMÉNYEKRŐL

*A tanulmány a határzár védelmével kapcsolatos egyes tényállások dogmatikai, valamint kriminálpolitikai szempontú elemzését tartalmazza. Kifejezetten azokra a kérdésekre koncentrálnak, amelyekkel kapcsolatosan dogmatikai anomália áll fenn. Emellett a szerző célja egyes deliktumokon keresztül olyan új kriminálpolitikai jelenségek feltárása és értékelése, mint a szimbolikus büntetőjog, avagy a redundáns tényállások létezése. Az elemzés egészét áthatja a normák vizsgálata az ultima ratio elvének való megfelelésük szempontjából, és a szerző tudományosan megalapozott állásfoglalásra törekszik abban a kérdésben, hogy a vizsgált szabályozás vajon megfelel-e ennek az elvnek.*

### 1. BEVEZETÉS

A kockázati tényezők növekedése, a társadalmunk rizikótársadalommá válása nemcsak a technika rohamos fejlődésében<sup>1</sup> és annak új felelősségtani problémákat életre hívó jelentőségében ölt testet, hanem a globalizált világ miatt<sup>2</sup> a dinamikusán változó társadalmi-gazdasági folyamatokban is. Ezek közé sorolható egy mindezek által indukált migrációs hullám is. Gönczöl Katalin meghatározásával élve a „globalizáció okozta társadalmi, szociális konfliktusok olyan kihívások, amelyek jogállami büntetőjogi alapértékeket veszélyeztethetnek”.<sup>3</sup> Ezért a büntetőjognak – mintegy kényszerűen – mindinkább a közigazgatási jogi rizikómenedzsmenthez való hasonlása érhető tetten.<sup>4</sup> Ebből eredően a jogalkotónak nagyon megfontoltan és kimérten kell eljárnia akkor, amikor egy újonnan jelentkező társadalmi-gazdasági-szociális probléma orvosolása céljából a büntetőjog eszköztárához nyúl, az alapelvek bástyáinak megbontása ugyanis nem várt veszélyekkel, eróziós folyamatokkal járhat.

\* Adjunktus, Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 6721 Szeged, Bocskai u.10–12. E-mail: [molnare@juris.u-szeged.hu](mailto:molnare@juris.u-szeged.hu).

<sup>1</sup> Vö. JESÚS-MARÍA SILVA SÁNCHEZ: *Die Expansion des Strafrechts. Kriminalpolitik in postindustriellen Gesellschaften* (Frankfurt am Main: Vittorio Klostermann 2003) 7.

<sup>2</sup> Gönczöl Katalin: „A punitív kriminálpolitika és a büntető populizmus egymást fedő fogalmak?” *Jogtudományi Közöny* 2014/11. 542, [bit.ly/395i5o9](http://bit.ly/395i5o9); Vö. NAGY Ferenc: „Új tendenciák a büntetőjogban. Búcsú a büntetőjog ultima ratio jellegétől.” in Borbíró Andrea et al. (szerk.): *A büntető hatalom korlátainak megtartása: A büntetés mint végső eszköz. Tanulmányok Gönczöl Katalin tiszteletére.* (Budapest: Eötvös Kiadó 2014) 369, [bit.ly/31u9qJp](http://bit.ly/31u9qJp).

<sup>3</sup> Gönczöl (2. lj.) 541.

<sup>4</sup> SILVA SÁNCHEZ (1. lj.) 67.

Nehéz kérdés természetesen annak megítélése, mikor kell a biztonság oltárán a kiszámítható, alapelvi bázissal és kikristályosodott dogmatikai elvekkel körülölelt büntetőjogi következetességet és szilárdságot feláldozni. Kérdés az is, vajon ez az áldozat valóban szolgálatot tesz-e a biztonság isteneinek, avagy az azt bemutatók szubjektív megnyugvását szolgálja csupán, amellet azonban, hogy objektíve jogállami élharcosukat küldik a halálba.

Mindazonáltal a biztonság-büntetőjog térnyerése hódít, ez vitathatatlan. Ám tény az is, hogy az nem ritkán csupán a rizikótársadalomban rejlő veszélyek elleni hatékony jogi védekezés csaloéka illúzióját kelti.<sup>5</sup> Nagy Ferenc szerint „prevenációs paradigma közepette élünk”, amelyben a kockázatok nehezen uralhatók, ezáltal a félelem is nagyobb.<sup>6</sup>

Az irreguláris migráció is egy olyan jelenség, amely a kockázati társadalom paradigmájába illeszkedik, és amelyre az államnak adekvát és hatékony választ kell adnia. Az állam egyéb eszközök mellett a büntetőjog eszköztárát is segítségül hívta a migrációs válság kezelésére. 2015-ben kezdődött meg a *rendkívüli bevándorlási nyomás kezelése érdekében szükséges egyes intézkedésekről szóló 1401/2015 (VI. 17.) Korm. határozat* alapján a határőrizeti célú ideiglenes kerítés (határzár) megépítése a magyar-szerb határon abból a célból, hogy az illegális határátlépést fizikailag megakadályozzák. A fizikai határzár mellett a jogalkotó jogi határzarat is létrehozott<sup>7</sup> azzal, hogy az egyes törvényeknek a tömeges bevándorlás kezelésével összefüggő módosításáról szóló 2015. évi CXL. törvénnyel beiktatta a magyar jogrendszerbe az ún. határzár védelmével kapcsolatos tényállásokat, amelyek a következők: a határzár tiltott átlépése (a *Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény* 352/A. §), a határzár megrongálása (Btk. 352/B. §), valamint a határzárral kapcsolatos építési munka akadályozása (Btk. 352/C. §). Az említett törvény az új deliktumok létrehozása mellett az embercsempészség tényállását is módosította, ám e bűncselekmény nem képezi jelen tanulmány tárgyát.

## 2. A HATÁRZÁRRAL KAPCSOLATOS TÉNYÁLLÁSOK ELEMZÉSE

Ahogy a bevezetőben említettem, e tanulmánynak három deliktum képezi tárgyát, amelyeknek részletekbe bocsátkozó tényállástani elemzése nem célom, elsősorban a deliktumok társadalomvédelmi alapjainak kriminálpolitikai vizsgálatát, valamint azon objektív, illetőleg szubjektív tényállási elemek elemzését tűztem ki célul, amelyek mélyreható dogmatikai elemzést érdemelnek. E célkitűzésem megvalósítása

<sup>5</sup> „Ein solches »Sicherheitsstrafrecht« schafft jedoch allenfalls die trügerische Illusion eines effektiven rechtlichen Schutzes gegen die Gefahren einer Risikogesellschaft.” ELISA HOVEN: „Was macht Straftatbestände entbehrllich? – Plädoyer für eine Entrümpelung des StGB” *Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft* 2017/2. 342, bit.ly/2UqVpLk.

<sup>6</sup> NAGY (2. lj.) 364.

<sup>7</sup> BARTKÓ RÓBERT: „Észrevételek a határzárral kapcsolatos bűncselekmények szabályozásához” *Ügyészek Lapja* 2016/2. 5.

érdekében nem egyenként foglalkozom az alább ismertetett tényállásokkal, hanem az egyes kriminálpolitikai és dogmatikai kérdéskörökön belül.

A határozár tiltott átlépése tényállásának alapesetében [Btk. 352/A. § (1) bekezdés] a jogalkotó büntetni rendeli azt, „aki Magyarországnak az államhatár rendje védelmét biztosító létesítmény által védett területére a létesítményen keresztül jogosulatlanul belép”.

A határozár megrongálása bűncselekmény [352/B. § (1) bek.] miatt büntetendő az, aki „az államhatár rendjének védelmét biztosító létesítményt, illetve eszközt megsemmisíti vagy megrongálja, ha súlyosabb bűncselekmény nem valósul meg”.

A határozárral kapcsolatos építési munka akadályozása deliktumát [352/C. § (1) bek.] követi el az, aki „az államhatár rendjének védelmét biztosító létesítmény építésével vagy karbantartásával kapcsolatos munkavégzést akadályozza, ha más bűncselekmény nem valósul meg”.

A határozárral kapcsolatos építési munka akadályozása tényállásnak kizárólag alapesetét szabályozza a jogalkotó. Ebben az esetben szoros értelemben vett szubszidiárius tényállásról van szó, azaz alaki halmazata minden más bűncselekménnyel látszólagos. A másik két deliktumhoz minősítő körülmények is kapcsolódnak, a két tényállás minősítési rendszere közel azonos, eltérés a határozárral kapcsolatos tényállásnak a minősített eseti kombinációi terén található. Az utóbb említett deliktum is szubszidiárius, azaz csak akkor állapítandó meg, ha súlyosabb bűncselekmény nem valósul meg.

A büntetési tételek vizsgálatának anyagi jogi dogmatikai elemzés során – néhány kivételtől eltekintve – nem szokás jelentőséget tulajdonítani. E tényállások esetén azok mégis fontos adalékul szolgálnak, különösen kriminálpolitikai megállapítások, következtetések szempontjából. Ezért azokkal nem e helyen, hanem a tanulmány második felében foglalkozom részletesen.

## 2.1. A DELIKTUMOK VÉDENDŐ JOGI TÁRGYA

Az uralkodó dualisztikus jogellenességi teóriából kiindulva a materiális jogellenesség egyik funkciója a cselekmény formális jogellenességének igazolása.<sup>8</sup> Egy cselekmény, emberi magatartás akkor büntetendő legitím módon, ha az tartalmilag büntetőjogi büntetendőséget érdemlő. Így a materiális jogellenesség a büntetésre érdemességnek egy absztrakt alsó határa. Winfried Hassemer a jogi tárgy ezen igazoló funkcióját kriminálpolitikai funkciónak nevezi, azt mintegy a „jó kriminálpolitika mércéjének” tekintti.<sup>9</sup> A jogalkotónak tehát a jogi tárgy tartalmát adó érték, érdek

<sup>8</sup> Vö. Claus Roxin jogellenesség-tanával, ami szerint a „materiális bűncselekmény-fogalom feladata a jogalkotó számára annak körülírása, hogy mit minősíthet bűncselekménynek”. Claus ROXIN: *Strafrecht Allgemeiner Teil Band I: Grundlagen. Der Aufbau der Verbrechenslehre* (München: C. H. BECK 1994).

<sup>9</sup> Winfried HASSEMER: „Darf es Straftaten geben, die ein strafrechtliches Rechtsgut nicht in Mitleidenschaft ziehen?” in Roland HEFENDEHL – Andrew von HIRSCH – Wolfgang WOHLERS (szerk.): *Die Rechtsgutstheorie. Legitimationsbasis des Strafrechts oder dogmatisches Glasperlenspiel?* (Baden-Baden: Nomos 2003) 57.

mint mérce alapján kell meghatározni, hogy milyen magatartást szükséges büntetendővé nyilvánítani. A materiális jogellenesség, azaz a jogi norma jogellenességi tartalma rendszerkritikus funkcióval bír. A jogi tárgy ugyanis olyan védendő érdekek köre, amelyek legtöbbször a jogrendszer egésze védeni rendeli, éppen ezért az azokat sértő vagy veszélyeztető, eltérő intenzitású magatartások különböző jogágak rosszállását, más jogági szankcióval való fenyegetettségét is maguk után vonnak

Mindebből következik, hogy az államnak „jó okot” kell szolgáltatnia arra, ha egy meghatározott emberi magatartást büntetendővé nyilvánít, illetve ha annak realizálását büntetőjogi eszközökkel rendeli szankcionálni.<sup>10</sup> A büntetőjogi felelősségre vonás és mértékének igazolhatósága egyrészt a védendő jogi tárgy pontos meghatározhatóságában áll, másrészt abban, hogy annak az inkriminált magatartás által történő megsértése kapcsán megállapítható-e a büntetőjogi beavatkozás szükségessége. Tekintettel arra, hogy Hassemer fent idézett megállapítása alapján a jogi tárgy, a bűncselekmény által védett érdek tekintendő valamely magatartás büntetendősége alapjának, jogpolitikai igazolhatóságának, a deliktumok jogrendszerben való megjelenésének kriminálpolitikai indokairól – a jogi tárgy szempontjából releváns mértékben – e helyen tesztek említést.<sup>11</sup>

A deliktumok jogrendszerbe iktatásának szükségességével kapcsolatban a jogalkotó indokolása a következőképpen fogalmaz: „Az illegális migrációhoz kapcsolódó kriminalitás, e cselekmények közrendet és közbiztonságot fokozottan veszélyeztető volta igazolja, hogy akár a legszigorúbb közhatalmi eszközökkel, azaz a büntetőjogi szankcionálás útján is szembe kell szállni e jogellenes magatartások súlyosabb elkövetési alakzataival.” Az indokolás alapján tehát a közrend és a közbiztonság fokozottabb védelme indokolja a kriminalizációt, ez általános kriminálpolitikai indoknak tekinthető.

A vizsgált bűncselekményeknek a Btk.-ban való elhelyezkedéséből – a jogi tárgy rendszerimmanens funkciójára tekintettel – megállapítható, hogy a deliktumok által védett érték a közigazgatás rendje, hiszen azokat a jogalkotó a közigazgatás rendje elleni bűncselekményeket tartalmazó fejezetben (Btk. XXXIV. Fejezet) helyezte el. Ez a jogi tárgy legtágabb értelemben a közigazgatás zavartalanságához fűződő kollektív érdeket jelenti, tágran megfogalmazható védelmi körére tekintettel tartalmaz e fejezet rendkívül heterogén deliktumokat. A határozattal kapcsolatos bűncselekmények közös jogi tárgya az államhatár védelméhez fűződő érdek, az államhatáron történő jogszerű átlépéshez,<sup>12</sup> az ehhez kapcsolódó igazgatási normák betartásához fűződő érdek. E deliktumok emellett védik a közrendet, a közbiztonságot,<sup>13</sup> és mindezen keresztül – Gellér Balázs megfogalmazása szerint – Magyarország területi

<sup>10</sup> Johannes KASPAR: „Redundante Tatbestände” *Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft* 2017/2. 402, [bit.ly/2v72GVD](http://bit.ly/2v72GVD).

<sup>11</sup> A büntetőjogi beavatkozás társadalomvédelmi alapjairól és a jogi tárgy funkciójáról általánosságban lásd: MOLNÁR Erzsébet: „A gazdálkodó szervezet vezető tisztségviselőjének speciális büntetőjogi felelőssége” [doktori disszertáció] Szeged 2018, 63–66.

<sup>12</sup> Vö. GÁL Andor: „A közigazgatás rendje elleni bűncselekmények (Btk. XXXIV. Fejezet)” in KARSAI Krisztina (szerk.): *Nagykommentár a Büntető Törvénykönyvhöz* (Budapest: Közigazgatási és Jogi Kiadványok 2019) 808.

<sup>13</sup> Miniszteri indokolás *az egyes törvényeknek a tömeges bevándorlás kezelésével összefüggő módosításáról szóló 2015. évi CXL. törvény* 31. §-ához

épségét és szuverenitását. E bűncselekmények legszűkebb értelemben vett jogi tárgya Gellér szerint a határforgalom rendje.<sup>14</sup> A határárárral kapcsolatos építési munka akadályozása deliktummal kapcsolatban a miniszteri indokolás a létesítménnyel kapcsolatos munkavégzés zavartalanságához fűződő érdeket jelöli meg védendő érdekként, amelyet büntetőjogi fellépést igénylő kiemelt közérdekként határoz meg.<sup>15</sup>

Individuális jogi tárgyak, mint a tulajdon védelme, az emberi élet, a testi épség védelme, az alapesetben legfeljebb mögöttesen jellennek meg.<sup>16</sup>

## 2.2. A BŰNCSELEKMÉNYEK ELKÖVETÉSI MAGATARTÁSA

Az elkövetési magatartás vizsgálatát két bűncselekmény, a határárárral tiltott átlépése, valamint a határárárral megrongálása tekintetében tartom szükségesnek dogmatikailag elvégezni, tekintettel arra, hogy tanulmányom következő része ezen elkövetési magatartásokra épül. A határárárral tiltott átlépésének büntetetté az követi el, aki Magyarország területére jogosulatlanul<sup>17</sup> belép, amíg a határárárral megrongálása büntetett elkövetési magatartása klasszikus rongálás (amelyet éppen úgy kell értelmezni, mint a rongálás tényállása esetében).

A belépés mint elkövetési magatartás ténylegesen az államhatár védelmét szolgáló létesítményen való jogosulatlan belépést jelenti, annak megkerülése már a tiltott határárárlépés szabálysértését valósítja meg.<sup>18</sup>

A deliktumok mindegyike alapeseti immateriális bűncselekmény, absztrakt veszélyeztető tényállások, azaz nem tartalmaznak eredményt, a tényállás az elkövetési magatartás kifejtésével befejezetté válik.

## 2. 3. A MINŐSÍTETT ESETI EREDMÉNYÉRT VALÓ FELELŐSSÉG ÉS AZ OKOZATI ÖSSZEFÜGGÉS

A határárárral tiltott átlépése, valamint a határárárral megrongálása deliktumok az alapesethez képest súlyosabban rendelik büntetni a tettet, ha a minősített esetekben meghatározott elkövetési módokkal megvalósított elkövetési magatartásuk halált okoz.<sup>19</sup> A Btk. 9. §-a értelmében az „eredményhez, mint a bűncselekmény minősítő körülményéhez fűződő súlyosabb jogkövetkezmények akkor alkalmazhatóak, ha

<sup>14</sup> GELLÉR Balázs: „A közigazgatás rendje elleni bűncselekmények (Btk. XXXIV. Fejezet)” in POLT Péter (főszerk.): *A Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény nagykommentárja* (Budapest: OPTEN Informatikai Kft. 2016) 1106.

<sup>15</sup> Miniszteri indokolás *az egyes törvényeknek a tömeges bevándorlás kezelésével összefüggő módosításáról szóló 2015. évi CXL. törvény* 31. §-ához

<sup>16</sup> SILVA SÁNCHEZ (1. lj.) 69.

<sup>17</sup> A határárárlépés jogsértésével kapcsolatban lásd GÁL (12. lj.) 808–809.

<sup>18</sup> MADAI Sándor: „A »tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet« kezelésének büntető anyagi jogi eszközei hazánkban” in HAUZINGER Zoltán (szerk.): *A migráció bűnügyi hatásai* (Budapest: Magyar Rendészettudományi Társaság Migrációs Tagozat 2015) 251, *bit.ly/36Wd3cf*.

<sup>19</sup> A többi minősítő körülmény (fegyveresen, felfegyverkezve, tömegzavargás résztvevőjeként történő elkövetés) értelmezésére jelen tanulmány keretei között nem kívánok kitérni.



az elkövetőt az eredmény tekintetében legalább gondatlanság terheli”. A minősített eset kizárólag vegyes bűnösséggel valósítható meg,<sup>20</sup> azaz az elkövetőnek a halálos eredménnyel kapcsolatban kizárólag a gondatlansága állhat fenn.

Mielőtt azonban a vegyes bűnösségi konstrukcióról ejtenék szót, az objektívtól a szubjektív felé haladás jegyében a tényállás tárgyi oldalának vizsgálata során felmerülő dogmatikai problémát szeretném felvázolni, nevezetesen: miképpen definiálható az elkövetési magatartás és a tényállásszerű minősített eseti eredmény közötti okozati összefüggés? E két objektív tényállási elem megvalósulása esetén ugyanis kizárólag akkor állapítható meg az elkövető felelőssége, ha azok közt okozati összefüggés áll fenn. Álláspontom szerint kauzalitás szempontjából aggályos annak kimondása, hogy a „belépés” mint elkövetési magatartás és a halálos eredmény között okozati láncolat akár ontológiailag, akár dogmatikailag megállapítható lehet. E probléma pedig – amely egyébként más különös részi tényállásnál is megjelenik – a halálos eredményért való *de facto* objektív felelősség kimondásának kényszeréhez vezet a jogtudományt, holott az ilyen tárgyi felelősség a büntetőjogban tilalmazott.<sup>21</sup> Természetesen azonban nem hagyható figyelmen kívül az a tény, hogy a jogalkotó a halálos eredmény bekövetkezéséért való felelősséget a fegyveresen, felfegyverkezve, avagy tömegzavargás résztvevőjeként realizált belépéshez, illetve megrongáláshoz, megsemmisítéshez kapcsolja. Hangsúlyozandó mindazonáltal, hogy az okozati összefüggés az elkövetési magatartás és az eredmény között áll fenn. Véleményem szerint ehelyütt sokkal inkább beszélhetünk az objektív oldal megvalósulása esetén a halálos eredmény elkövetőnek való beszámításáról, mintsem az eredmény és a magatartása közötti okozati kapcsolatról.<sup>22</sup>

Amellett, hogy álláspontom szerint már a kauzalitás szintjén találkozunk a felelősség megállapíthatóságának dogmatikai buktatójával, az eredményhez való szubjektív viszonyulás tekintetében a fent említett, szoros értelemben vett vegyes bűnösségből adódóan a következőket kell megállapítani. Abban az esetben, ha az elkövető tudata legalább az esetheleleges szándék szintjén átfogja a halálos eredmény bekövetkezésének lehetőségét, emellett magatartása lehetséges következményébe legalább belenyugszik, úgy szándékos emberölést kell megállapítani,<sup>23</sup> mégpedig ebben az esetben halmazatban a határozat tiltott átlépése bűncselekmény alapesetével.<sup>24</sup> Akkor pedig, ha az elkövető tudatában nem jelent meg a halálos eredmény bekövetkezésével kapcsolatos tényleges előrelátás, illetve – hanyagság esetén – ez az előrelátás tőle nem is volt elvárható, úgy a halálos eredmény tekintetében vétkes, ezért az ilyen eredmény objektív bekövetkezése esetén is legfeljebb a fegyveresen, felfegyverkezve, avagy tömegzavargás résztvevőjeként történő elkövetési magatartás kifejtéséért lesz felelősségre vonható.

<sup>20</sup> Vö. MADAI (18. lj.) 249.

<sup>21</sup> Álláspontom szerint a kauzalitási probléma hasonló, mint az ittas járművezetés, valamint a járművezetés tiltott átengedése bűncselekmények minősített eseti halálos eredményért való felelősségteljesítése esetén azáltal, hogy természetes kauzalitási láncolatot voltaképpen egyik esetben sem tudunk megállapítani.

<sup>22</sup> Az objektív beszámítás tanáról lásd részletesen MOLNÁR (11. lj.) 165–177.

<sup>23</sup> Vö. MADAI (18. lj.) 250.

<sup>24</sup> Vö. GÁL (12. lj.) 811.

A büntetőjogi felelősség kiterjesztése,<sup>25</sup> a tárgyi oldal dominanciájának rejtett megjelenése mindinkább a jogállami büntetőjog garanciarendszerének az áttörése irányába mutat, megerősíti a büntetőjog expanziójának jelenségét.<sup>26</sup>

### 3. A SZIMBOLIKUS BÜNTETŐJOG

A büntetőjog expanzív jelenségeinek összessége, a rizikótársadalom szülte új kihívások és a bűnözéstől való félelem mindinkább tágítja a kriminálpolitika eszközrendszerét, új és új, később általánossá váló jelenségeket hív életre. Ilyennek tekinthető a szimbolikus büntetőjogi normák feltűnése mint expanziós fenomén. E fejezetben belül a szimbolikus büntetőjog jelentését követően azzal a kérdéssel foglalkozom, vajon mennyiben illeszkednek ebbe a fogalomkörbe a határozással kapcsolatos bűncselekmények.

#### 3.1. FOGALMI MEGHATÁROZÁS

A szimbolikus büntetőjog Roland Hefendehl megállapítása alapján társadalmilag sürgetően követelt megoldások indítványozása anélkül, hogy a büntetőjog e társadalmi kívánalmat ténylegesen meg tudná oldani, a hozzá fűzött reményeket ténylegesen beváltaná.<sup>27</sup> Hefendehl definíciójával egybecseng Nagy Ferenc körülírása, amely szerint „a szimbolikus büntetőjog toposzával az ún. modern büntetőjogi rendszer típusa írható le, amely [...] azzal jellemezhető, hogy a büntetőjog kiterjesztése valósul meg az új életterületekre az ún. aktuális nagy problémák értelmében, és a büntetőjog által elérhető magatartás-irányító hatás és eredmény túlértékelése.”<sup>28</sup> A szimbolikus büntetőjognak azon jellemzőjéből, miszerint az ilyen normák túlértékelt jelentőséget mutatnak a társadalom felé, ténylegesen azonban nem képesek elérni a kívánt hatást, következik egyenesen az a – Hefendehl által megállapított – kriminálpolitikai kapcsolódási pont, hogy az ilyen normák ténylegesen nem hordoznak magukban jogtárgyvédő hatást. A jogi tárgy védelme más jogági beavatkozások által is elérhető, sőt, adott esetben hatékonyabban megvalósítható, mint a büntetőjog által.<sup>29</sup> Tipikusan a szimbolikus büntetőjog fogalmába illeszthetők azok az absztrakt veszélyeztető bűncselekmények, ahol az inkriminált magatartás és a védendő jogi tárgy közötti kapcsolat távoli, homályos, nehezen megragadható, a jogtárgyvédelmi cél elérése és a kriminalizált magatartás szankcionálása között *in abstracto* nem definiálható okozati kapcsolat.

Szimbolikus büntetőjogi rendelkezések esetén voltaképpen a céloknak a funkciókkal való felcseréléséről van szó. Cornelius Prittwitz értelmezése szerint így szim-

<sup>25</sup> Vö. NAGY (2. lj.) 365.

<sup>26</sup> KASPAR (10. lj.) 401; SILVA SÁNCHEZ (1. lj.) 67.

<sup>27</sup> Roland HEFENDEHL: *Kollektive Rechtsgüter im Strafrecht* (München: Carl Heymanns 2002) 179.

<sup>28</sup> NAGY (2. lj.) 367.

<sup>29</sup> HEFENDEHL (27. lj.) 180.

bolikus büntetőjogról beszélünk akkor, ha valamely tényállás azért kerül a büntetőjog rendszerébe, mert attól valaki – akár a jogalkotó, akár a joggyakorlat, avagy a jogtudomány – preventív hatást remél anélkül, hogy a büntetőjogi felelősségre vonás síkján a magatartás szankcionálása egyébként indokolt lenne.<sup>30</sup> A büntetőjogi tilalom ugyanis – ahogyan azt Finszter Géza megállapítja – „abban a reményben fogalmazódik meg, hogy ez által elmarad a jogsértés, így azután szankcióra sem lesz szükség”.<sup>31</sup> Az elrettentés pedig – Gönczöl megfogalmazásában – „azoknak a preventív eszközöknek az egyike, amely a legsematikusabb és így politikai szempontból a legkönnyebben kommunikálható oksági viszonyt tételezi fel a bűnözés újratermelődéséről.”<sup>32</sup>

A materiális büntetőjogi védelem a szimbolikusnak tekinthető tényállások esetében tehát csupán látszólagos, színleges, nem ritkán a biztonság illúzióját kelti, illetve a társadalom biztonságérzetének kialakítását célozza.<sup>33</sup> A szimbolikus tényállások elhelyezése a büntetőjog rendszerében éppen az e cél elérésére való alkalmasság miatt lehet az ún. büntető populizmus kiváló eszköze. Gönczöl definíciója szerint büntető populizmusról akkor beszélhetünk, „ha az uralkodó politikai elit a közvélemény nyomására hivatkozva a bonyolult társadalmi jelenségekre [...] folyamatosan leegyszerűsítő, látványos és gyors sikereket ígérő módon reagál. A súlyos társadalmi konfliktusok enyhítésének érdemi kezelése helyett az elit gyakran nyúl a társadalmi kontroll kiterjesztéséhez, a korábinál indokolatlanul szigorúbb büntetések alkalmazásához, és az »eltévelyedettek« megregulázását tarja egyedül hatékony politikai megoldásnak”.<sup>34</sup>

A szimbolikus tényállások megjelenése nem ritkán összefonódik a büntető populizmus jelenségével, ez azonban nem szükségképpen. A szimbolikus büntetőjog kiterjesztése ugyanis ténylegesen azokkal a meghatározott társadalmi változásokkal áll közvetlen kapcsolatban, amelyek előtt a kriminálpolitika nem hunyhat szemet.<sup>35</sup> A szimbolikus bűncselekmények kodifikálása a meghatározott szociális, társadalmi jelenségek szociáletikai helytelenítésének, rosszallásának önálló bűncselekményi tényálláson keresztül történő kifejezésre juttatása,<sup>36</sup> ám a hozzájuk fűzött remények beváltására – tipikusan preventív hatás elérésére – nem feltétlenül alkalmasak.

Azokat a szimbolikus tényállásokat, amelyek egyszer bekerültek a büntetőjog rendszerébe, (jogpolitikai szempontból) nehéz onnan kitörölni, hiszen e normák szimbolikus jellege abban mutatkozik meg, hogy azok valamely magatartással szembeni társadalmi rosszallást kifejezve válnak büntetendővé. Ezért az ilyen

<sup>30</sup> Cornelius PRITTWITZ: *Strafrecht und Risiko. Untersuchungen zur Krise von Strafrecht und Kriminalpolitik in der Risikogesellschaft*. (Frankfurt am Main: Vittorio Klostermann 1993) 237.

<sup>31</sup> FINSZTER Géza: „A büntető hatalom” in BORBÍRÓ Andrea et al. (2. lj.) 137.

<sup>32</sup> GÖNCZÖL (2. lj.) 541.

<sup>33</sup> HEFENDEHL (27. lj.) 180.

<sup>34</sup> GÖNCZÖL Katalin: „A »büntető populizmus«. Populizmus a kriminálpolitikában” *Élet és Irodalom* 2013/36. 1.

<sup>35</sup> José Luis Díez RIPOLLÉS: „Symbolisches Strafrecht und die Wirkungen der Strafe” *Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft* 2001/3. 516.

<sup>36</sup> HOVEN (5. lj.) 344.

norma dekriminalizálása a társadalom felé azt az üzenetet közvetíti, hogy a korábban inkriminált magatartás jogilag többé nem üldözött, többé nem tilalmazott.<sup>37</sup> Egy ilyen jogalkotói lépés pedig nem ritkán disszonáns érzelmeket kelt a társadalmi többségben, ami egyenes oka annak a kriminálpolitikai döntésnek, hogy a jogalkotó a tényállások esetleges szükségtelensége ellenére is tartózkodik ezek dekriminalizálásától.

### 3.2. A HATÁRZÁRRAL KAPCSOLATOS DELIKTUMOK MINT SZIMBOLIKUS BŰNCSELEKMÉNYEK

A vizsgált deliktumok szimbolikus jellege álláspontom szerint már azoknak a büntető-jogrendszerben való megjelenésével is adott, mindazonáltal a bűncselekmények elkövetése esetére kilátásba helyezett szankciók mértéke, illetve e meghatározott büntetési tételek vélt vagy valós társadalmi hatása álláspontom szerint az a tényező, amely a szimbolikus jelleget egyértelművé teszi. Szükséges felvázolni, hogy a vizsgált deliktumok megvalósítása esetére milyen mértékű szankció kiszabását helyezte kilátásba a jogalkotó.

#### 3.2.1. A HATÁRZÁRRAL KAPCSOLATOS BŰNCSELEKMÉNYEK BÜNTETÉSI TÉTELE

E helyen kizárólag az a célom, hogy röviden szemléltessem a határozással kapcsolatos deliktumok büntetési tételének túlzó jellegét azért, hogy megalapozott következtetéseket lehessen levonni a deliktumok szimbolikus jellege tekintetében.

A határozással kapcsolatos építési munka megakadályozása tényálláson kívül a másik két deliktum alapesete is büntett. A határozár tiltott átlépése 3 évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő, amíg annak minősített esetei 1–5 évig [Btk. 352/A. § (2) bek.], 2–8 évig [Btk. 352/A. § (3) bek.], valamint a halálos eredmény esetén 5–10 évig [Btk. 352/A. § (4) bek.] terjedő szabadságvesztéssel fenyegetettek.<sup>38</sup>

A határozár megrongálása tényállásnak már az alapeseti büntetési tétele is 1–5 évig terjedő szabadságvesztés, míg – az egyéb minősített eseti büntetési tételek felvázolásától eltekintve – halálos eredmény esetén 10–20 évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő az elkövető. Ez a büntetési tétel megegyezik a szándékos emberölés minősített eseti megvalósulásának büntetési tételével.<sup>39</sup> Álláspontom szerint már így is egyértelműen látható, hogy túlzó szankcióról van szó, amely sem a kifej-

<sup>37</sup> HOVEN (5. lj.) 344.

<sup>38</sup> Érdemes ezt összevetni a korábbi tiltott határátlépés bűncselekményének büntetési tételével, ami a büntetőjogi felelősségre vonás alapeseteként megkívánta a fegyveresen történő elkövetést. *A Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény* (1978-as Btk.) szerinti tiltott határátlépés büntetési tétele 3 évig terjedő szabadságvesztés volt. Az e normával ekvivalens hatályos rendelkezés esetén (fegyveresen elkövetett minősített eset) 1–5 évig terjedő szabadságvesztés szabható ki.

<sup>39</sup> Az egyes rongálási magatartást tartalmazó különös részi bűncselekmények büntetési tételével való konkrét összehasonlítást lásd AMBERG Erzsébet: „Büntetőjog a bevándorláskézelés eszközrendszerében” *Magyar Jog* 2016/7–8. 405.

tett magatartás tárgyi súlyával, sem pedig a Btk.-ban található más, hasonló deliktumok büntetési tételével nem arányos.<sup>40</sup>

### 3.2.2. A TÚLZÓ SZANKCIÓK TÁRSADALMI HATÁSA

Finszter fent idézett, a büntetőnormára, illetve annak szankciójára vonatkozó megállapítását alapul véve és továbbgondolva a túlzó szankcióknak legalább két célja van: az egyik a potenciális bűnelkövető elrettentése a jogsértő magatartás kifejtésétől, a másik pedig a közvélemény megnyugtatása, a szubjektív biztonságérzet keltése.<sup>41</sup> A túlzó szankciókkal álláspontom szerint azonban nem garantálható okvetlenül egyik implicit cél sem.<sup>42</sup> A norma címzettje ugyanis – speciális személyi körről lévén szó – az esetek többségében nincsen tisztában azzal, hogy milyen mértékű szankcióval fenyegetett magatartást realizál, és azt pontosan milyen eljárásban fogják elbírálni.<sup>43</sup> Mindezzel általában a cselekmény kifejtését követően szembesül, ezáltal megkérdőjeleződik a generálpreventív cél elérésére való alkalmasság. A társadalom reakciója az (objektíve) túlzó szankciókra pedig kettős lehet, és ez merőben attitűdfüggő: a represszív és látványos állami beavatkozás egyrészt az állam önvédelmi és társadalomvédelmi motorjának beindulását jelzi, ezáltal bizalmat ébreszt azokban, akiket a kriminalizáció indokául szolgáló társadalmi-gazdasági jelenség megrémít. Kimutatható ugyanis, hogy a társadalmi többség a közbiztoság objektív állapotát, helyzetét szubjektíve tipikusan sokkal rosszabbnak érzi, mint amilyen az valójában.<sup>44</sup> Ez az érzés pedig generálja a represszív, valamint látványosan proaktív állami beavatkozás követelését a társadalom oldalán. Másrészt viszont úgy vélem, kirívóan súlyos szankció kilátásba helyezése – különösen amellet, hogy a preventív cél garantálhatósága kétséges – kontraproduktív hatást is elérhet, hiszen az állam minden bizonnyal azért avatkozik be ily radikálisan, mert attól, amitől védi a társadalmat, nagyon félni kell. Új tényállások megjelenése mindig változó társadalmi-gazdasági helyzetekre reagál, és a jogalkotó azt deklarálja ezáltal, hogy ontológiailag a veszély létezik, fennáll, fenyeget. Éspedig minél nagyobb veszély fenyegeti a társadalmat, annál drasztikusabb eszközökkel, annál jelentősebb mértékű szankciókkal indokolt beavatkozni, legalábbis a büntetőnorma üzenete ez.<sup>45</sup> Ördögi körről van szó tehát. Nem véletlen, hogy a szimbolikus büntetőjog térnyerésében óriási szerepet játszik a médiahasználat, a médián keresztül történő információszerzés mindennaposává válása.<sup>46</sup>

<sup>40</sup> Megjegyzendő, hogy a jogalkotó a szabadságvesztés végrehajtásának feltételei tekintetében az általános szabályhoz képest a határozással kapcsolatos bűncselekményt elkövetőre kedvezőbb rendelkezést állapított meg azzal, hogy az általános 2 év helyett 5 évet meg nem haladó szabadságvesztés felfüggesztésére van lehetőség. JUHÁSZ Zsuzsanna: „A büntetés kiszabása (Btk. IX. Fejezet)” in KARSAI (12. lj.) 224.

<sup>41</sup> Vö. SILVA SÁNCHEZ (1. lj.) 10.

<sup>42</sup> Vö. TÓTH Judit: „Hatékony, arányos és visszatartó? Az engedély nélküli határátlépés szankcionálása” in HAUZINGER (18. lj.) 215.

<sup>43</sup> Vö. KASPAR (10. lj.) 408.

<sup>44</sup> Vö. SILVA SÁNCHEZ (1. lj.) 12.

<sup>45</sup> Vö. FINSZTER (31. lj.) 138., 143.

<sup>46</sup> RIPOLLÉS (35. lj.) 516.; SILVA SÁNCHEZ (1. lj.) 13.

### 3.3. A BÜNTETŐJOG MINT *PRIMA RATIO*?

A vizsgált magatartások kriminalizálásához fűzött, a büntető-jogrendszerbe történő beépítésük szükségességét alátámasztani kívánó jogalkotói indokolásban minden egyes határozással kapcsolatos bűncselekménynél megjelenik az az érvelés, miszerint a norma deklarációjának hiányában a vizsgált deliktumok büntetlenül maradnának. Az *ultima ratio* elvének tükrében kérdés azonban, vajon a büntetlenül maradás víziója olyan értékcsökkentő kijelentés-e, amely kriminálpolitikai posztulátumok mellett az alapjogi, valamint büntetőjog-dogmatikai igények kielégítését is veszélyezteti. Azaz kérdéses, hogy ezen tényállások jelenléte a büntető-jogrendszerben valóban megfelel-e büntetőjogi alapelveknek, azok tükrében dogmatikai tételeknek, vagy olyan kriminálpolitikai célt szolgál, amely létjogosultságot kölcsönöz ezeknek a deliktumoknak? E fejezetben célok ezeknek a kérdéseknek a megválaszolása. Mielőtt azonban az *ultima ratio* elvének való megfelelés hiánya mellett érvelnék, fontosnak tartom az *ultima ratio* szerepének, háttérbe szorulásának jelenségéről szót ejteni.

Mint ahogyan az eddig ismertetett kriminálpolitikai tendenciákból is jól látszik, a jogalkotó mindinkább szakít a büntetőjogi beavatkozás végső eszközként való alkalmazásával, valamint a szükséges és arányos büntetés alkotmányos elvével is.<sup>47</sup> E jelenséget egyrészt a büntetőjog szimbolikus eszközként való alkalmazásának számlájára írhatjuk. Emellett – Johannes Kaspar megfogalmazása szerint – a társadalom hozzászókkott ahhoz, hogy minden vélt vagy valós társadalmi probléma megoldása céljából szinte rögtön a büntetőjog eszköztára kerül felhívásra, ezáltal az *ultima ratio* voltaképpen *prima ratio*-vá vált.<sup>48</sup> Immáron nem csoda tehát, hogy a társadalom a saját védelmi igényét büntetőjogi beavatkozással látja garantálhatónak, és ez az igényt az állam ki is elégíti.<sup>49</sup>

Az *ultima ratio*-elv sérelmének kérdésében való állásfoglalás céljából véleményem szerint szükséges röviden állást foglalni az elkövetési magatartások büntetőjogi beavatkozást igénylő szociáletikai jogtalanságtartalma tekintetében, más, hasonló magatartást kriminalizáló bűncselekményekkel, avagy más jogági szankciókat maguk után vonó tilalmazott magatartásokkal történő összehasonlításával.

#### 3.3.1. REDUNDÁNS TÉNYÁLLÁSOK

A határozással kapcsolatos bűncselekmények mindegyike olyan magatartást rendel büntetni, amelyek nem bírnak olyan materiális jogellenességi tartalommal, ami a jelenlegi túlzó mértékű büntetőjogi fenyegetettséget indokolná. Sőt mi több, e részben amellet szeretnék érvelni, hogy ezek a tényállások redundánsak, azaz rendelkezésre áll olyan büntetőjogi, avagy más jogági norma, amely az inkriminált magatartásokat szankcionálja. Kaspar definíciója szerint redundáns tényállások azok, amelyek „egy magatartást magasabb szankcióval fenyegetnek annak ellenére, hogy

<sup>47</sup> GÖNCZÖL (2. lj.) 543.

<sup>48</sup> KASPAR (10. lj.) 401.; vö. SILVA SÁNCHEZ (1. lj.) 12; lásd részletesen: AMBERG Erzsébet: „Migráció, büntetőjog, ultima ratio” in HAUTZINGER (18. lj.) 205–214.

<sup>49</sup> Vö. NAGY (2. lj.) 361.



e magatartás már teljes egészében, és kiterjedt módon más normában, más tényállás keretei között büntetőjogi szankcióval fenyegetett”.<sup>50</sup> Fogalmát kifejezetten a büntetőjogi szankcióval való fenyegetésre használja. Álláspontom szerint azonban – a jogrendszer egységének elvére, valamint az *ultima ratio* elvére tekintettel – redundáns tényállásnak kell tekinteni azokat a deliktumokat, amelyekben meghatározott magatartás más, büntető hatást kiváltó (büntetőjogi, szabálysértési jogi, közigazgatási jogi) szankcióval is fenyegetett, tehát a büntetőnorma tényállási elemeinek megvalósítása esetén a büntetőjogi tényállás hiányában is a meghatározott prevenció cél elérésére alkalmas repressziós eszközrendszer áll az állam rendelkezésére.

Amennyiben a redundáns jelleg igazolást nyer, úgy egyúttal állást foglalhatunk az *ultima ratio* elvének sérelme mellett.

A tiltott határátlépés bűncselekménye már az 1978-as Btk.-ban is megjelent, annak azonban egyidejűleg szabálysértési alakzatát (tiltott határátlépés szabálysértése)<sup>51</sup> is szabályozta a jogrendszer.<sup>52</sup> E rendszerben az inkriminált magatartások közül csak a legsúlyosabb, a cselekmény fegyveresen történő megvalósítása képezte a büntetőjogi felelősségre vonás tárgyát. A jogalkotó az *ultima ratio* elvének egyébként megfelelő törvényi tényállás dekriminalizálása mellett döntött azért, mert felismerése szerint az inkriminált magatartás más tényállások alkalmazásával is szankcionálható, a *sui generis* deliktum tehát a szabálysértési alakzat léte mellett nem indokolt.<sup>53</sup> Álláspontom szerint a jogalkotó redundanciára hivatkozó dekriminalizációs döntése helyes és előremutató volt.<sup>54</sup> Ezzel szemben a joghelyzet a határozat tiltott átlépése bűncselekmény megállapításával újra visszatért abba az állapotba, amelyet 2002-ben dekriminalizálás útján megszüntettek:<sup>55</sup> (a tényállások kollíziója szempontjából) változatlan jogszabályi környezet mellett a tiltott határátlépést büntetőjogi tényállássá (is) tette a jogalkotó. A szabálysértési tényállás megtartása melletti kriminalizációt a jogalkotó voltaképpen formálisan indokolta azzal, hogy „az államhatár rendjének védelmét biztosító létesítménynek [...] a szabálysértési szintű védelmen túl indokolt büntetőjogi védelmet is nyújtani”.<sup>56</sup>

A rongálás a vagyon elleni bűncselekmények körében megjelenő deliktum, emellett a rongálás mint elkövetési magatartás számos, nem (elsősorban) tulajdont védő

<sup>50</sup> KASPAR (10. lj.) 404.

<sup>51</sup> *A szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásokról és a szabálysértési nyilvántartási rendszeréről szóló 2012. évi II. törvény* 204. § (1) bekezdése értelmében tiltott határátlépés szabálysértése miatt vonható felelősségre az, „aki Magyarország államhatárát engedély nélkül vagy meg nem engedett módon lépi át, vagy ezt megkísérli”.

<sup>52</sup> AMBERG (39. lj.) 406.

<sup>53</sup> Vö. AMBERG (39. lj.) 406.

<sup>54</sup> A redundáns tényállások kriminálpolitikai megítéléséről lásd részletesen KASPAR (10. lj.)

<sup>55</sup> Az 1978-as Btk. 217. §-át hatályon kívül helyezte a *Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény módosításáról szóló 2001. évi CXXI. törvény* 88. § (2) bekezdés a) pontja. A rendelkezés indokolása szerint a tényállás megvalósulása esetén a magatartás értékelhető a szabálysértési tényállás keretei között, a szintén tényállási elemként szereplő fegyveres elkövetés pedig a robbanóanyaggal, illetve robbantószerrel, valamint a lőfegyverrel, illetve lőszerrel való visszaélés tényállási keretei között értékelhető.

<sup>56</sup> Miniszteri indokolás az egyes törvényeknek az egyes törvényeknek a tömeges bevándorlás kezelésével összefüggő módosításáról szóló 2015. évi CXL. törvény 31. §-ához.

bűncselekmény eszközselekményeként is megjelenik. Ez utóbbi esetről van szó a határozár megrongálása vonatkozásában is. Álláspontom szerint a redundancia e deliktum esetében is tetten érhető jelenség, tekintettel arra, hogy létezik a magyar jogrendszerben olyan tényállás (tulajdon elleni szabálysértések, valamint a rongálás bűncselekménye<sup>57</sup>), ami a magatartásra adekvát módon reagál.<sup>58</sup> A miniszteri indokolás szerint azért szükséges azonban a tényállás, mert „jelenleg az ötvenezer forintot el nem érő kárt okozó rongálás nem bűncselekmény, hanem csak szabálysértés, ötszázezer forintos kárig pedig egy évig terjedő szabadságvesztéssel fenyegetett vétség, így az államhatár védelmét biztosító létesítmény rongálása a legtipikusabb esetekben nem biztosít megfelelő védelmet”.

Álláspontom szerint a redundancia a három vizsgált tényállás közül kettő vonatkozásában minden bizonnyal igazolást nyer. Kérdés azonban: baj az, ha redundáns tényállásokat tartalmaz a Btk.? A kérdésnek alkotmányjogi jelentősége van, nevezetesen abban az esetben, ha más tényállások a kívánt hatás elérésére való alkalmasság mellett képesek szankcionálni a redundáns tényállásban meghatározott magatartást, úgy a büntetőnorma léte nem szükséges,<sup>59</sup> azaz annak büntető-jogrendszerben való megjelenése sérti a szükségesség-arányosság követelményét, ezáltal pedig sérül az *ultima ratio* elve is. A szankcionálásra rendelkezésre álló, ugyanoly mértékben alkalmas<sup>60</sup> eszközök közül ugyanis a legenyhébbet kell választani, azt, amely az állampolgárok alapjogaiba a legcsekélyebb beavatkozást jelenti. A szoros értelemben vett redundáns tényállások esetén más, enyhébb szankcióval fenyegetett büntetőjogi tényállás alkalmas az inkriminált magatartás szankcionálására, ezért az, hogy e deliktumok párhuzamosan léteznek a büntetőjogban, felveti az arányosság elve sérelmének kérdését.<sup>61</sup>

### 3.3.2. KIÜRESEDETT TÉNYÁLLÁSOK?

A határozárral kapcsolatos deliktumokat válsághelyzet hívta életre. Meddig tart azonban a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet? Amennyiben az már nem áll fenn, mi történik a tényállásokkal? Nyilvánvalóan vannak a Btk.-ban olyan bűncselekmények, amelyek megvalósulására rendkívül ritkán kerül sor, illetve amelyek életre hívása szükséghelyzetben, háborús helyzetben lehet releváns, hiszen kifejezetten erre a célra jöttek létre. Ezek álláspontom szerint „nyugvó deliktumok”, amelyek porosodnak a Btk.-ban, miközben a feledés homályába vesznek, és akiknek eszükbe jut, abban reménykednek, hogy sose kell azokat leporolni és elővenni. Vannak azonban olyan tényállások, amelyek – jogalkotói intervenció esetétől eltekintve – holt tényállásként vannak jelen a büntető-jogrendszerben. Vagy azért, mert eleve

<sup>57</sup> Rongálással való kapcsolatról lásd részletesen: MADAI (18. lj.) 252.

<sup>58</sup> Vö. AMBERG (39. lj.) 411.

<sup>59</sup> Vö. KASPAR (10. lj.) 406.

<sup>60</sup> Vitatható természetesen, hogy egy közigazgatási vagy szabálysértési norma ugyanolyan mértékben alkalmas-e a „büntetési célok” elérésére, ilyen hatás kiváltására, mint a büntetőnorma. Álláspontom szerint nem ritkán a büntetőnormától várt cél elérésére sokkal alkalmasabb eszköz egy, az objektív felelősségi formát elismerő közigazgatási jogi szankciós norma alkalmazása.

<sup>61</sup> KASPAR (10. lj.) 407.

holtan születtek, így alkalmazásukra különböző okok miatt sosem került sor (valamint igazolhatóan vélt preventív hatásuk sem érvényesült), vagy azért, mert idővel holtá váltak, esetleg azért, mert a társadalmi-gazdasági közeg, amelyben létrejöttek, megváltozott, vagy azért, mert jogalkotói – tipikusan igazgatási szinten történő – beavatkozás miatt kiüresedtek, alkalmazhatatlanná váltak.<sup>62</sup>

A határozással kapcsolatos építési munka akadályozása tényállás álláspontom szerint a vizsgált három deliktum közül a legeggyértelműbben terminális jellegű, tekintettel arra, hogy az implicit elkövetési idő (mint ahogyan e deliktumoknak az elkövetési helye is meghatározott)<sup>63</sup> miatt az addig valósulhat meg, ameddig a határozár épül. A deliktum alapjául szolgáló déli határszakaszt védő határozár építése pedig 2015. június 24-i határidővel befejeződött.<sup>64</sup>

Emellett a vizsgált tényállások alkalmazási körének leszűkülésének kérdését veti fel az *államhatárról szóló 2007. évi LXXXIX. törvény* 2017 júniusában megállapított 5. § (1b) bekezdése, amelynek értelmében „a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet idején a rendőr Magyarország területén feltartóztathatja a Magyarország területén jogellenesen tartózkodó külföldit, és [az államhatár rendjének védelmét biztosító] létesítmény legközelebbi kapuján átkísérheti, kivéve, ha bűncselekmény gyanúja merül fel”.<sup>65</sup>

#### 4. ÖSSZEGZÉS

A határozással kapcsolatos tényállások nemcsak dogmatikai problémákat vetnek fel, hanem egyúttal túlkonkretizált élethelyzeteket rendelnek büntetni oly módon, hogy a tágabb értelemben vett büntetőjogrendszer e magatartások szankcionálására korábban is rendelkezett eszközökkel. Kérdés az, hogy a büntetőjog pallosának fenyegető jelenléte mennyire képes valódi preventív hatást elérni úgy, ahogyan azt a büntetőnorma célozza. A redundancia a jogsértő magatartásra adott, illetve adható válaszreakciók összemosódása miatt jelent problémát.

A vizsgált tényállások kriminalizációjához fűzött jogalkotói indokolás körében – ahogyan fentebb idéztem – számtalanszor találkozunk azzal az érveléssel, miszerint a szabálysértésen túl indokolt büntetőjogi védelem is, hiszen az adott jogszabályi környezet nem biztosít megfelelő védelmet a büntetőjogi beavatkozás nélkül.

Úgy vélem, alkotmányjogi szempontból aggasztók azok a büntetőjogi tényállások, amelyek léte sokkal inkább célozza az igazgatási, rendészeti szempontú veszélyek elkerülését. Az ilyen esetekben a ténylegesen megvalósított magatartás nem hordoz magában büntetőjogi szankcionálást érdemlő jogtárgysértést, a büntetőjogi

<sup>62</sup> Lásd részletesen Jörg KINZIG: „Tote Tatbestände” *Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft* 2017/2. 415–424.

<sup>63</sup> TÓTH (42. lj.) 226.

<sup>64</sup> Megjegyzendő azonban, hogy az *államhatárról szóló 2007. évi LXXXIX. törvény* 12. § (1) bekezdésében kapott felhatalmazás alapján a belügyminiszter intézkedhet részleges határozár elrendeléséről, ezért a tényállás újra relevánssá válhat.

<sup>65</sup> *A határőrizeti területen lefolytatott eljárás szigorításával kapcsolatos egyes törvények módosításáról szóló 2017. évi XX. törvény* 11. §.

szankcionálást érdemlő súlyosság küszöbe alatt maradnak. A recens német szakirodalom e deliktumokat nélkülözhető tényállásoknak nevezi.<sup>66</sup>

A vizsgált tényállások szükségessége kérdésének megválaszolásához a Kaspar által használt *conditio sine qua non* elmélet körében megismert hipotetikus eliminációs eljárást hívom segítségül, amely a következő kérdés feltevését kívánja: „olyan normáról van vajon szó, amelyet nem tudunk gondolatban elvonni anélkül, hogy egy, az ahhoz kötődő, a preventív jogtárgyvédelmet szolgáló pozitívabb hatástól ne essünk el?”<sup>67</sup> Azaz: van preventív hozzáadott értéke a büntetőnorma létének? Úgy vélem a tanulmányban feltárt dogmatikai anomáliák, valamint az *ultima ratio* elvének nem kedvező expanziós jelenségek, mint a szimbolikus büntetőjog tényreése, valamint redundáns tényállások létrehozása, magában hordozzák a választ Kaspar kérdésére.

Tanulmányomat Madai Sándor szavaival zárom, amelyek az *ultima ratio*-elv figyelmen kívül hagyásának következményeire világítanak rá: „a büntetőjogot valóban ultima ratio-ként lenne szabad csak igénybe venni, hiszen egyébként a jogrendszerben jelenleg meglévő exponált szerepét kérdőjeleznénk meg, s ezen keresztül a büntetőjogi védelmet akkor is erodálnánk, ha a védelem egyébként szükséges”.<sup>68</sup>

<sup>66</sup> HOVEN (5. lj.) 341.

<sup>67</sup> KASPAR (10. lj.) 408.

<sup>68</sup> MADAI (18. lj.) 247.

KÁLMÁN RENÁTA\*

## KI VIGYÁZ RÁJUK? AVAGY A KÍSÉRŐ NÉLKÜLI KISKORÚAK HELYZETE NAPJAINKBAN

*A tanulmány célja, hogy egy elméleti kitekintés alapján átfogó képet adjon a kísérő nélküli kiskorúak magyarországi helyzetéről. Számos jogszabály – ideértve a jogforrási hierarchia csúcsán elhelyezkedő Alaptörvény is – foglalkozik a gyermekek jogaival, és ezeknek tekintettel kell lenniük az ENSZ 1989-ben elfogadott és Magyarországon 1991-től alkalmazandó Gyermekjogi Egyezményre. Noha kimondottan a menekültjoggal foglalkozó jogszabályok rendelkezései között is találunk előírásokat arra nézve, miként kell az országukat elhagyni kényszerülők gyermekek érdekeit érvényre juttatni, a hazai joggyakorlatban jelentős hiányosságok vannak, amelyek megoldása a gyermekek jogvédelme érdekében igen sürgető.*

### 1. BEVEZETŐ

2019-ben\*\* ünnepli harmincadik évfordulóját a Gyermekjogi Egyezmény.<sup>1</sup> Az egyezmény sajátossága, hogy összefoglalja a gyermekeket megillető azon jogi minimumokat, amelyeket az államoknak biztosítaniuk kell valamennyi, a területükön élő, tartózkodó gyermek számára. E jogok gyakorlását a gyermek életkorára, állampolgárságára, társadalmi, gazdasági, családi helyzetére tekintet nélkül kell az államnak garantálnia. Az egyezmény által biztosított jogokat a „3P”-modell alapján lehet csoportosítani: védelem (*protection*), ellátás és gondozás (*provision*), valamint a részvétel (*participation*) joga szerint.<sup>2</sup> A gyermeki jogok biztosítása a menekült gyermekek számára kiemelkedően fontos, mivel helyzetük szinte teljesen kiszolgáltatott, a területi hatóságok felelőssége így különösen jelentős. Az Európai Bizottság 2019-es, gyermekmigrációval foglalkozó jelentése szerint 2018-ban 4,3 millió Európai Unión kívüli (harmadik) ország állampolgárságával rendelkező gyermek élt Európában, többségük (60 százalékuk) Afganisztánból, Szíriából és Irakból érkezett.<sup>3</sup> Éppen ezért, a jelentős kiszolgáltatottságra tekintettel kell több kutatásnak fel-

\* Tanársegéd, Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 6721 Szeged, Bocskai u.10–12. E-mail: [kalman.renata@juris.u-szeged.hu](mailto:kalman.renata@juris.u-szeged.hu).

\*\* A tanulmány 2019. március 31-ig dolgozza fel a kísérő nélküli kiskorúak hazai helyzetét. A kutatást az EFOP-3.6.2-16-2017-00007 azonosító számú, „Az intelligens, fenntartható és inkluzív társadalom fejlesztésének aspektusai: társadalmi, technológiai, innovációs hálózatok a foglalkoztatásban és a digitális gazdaságban” című projekt támogatta. A projekt az Európai Unió támogatásával, az Európai Szociális Alap és Magyarország költségvetése társfinanszírozásában valósul meg.

<sup>1</sup> *A Gyermek jogairól szóló, New Yorkban, 1989. november 20-án kelt Egyezmény kihirdetéséről szóló 1991. évi LXIV. törvény* (továbbiakban: Gyermekjogi Egyezmény) 1. cikk. Az egyezményt 10 év előkészítő munka után, 1989. november 20-án fogadta el az ENSZ Közgyűlése.

<sup>2</sup> A Gyermekjogi Egyezményről lásd *A Gyermekjogi Egyezményről*, [bit.ly/39e9H65](http://bit.ly/39e9H65).

<sup>3</sup> Günther SCHUMACHER – Jan LÖSCHNER – Francesco SERMI: *Technical Reports. Data on Children in Migration* (Luxembourg: Publications Office of the European Union 2019) 5, [bit.ly/3bfZcke](http://bit.ly/3bfZcke).

tárnia, hogy a menekült gyermekek szempontjából milyen garanciákra van szükség. A tanulmányban én csupán kettőt elemzek.

Maga az Egyezmény preambuluma leszögezi, hogy a gyermeket különleges védelem és gondoskodás illeti meg. Abban az esetben, ha e védelmet és gondoskodást a gyermek szülei, családja nem tudja, vagy nem akarja biztosítani, akkor a területi államnak kell helytállnia. A védelem tehát nem csak a szülők és a család felelőssége, hanem azon szakembereké, intézményeké is, akik a gyermekkel kapcsolatba kerülnek. Legtágabb értelemben a felelősség a jogalkotóé is, hiszen rajta múlik, hogy a jogszabályok alkalmazása milyen mértékben védelmezi valóban a gyermekeket.<sup>4</sup>

A magyar jogszabályi környezet 2015 után bekövetkezett változásai afelé mutatnak, hogy a gyermeki jogok megóvásának a 14. életévüket betöltött, hazájukat elhagyni kényszerülő gyermekek esetén az állam nem tesz eleget. Az Egyezmény 7. cikke nevesíti a gyermek szülei megismeréséhez és szülők általi neveléshez való jogát. A családban való nevelkedés joga a magyar családgyejesítési gyakorlat hibái miatt számos gyermek esetében nem tud érvényesülni, annak ellenére, hogy a hazai jogalkalmazók előtt számos jó, követendő példa áll (elegendő a kecskeméti büntetés-végrehajtási intézet anya-gyermek részlegére gondolni, ahol biztosítják, hogy gyermeket egy éves koráig az anyja nevelhesse, amennyiben a szükséges feltételek fennállnak<sup>5</sup>). A családjuktól elszakadt, magukra maradt menekült gyermekek esetében a családban nevelkedés lehetőségét a hazai gyakorlat mégis szinte alig biztosítja. A Gyermekjogi Egyezmény további, téma szempontjából releváns rendelkezéseit, így a gyermek legjobb érdekeit megalapozó életkor meghatározásához, a regisztrációhoz, a menedékhez, a családtagok felkutatásához és a jogsértések megelőzéséhez kapcsolódó intézkedéseket, mint a hatékony védelemhez való jogra vonatkozó jogalkalmazási ellentmondásokat, a tanulmány további pontjaiban vizsgálom.

Az elmúlt néhány évben, bár a sajtóban sokat foglalkoztak a menekültek helyzetével, a gyermekkorú menekültek sajátos státuszára és szükségleteire nem irányult a médiumok reflektorfénye. Sajnálatos módon a felnőtt kíséret nélküli hazánkba érkező kiskorúak itthoni helyzetére vonatkozóan rendkívül kevés információ érhető el. Az alapvető jogok biztosa – mint az alapjogvédelem egyik kiemelt szereplője – sem folytatott vizsgálatokat 2012 óta a kérdéskörben. A Nemzetközi Menekültügyi Szervezet (*International Organization for Migration, IOM*) szerint a migráns gyermekek jelentős hányada láthatatlan a politikában és a statisztikai adatokban is.<sup>6</sup> Holott a megelőző évek menekülthullámaival nagy számban érkeztek kiskorúak is. Az Egyesült Nemzetek Szervezetének Menekültügyi Főbiztossága (*United Nations High Commissioner for Refugees, UNHCR*) legfrissebb adatai szerint 2017 végére 68,5 millió ember kényszerült arra, hogy elhagyja otthonát a különféle fegyveres konfliktusok, az üldöztetés, illetve az általánossá vált erőszak miatt, és közülük

<sup>4</sup> HERCZOG Mária (szerk.): *Kézikönyv a Gyermekjogi Egyezmény alkalmazásához* (Geneva: UNICEF Regional Office for Europe 2007) XXIV, *bit.ly/2SnHttir*.

<sup>5</sup> ZAKHAR Tibor: „Egy konferencia margójára, avagy esély a gyermekeknek...” *Börtönügyi Szemle* 2019/2. 61-73, *bit.ly/2OoMvdl*.

<sup>6</sup> Enza Roberta PETRILLO: „Vulnerable and Voiceless on the Move. Unaccompanied child migrants in the EU” *FEPS Policy Brief* 2018. 1, *bit.ly/2OtI14W*.



173,800 fő volt kísérő nélküli kiskorú.<sup>7</sup> Napjainkban néhány nemzetközi szervezet részéről fokozódik az érdeklődés a felnőtt kíséret nélküli gyermekek iránt, hiszen az UNHCR és az Egyesült Nemzetek Szervezetének Gyermekalapja (*United Nations Children's Fund*, UNICEF) mellett az IOM is folytat kutatásokat.

Az államok többsége a gyermekek migrációjával csak azt követően kezdett foglalkozni, hogy a ruandai, illetve jugoszláviai konfliktusok következtében nagy számban léptek felügyelet nélküli gyermekek az országuk területére.<sup>8</sup> A nagyobb figyelem ellenére a kísérő nélküli kiskorúak továbbra is szenvednek a hiányos védelem, a lassú eljárás, valamint a családegyesítések akadályoztatása miatt. A rendszer működési hibái arra ösztönözhetik a gyermekeket, hogy elszökjenek és embercsempészek segítségével folytassák útjukat, mindezek következtében pedig fennáll annak az esélye, hogy erőszak és kizsákmányolás áldozatává váljanak.

Tekintettel arra, hogy Magyarország harminc éve csatlakozott a Gyermekjogi Egyezményhez, az abban foglaltakat magára nézve kötelezőnek ismerte el, az Egyezmény alapján fennálló kötelezettségek hazai megvalósulását időszerű áttekinteni, kitérve a magyar jogalkotás és jogalkalmazás ellentmondásaira. Ezenkívül néhány statisztikai adaton keresztül megvizsgálom, miként alakult a kísérő nélküli kiskorúak száma és helyzete Magyarországon az elmúlt néhány évben. Végül néhány olyan veszélyt jelzek – példának okáért a gyermekmunkát, gyermekkereskedelmet – amely ugyan nem kizárólag a kísérő nélküli kiskorúakat érinti, ugyanakkor ezek bekövetkezésének esélye kiszolgáltatottabb helyzetük miatt számukra jóval nagyobb.

Kik is a kísérő, gondviselő nélküli gyermekek? A fogalomnak része a gyermek definíciója a Gyermekjogi Egyezmény 1. cikke szerint: „gyermek az a személy, aki a tizennyolcadik életévét nem töltötte be, kivéve, ha a reá alkalmazandó jogszabályok értelmében a nagykorúságát már korábban eléri”.<sup>9</sup> Vagyis azon államok, amelyek csatlakoztak az Egyezményhez, meghatározhatják mely esetekben érhető el hamarabb a nagykorúság (például hazánkban a 16. életévét betöltött személy bizonyos feltételek fennállása esetén a gyámhatóság engedélyével házasságot köthet). Ugyanakkor ha a „nagykorúsító” körülmények nem valósulnak meg, minden 18 év alatti személyt gyermeknek kell tekinteni, és az Egyezményben rögzített jogokat és ellátást biztosítani kell számukra. Ez viszont felveti azt a problémát, hogy az egyes jogágakban (a nagykorúság a családjog, a választójog vagy éppen az adatvédelem terén nem szükségszerűen azonos elveket követ) a teljes körű jogosultság feltételrendszere és az alapjogi, emberi jogi jogalanyisága elválik egymástól, vagy másként fogalmazva, a jogalanyiság és a jogképesség nem azonos fogalmak.<sup>10</sup> Ám az adott jogágot gyakorlók és a jogalkotók ezt az igazságot gyakran elfelejtik a speci-

<sup>7</sup> UNHCR: *Global Trends. Forced Displacement in 2017* 3, [bit.ly/36ZSP1l](http://bit.ly/36ZSP1l).

<sup>8</sup> HARASZTI Margit Katalin: „Kísérő nélküli kiskorúak a menekültjogban és a gyermekvédelemben: árnyak a Paradicsomban” *Kapocs* 2015/2. 12, [bit.ly/384TEqY](http://bit.ly/384TEqY).

<sup>9</sup> Gyermekjogi Egyezmény 1. cikk.

<sup>10</sup> FRIDVALSZKY János: „Az emberi személy és annak méltósága jogfilozófiai perspektívában – különös tekintettel a jogalanyisághoz és az élethez való jog aktuális kérdéseire” *Acta Humana* 2014/1. 7–73., [bit.ly/2GYvGSd](http://bit.ly/2GYvGSd).

ális szabályok érvényesülése kedvéért. Ez a speciális szabály esetünkben az állam menekültekkel kapcsolatos (a belépéshez, tartózkodáshoz fűződő) joga, amely így a gyermeki univerzális jogokat – látszólag – megelőzi.

A fogalom másik összetevőjét még nehezebb meghatározni, a menekültüggyel foglalkozó szakemberek körében a „kísérő nélküli kiskorú” elnevezés ugyanis vitatott. Néhány évvel ezelőtt a *Separated Children in Europe Programme* javaslatára felmerült, hogy a kísérő nélküli kiskorú (*unaccompanied children/minor*) kifejezés helyett az „elszakított gyermek” (*separated children*) terminológiát kellene alkalmazni, mivel ez az elnevezés jobban jelezné a gyermekek kiszolgáltatott helyzetét.<sup>11</sup> Mára mindkét fogalom elterjedt a jogirodalomban,<sup>12</sup> ugyanakkor hazánkban a kísérő nélküli kiskorúak kifejezés használatos, ezért a továbbiakban a tanulmány is ezt alkalmazza. A kísérő nélküli kiskorúak fogalmát számos dokumentum definiálta, eltérő részletességgel. A Gyermekjogi Bizottság 6. számú átfogó kommentárjának értelmében a kísérő nélküli kiskorúak „azok a gyermekek, akik mindkét szülőjüktől elszakadtak, és nem gondoskodik róluk olyan felnőtt, aki törvény vagy a szokás alapján ezért felelős lenne”.<sup>13</sup> A menedéjogról szóló törvényünk (Met.) a kommentárhoz képest részletesebb definíciót határoz meg. Ennek értelmében kísérő nélküli kiskorú „az a tizennyolcadik életévét be nem töltött külföldi, aki jogszabály vagy szokás alapján felügyeletéért felelős nagykorú személy kísérete nélkül lépett Magyarország területére, vagy a belépést követően maradt felügyelet nélkül, mindaddig, amíg ilyen személy felügyelete alá nem kerül”.<sup>14</sup> A menedéjogi törvény nem a gyermek, hanem a 18. életévét be nem töltött külföldi kifejezést használja, továbbá eltér a gyermekvédelmi jogszabályokban is használt kifejezésektől. Ez az eltérés a gyermekvédelmi törvény<sup>15</sup> tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet miatt 2017. március 28-án hatályba lépett módosításakor vált különösen jelentőssé. A törvény értelmező rendelkezéseket tartalmazó 2. §-a definiálja továbbá – többek között – a különleges bánásmódot igénylő személyeket is, ebbe a körbe a jogalkotó felnőtt kíséret nélkül érkező kiskorúakat is nevesíti. Ezen különleges bánásmódra, valamint annak gyakorlatbeli megvalósulására is jelentős hatással volt a 2017. tavaszi módosítás.

<sup>11</sup> HARASZTI (8. lj.) 12.

<sup>12</sup> Csak példaként: Jacqueline BHABHA – Susan SCHMIDT: „Seeking Asylum Alone: Unaccompanied and Separated Children and Refugee Protection in U.S.” *The Journal of the History of Childhood and Youth*, 2008/1. 126–138; Mary CROCK – Jacqueline BHABHA: *Seeking Asylum Alone: A Study of Australian Law, Policy and Practice regarding Unaccompanied and Separated children* (Sydney: Themys Press 2007), Sandy RUXTON: „Separated Children Seeking Asylum in Europe: A Programme for Action” *Refugee Survey Quarterly* 2002/1–2. 383–388.

<sup>13</sup> General Comment No. 6. (Treatment of Unaccompanied and Separated Children Outside their Country of Origin) 1 September 2005, U.N. Doc. CRC/GC/2005/6, para. 7., [bit.ly/2SgNZHu](http://bit.ly/2SgNZHu).

<sup>14</sup> *A menedéjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény* (Met.) 2. § f) pont.

<sup>15</sup> *A gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény* (Gyvt.).

## 2. KIBÉKÍTHETETLEN ELLENTÉTEK

Habár hazánk a közép-kelet-európai régióban elsőként ültette át nemzeti jogába a Gyermekjogi Egyezményt, a harmincéves múlt ellenére számos ponton mutat a jogalkotói, illetve a jogalkalmazói gyakorlat eltérést az egyezményben foglaltaktól. Felmerül, hogy a kísérő nélküli kiskorúakat érintően vajon melyek ezek?

A Met. szerint a gyermekvédelmi törvény hatálya 2011. május 1-jétől kiterjed a kísérő nélküli kiskorúakra is, vagyis amint a menekültügyi hatóság meggyőződött a menedékkérelmet előterjesztett személy kiskorúságáról, gyermekvédelmi intézményben kell őt elhelyezni. Ez az intézmény jelenleg (még) a fóti Károlyi István Gyermekközpont Kísérő Nélküli Kiskorúak Gyermekotthona. Abban az esetben, ha az érintett személy életkora kétséges, az életkor meghatározására kerül sor, amelynek nehézségeire később még visszatérünk. Amennyiben a menekültügyi eljárásban kiderül, hogy az elismerését kérő kísérő nélküli kiskorú, a menekültügyi hatóság intézkedik a gyermek ideiglenes hatályú elhelyezéséről, és megkeresi a gyámhatóságot gyermekvédelmi gyám kirendelése érdekében.<sup>16</sup> Mindemellett, a Met. külön kiemeli, hogy az ilyen gyermekek eljárását soron kívül kell lefolytatni, ezzel is előnyösebb helyzetet teremtve számukra felnőtt társaikhoz képest. A kedvező rendelkezések ellenére azonban a gyakorlatban ezt a törvény szerinti prioritást nem élvezik, mert számos esetben közel egy évig is eltarthat, mire lefolytatják a menekültügyi eljárást. Továbbá a hihetetlen mértékű adminisztrációs teher miatt a gyermekvédelmi gyám kijelölésére előírt nyolcnapos határidőt sok esetben lehetetlen teljesíteni.<sup>17</sup>

### 2.1. A MET. 2017. MÁRCIUS 28-ÁN HATÁLYBA LÉPETT MÓDOSÍTÁSÁNAK<sup>18</sup> KÖVETKEZMÉNYEI

A Met. 2017. március 28-án hatályba lépett módosításának értelmében a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet idején a kísérő nélküli kiskorúak közül kizárólag a 14 év alattiakat illeti meg a gyermekekre irányadó, kedvezőbb szabályok szerinti menedékjogi eljárás lefolytatása. Ezzel szemben a 14 és 18 év közötti gyermekeknek a felnőttekre irányadó rendelkezések szerint menedékjogi kérelmük elbírálásáig a tranzitónában kell tartózkodniuk. Vagyis a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet idején a 14. életévét betöltött kísérő nélküli kérelmező kötelező tartózkodási helyeként főszabályként a tranzitónát kell kijelölni.<sup>19</sup>

A Met. ezen módosítása számos Alaptörvényben és Gyermekjogi Egyezményben foglalt alapelvet és jogot megsért. Ellentétes az egyezménynek a gyermek fogal-

<sup>16</sup> Met. 35.§ (7) bekezdés.

<sup>17</sup> Magyar Helsinki Bizottság: *Foszladozó védőháló – Menedékkérő gyermekek Magyarországon 2017*, 8.

<sup>18</sup> *A határőrizeti területeken lefolytatott eljárás szigorításával kapcsolatos egyes törvények módosításáról szóló 2017. évi XX. törvény.*

<sup>19</sup> HARASZTI Margit Katalin: „Kísérő nélküli kiskorúak sorsának tartós rendezése – vonzások és a választások” *Családi Jog*, 2017/2. 3.

mát definiáló 1. cikkében foglaltakkal, miszerint a 18. életévét be nem töltött személyek gyermeknek minősülnek, kivéve, ha nagykorúságukat korábban elérték. Azzal ugyanis, hogy a gyermekek otthonukat különféle okok miatt – sok esetben felnőtt kíséret nélkül – elhagyni kényszerültek, még nem szereztek nagykorúságot. Továbbá diszkriminatív, ha a gyermekeknek biztosított ellátások, eljárások között különbséget teszünk az érintettek életkora alapján, ráadásul a pontos életkor ismeretének hiányában (hiszen azt a szakértő sem képes megállapítani, valamint okmányok sincsenek) ez a megkülönböztetés meglehetősen önkényes. Az egyenlő bánásmódról szóló törvény értelmében közvetlen hátrányos megkülönböztetésnek minősül „az olyan rendelkezés, amelynek eredményeként egy személy vagy csoport valós vagy vélt [...] életkora [...] miatt részesül kedvezőtlenebb bánásmódban, mint amelyben más, összehasonlítható helyzetben levő személy vagy csoport részesül, részesült vagy részesülne.”<sup>20</sup> Az a gyermek, aki az elismerés iránti kérelmét néhány nappal a 14. születésnapja előtt nyújtotta be, kedvezőbb eljárásban részesül, mint az, aki egy nappal a 14. születésnapját követően terjesztette azt elő. Ez azt jelenti, hogy míg a 14 év alatti kísérő nélküli kiskorút gyermekvédelmi intézményben fogják elhelyezni, és kérelmét soron kívül bírálják el, addig a 14 év feletti kérelmezőnek már a tranzit-zónában lévő „konténerotthonok” valamelyikében kell megvárnia, míg kérelmét elbírálják, ami sok esetben heteket, hónapokat is igénybe vehet.<sup>21</sup> Az Európa Tanács vizsgálatának idején a tranzit-zónában tizenkilenc 14 és 18 év közötti, kísérő nélküli kiskorú várta nemzetközi védelem iránti kérelmének elbírálását.<sup>22</sup>

Mivel a 14 és 18 év közötti elismerést kérő, felnőtt kíséret nélküli kiskorúakra vonatkozóan a válsághelyzet idejére felfüggesztették a Gyvt. alkalmazását, számukra gyermekvédelmi gyámot nem rendelnek ki. A Met. 35.§ (3) bekezdésének értelmében korlátozott cselekvőképességgel<sup>23</sup> rendelkező személyeket is megillet az eljárási képesség, vagyis az elismerés iránti kérelmüket személyesen kell benyújtaniuk a menekültügyi hatóságnál. Ugyanakkor, az elismerést kérőnek lehetőséget kell biztosítani arra, hogy jogi segítséget vegyen igénybe, rászorultsága esetén ingyenesen.<sup>24</sup> Az Európai Unió Alapjogi Ügynöksége (*European Union Agency for Fundamental Rights*, FRA) 2018-ban végzett migrációs kutatása viszont rávilágított arra, hogy a jogi képviselők alacsony száma miatt a kirendelt jogi képviselő csak elszórtan tud a kiskorúval találkozni, valamint nem szükséges a beleegyezése, amennyiben a gyermek úgy dönt, hogy elhagyja a tranzit-zónát Szerbia irányába.<sup>25</sup>

<sup>20</sup> *Az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. törvény* 8. § o) pont.

<sup>21</sup> Council of Europe: *Report to the Hungarian Government on the visit to Hungary carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 20 to 26 October 2017* 2018. 4. bit.ly/373Qgvl (továbbiakban: Európa Tanács jelentése).

<sup>22</sup> Európa Tanács jelentése (21. lj.) 9.

<sup>23</sup> *A Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény* 2:11.§-a definiálja a korlátozottan cselekvőképese személyt, eszerint „korlátozottan cselekvőképes az a kiskorú, aki a tizennegyedik életévét betöltötte és nem cselekvőképtelen”.

<sup>24</sup> Met. 37. § (3) bekezdés.

<sup>25</sup> Fundamental Rights Agency: *Periodic data collection on the migration situation in the EU. November Highlights. 1 September – 31 October 2018* (továbbiakban: FRA 2018) 13, bit.ly/2GYU19r.

Mindez azt eredményezi, hogy nem lesz egyetlen olyan személy sem, aki a gyermek legfőbb érdekének érvényre juttatásáért felelős lenne.

A tranzitónában várakozni kényszerülő gyermekek helyzetét tovább rontotta az említett Met. módosítás, mivel a válsághelyzet idejére felfüggesztette azt a szabályt, hogy a menedékkérők a tranzitónában legfeljebb 28 napig tartózkodhatnak. Felmerült a kérdés, hogy a tranzitónában hónapokig tartó várakozás mennyiben biztosítja a gyermek mindenek felett álló (legfőbb) érdekét?<sup>26</sup>

A gyermek legfőbb érdekének a menekültügyi eljárás minden szakaszában érvényre kell jutnia. Az első ilyen szakasz a kiskorú személyazonosságának megállapítása. A személyazonosság megállapítása során meg kell vizsgálni a gyermek állampolgárságát, az etnikai, kulturális és szociális hátterét, a szükségleteit, illetve azt, hogy milyen védelemre van szüksége. A meghallgatást biztonságos és barátságos környezetben, a gyermek által ismert nyelven kell lefolytatni. A vizsgálat során speciálisan képzett szakembernek kell eljárnia, aki az életkorból, nemi identitásból eredő sajátosságokat ismeri és tiszteletben tartja.<sup>27</sup> Egy Európai Unió tagállamaiban lefolytatott vizsgálat eredményei azonban azt mutatják, hogy Magyarországon a meghallgatás körülményei nem gyermekspecifikusak, mivel ugyanolyan körülmények között zajlik a vizsgálat, mint a felnőttek esetén.<sup>28</sup>

A gyermek mindenek felett álló érdekéhez hozzátartozik továbbá, hogy a hatóság mielőbb gyámot rendeljen ki a kiskorú számára, aki gondoskodik arról, hogy a gyermek érdeke a legteljesebb körben érvényre jusson az eljárás alatt. Ezen rendelkezéssel ellentétben, sajnálatos módon, a hazai gyermekvédelmi gyámok többsége az eljárás alatt passzív magatartást tanúsít.<sup>29</sup> Ez azzal is magyarázható, hogy a kirendelésüknél nem követelmény a témában való jártasság, tapasztalat, sajátos tréningezés.

Ezen rendelkezések szorosan összefüggnek a gyermeket érintő kérdésekben való meghallgatás jogával. Az említett uniós tagállamokra kiterjedő kutatás szerint a legtöbb tagállamban a kérelem elbírálása előtt minden esetben meg kell hallgatni a kiskorút, ugyanakkor néhány tagállam kivételt enged ez alól (az Egyesült Királyságban például csak a 12 év feletti gyermekeket hallgatják meg). Ezen kivételek azonban ahhoz vezethetnek, hogy a kiskorú menedékkérelmét elutasítják, hiszen az érintett hatóságnak nincs elegendő információja a gyermek helyzetéről (erre példa Románia gyakorlata).<sup>30</sup>

<sup>26</sup> A Gyermekjogi Egyezmény 3. cikkének értelmében a jogalkalmazó és jogalkotó szervek minden, a gyermeket érintő döntésükben a gyermek mindenek felett álló érdekét veszik elsősorban figyelembe.

<sup>27</sup> CRC/GC/2005/6 (13. lj.) para. 20–21.

<sup>28</sup> *A kísértő nélküli kiskorúak menedékhez való jogának érvényesülése az EU-ban. A 27 uniós tagállam helyzetét összehasonlító tanulmány A 27 uniós tagállam helyzetét összehasonlító tanulmány (Tanulmány a France terre d'asile francia civil szervezet koordinálásában) 2012 (továbbiakban: Összehasonlító tanulmány) 32, bit.ly/2UxkAup. Egyébként nincs is a meghallgatásra vonatkozó sajátos követelmény a hazai jogszabályokban, eltérően az igazságügyi meghallgató szobákról szóló intézkedésektől.*

<sup>29</sup> Összehasonlító tanulmány (28. lj.) 42.

<sup>30</sup> Összehasonlító tanulmány (28. lj.) 28.

A Gyermekek jogi Egyezmény 6. cikke értelmében minden gyermeknek joga van az élethez, illetve az államok kötelesek a lehető legnagyobb mértékben biztosítani a gyermekek életben maradását és fejlődését. A gyermek fejlődéshez való joga, hasonlóan a gyermek legfőbb érdekéhez, önmagában áthatja az egyezmény egészét, szoros összefüggésben áll számos egyéb gyermeki jogosultsággal, például az oktatáshoz, a megfelelő lakhatási körülményekhez való joggal. Az uniós tagállamokban folytatott, a kísérő nélkül érkező kiskorúak helyzetével foglalkozó kutatás eredményei szerint a fóti gyermekközpontban biztosított lakhatási feltételek megfelelőek,<sup>31</sup> ugyanakkor a 2018-as FRA-jelentés szerint a tranzitónában kérelmük elbírálásáig várakozni kényszerülő kísérő nélküli kiskorúak lakhatása nem megfelelő.<sup>32</sup> A jelentés visszautal az Európa Tanács 2017-es jelentésére, amelyben megfogalmazásra került, hogy a 18 év alatti kísérő nélküli kiskorúakat haladéktalanul gyermekvédelmi intézményekben kell elhelyezni, tekintet nélkül arra, hogy 14 év alatti vagy feletti-e.<sup>33</sup> A 2003-as befogadási irányelv 19. cikk (2) bekezdése alapján „[a] menedékkjog iránti kérelmet benyújtó felügyelet nélküli kiskorúakat az alábbi személyeknél helyezik el [...] a) felnőtt rokonoknál; b) nevelőcsaládnál; c) sajátosan kiskorúak ellátására alkalmas befogadó állomásokon; d) kiskorúaknak megfelelő más szálláson”.<sup>34</sup> Sajnos, nagyon kevés azon uniós tagállamok száma, amelyek nevelőcsaládoknál helyezik el a menedékkérő kiskorúakat. Cipruson a 3 évnél fiatalabb, Hollandiában a 13 éves kor alatti gyermekeket helyezik el nevelőcsaládoknál.<sup>35</sup>

Az oktatáshoz való jog érvényesítése kapcsán elmondható, hogy hazánkban a nemzeti köznevelésről szóló törvény<sup>36</sup> értelmében minden gyermek tanköteles 16. életévének betöltéséig. Ez a kitétel a Magyarországon tartózkodási engedéllyel rendelkező külföldi gyermekekre is vonatkozik, vagyis mind a menedékkjogot kérő, mind a menedékkjogot élvező kiskorúak tankötelesek.<sup>37</sup> Az alapvető jogok biztosa korábban hivatalból folytatott vizsgálatot a fóti gyermekközpontban, amelynek keretében arra a megállapításra jutott, hogy a gyermekközpont munkatársai körülbelül egy hónapon belül el tudják helyezni a gyermekeket valamilyen oktatási intézményben, de a nyelvi, iskolai felzárkóztatásról, a beilleszkedés elősegítéséről senki sem köteles gondoskodni. A gyermekközpont munkáját azonban számos civil szervezet segíti, akik rendszeresen magyar nyelvórákat, készség- és képességfejlesztő, valamint egyéb szabadidős, közösségi programokat rendeznek.<sup>38</sup> Fontos azonban azzal is tisztában lenni, hogy a legtöbb országot elhagyó kényszerült gyermek nem vett részt oktatásban a származási országában.

<sup>31</sup> Minél kisebb a gyermek, annál inkább összeolvad a gyermek ellátása, gondozása és nevelése, így a pusztán szállás aligha elegendő egy gyermeknek.

<sup>32</sup> FRA 2018 (25. lj.) 10.

<sup>33</sup> Európa Tanács jelentése (21. lj.) 25.

<sup>34</sup> *A Tanács 2003/9/EK irányelve (2003. január 27.) a menedékkérők befogadása minimumszabályainak megállapításáról* 19. cikk (2) bekezdés

<sup>35</sup> Összehasonlító tanulmány (28. lj.) 20.

<sup>36</sup> *A nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXCV. törvény.*

<sup>37</sup> Az alapvető jogok biztósának jelentése az AJB-733/2012. számú ügyben.

<sup>38</sup> Például: SOS Gyermekfalvak Magyarországi Alapítványa, Menedék Migránsokat Segítő Egyesület, Cordelia Alapítvány stb.



Felmerül továbbá a kérdés, hogy azon gyermekek, akik a 2017 márciusában hatályba lépett Met.-módosítás miatt a tranzitciónában kötelesek megvárni kérelmük elbírálását, miként érvényesíthetik az oktatáshoz való jogukat? Az Európa Tanács által 2017-ben folytatott vizsgálatok eredményei alapján a tranzitciónában is voltak törekvések az oktatás biztosítására. Munkanapokon 9–12 óra között iskolai tanórak (angol nyelv, magyar, matematika) kerültek megtartásra, ugyanakkor e tanórak elsősorban az óvodás és kisiskolás korú gyermekeket célozták, az idősebb gyermekek számára alig biztosítottak oktatási tevékenységet.<sup>39</sup>

Összességében elmondható, hogy a gyermekotthonban biztosított lakhatási körülményeket az alapvető jogok biztosa megfelelőnek találta, hiszen az ott élő kiskorúak oktatását megközelítőleg egy hónapon belül biztosítják, ugyanakkor a tranzitciónában várakozó gyermekek tekintetében ilyen mértékű gondoskodás nincs a jogszabályok alapján, ami szintén diszkriminatívnek tekintendő.

## 2.2. A GYERMEKEK KÜLÖNLEGES VÉDELME KONTRA GYERMEKSZÖKÉSEK

Az élethez, életben maradáshoz és fejlődéshez való jog másik oldala azon állami kötelezettség, miszerint az Egyezményben részes államok mindent megtesznek annak érdekében, hogy a gyermek ne váljon gyermekkereskedelem, nemi, gazdasági vagy egyéb kizsákmányolás áldozatává. Az államok ezen kötelezettségeiknek kísérelő nélküli kiskorúak tekintetében nehezen tudnak eleget tenni. A felnőtt kísérelő nélküli országokat elhagyni kényszerülő gyermekek nagy számban válnak gyermekprostitúció, gyermekkereskedelem áldozatává. A Gyermekjogi Bizottság 6. számú átfogó kommentárjában felhívta a tagállamok figyelmét, hogy szoros összefüggés van a kísérelő nélküli kiskorúak helyzete, valamint az emberkereskedelem, a kizsákmányolás között.<sup>40</sup> Az államok tehát kötelesek minden szükséges intézkedést megtenni annak érdekében, hogy megakadályozzák ezen veszélyek bekövetkezését. Éppen ezért a Gyermekjogi Egyezmény 20. cikke előírja az államok részére, hogy a családjuktól ideiglenesen vagy véglegesen megfosztott gyermekek számára különleges védelmet és segítséget biztosítsanak. Magyarország ezen kötelezettségeinek aligha tesz eleget.

A főtí gyermekközpont igazgatójának statisztikai adatai alapján 2016-ban 1431 kísérelő nélküli kiskorút fogadtak be az otthonba, és ebből 1408 kiskorú távozott onnan engedély nélkül.<sup>41</sup> 2017-ben pedig 279 kísérelő nélküli kiskorút fogadott be az intézmény, amelyből 259 fő távozott engedély nélkül.<sup>42</sup> Ezen a ponton fontos megjegyezni, hogy a főtí gyermekközpont Kisérelő Nélküli Kiskorúak Gyermekotthonának

<sup>39</sup> Európa Tanács jelentése (21. lj.) 25.

<sup>40</sup> CRC/GC/2005/6 (13. lj.) para. 50.

<sup>41</sup> KÁDÁS István: *Kisérelő nélküli kiskorúak alternatív gyermekvédelmi ellátásának lehetőségei* [előadás a gyermekvédelmi törvény és a FICE Europe 20. évfordulójának alkalmából megrendezett konferencián] Esztergom 2017, [bit.ly/31uGfRL](http://bit.ly/31uGfRL).

<sup>42</sup> Károlyi István Gyermekközpont: *A Károlyi István Gyermekközpont 2017. évi szakmai munkájának értékelése* 14, [bit.ly/382j3Bt](http://bit.ly/382j3Bt).

részlegén a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet idejére elrendelt jogszabály-módosítás következtében a 14 év alatti kísérő nélküli kiskorúak (függetlenül attól, hogy menedékkérő vagy menekültként el nem ismert), valamint azon 14–18 év közötti kísérő nélküli kiskorúak kerültek elhelyezésre, akiket menekültként ismeretek el. Sajnálatos módon az elmúlt két évben a gyermekközpontból engedély nélkül távozó aránya rendkívül magas (megközelítőleg 2016-ban 98%, míg 2017-ben 92%) volt. A jelenlegi gyakorlat azt mutatja, hogy a gyermekek a fóti gyermekotthonot néhány napos „tranzitállomásnak” tekintik, ahonnan tovább folytatják útjukat, sok esetben embercsempészek segítségével hagyva el hazánkat.

Bár a rendőrségnek és a gyermekvédelemnek ez feladata lenne, az eltűnt gyermekek felkutatására, intézménybe visszahelyezésére, pszichológiai támogatására nem hoztak intézkedéseket (körözés elrendelése, nemzetközi hatósági együttműködés), kevés az eredmény e téren.<sup>43</sup> Amennyiben hagyjuk, hogy ez a tendencia folytatódjon, több millió olyan „láthatatlan” gyermek lesz a világban, akiről senki nem tud, akiket senki sem keres, így arra sem számíthatnak, hogy valaki megmenti őket. Pedig szinte az összes állam kötelezettséget vállalt arra, hogy mindent megtesz a gyermekek érdekeinek és jogainak legmagasabb fokú érvényre juttatásáért.<sup>44</sup>

Mindezek fényében kérdés, hogy hatékonyan mondható-e Magyarország gyermekkereskedelem elleni harca. Annak ellenére, hogy korábbi vizsgálatai számos visszasságot is feltártak, az alapvető jogok biztosa 2012 óta mégsem folytatott újabb ellenőrzéseket a fóti gyermekközpontban. Holott, hazánkban az alapvető jogok biztosának feladata az alapjogok magyarországi helyzetének vizsgálata, az ezzel kapcsolatos jogsértések kivizsgálása, az emberi jogok érvényesülésének és védelmének elősegítése, amely feladatainak teljesítése során megkülönböztetett figyelmet fordít többet között a gyermekek jogaira.<sup>45</sup> Ugyanakkor az adatok alapján arra a megállapításra juthatunk, hogy az alapvető jogok biztosa törvényben rögzített kötelezettségeinek hiányosan tesz eleget a kísérő nélküli kiskorúak tekintetében. Mindezek fényében tehát mindenképp szükséges lenne újabb vizsgálatokat lefolytatni a kísérő nélküli kiskorúak védelme érdekében.

### 2.3. CSALÁDEGYESÍTÉS

Minden gyermeknek joga van ahhoz, hogy szüleivel, családjával együtt éljen. A Gyermekjogi Egyezmény 22. cikke kötelezi a tagállamokat, hogy tegyenek meg minden szükséges intézkedést annak érdekében, hogy a gyermek családtagjait felkutassák, és segítsék a családegyesítést. A családegyesítésről szóló uniós irányelv kimondja, hogy „[h]a a menekült kísérő nélküli kiskorú, a tagállamok: családgye-

<sup>43</sup> Több mint 19 ezer kiskorú eltűnését regisztrálták Magyarországon 2017-ben; ez a szám háromszázzal haladja meg az előző évit – közölte az eltűnt gyermekek világnapjához kapcsolódva az Ezer Lámpás Éjszakája Alapítvány. 15 907 fiatalkorú és 3117 gyermekkorú eltűnését jelentették be a hatóság-nál, persze ennél alacsonyabb a körözések száma. MTI, 2018. május 22.

<sup>44</sup> Az Amerikai Egyesült Államok nem csatlakozott a Gyermekjogi Egyezményhez.

<sup>45</sup> *Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény 1–2. §.*

sítési célból [...] engedélyezik a kiskorú első fokú, egyenes ági felmenő rokonainak beutazását és tartózkodását és családegyesítési célból engedélyezhetik a kiskorú törvényes gyámjának vagy más családtagjának beutazását és tartózkodását, ha a menekültnek nincsenek egyenes ági felmenő rokonai, vagy nem lehet ilyen rokonokat felkutatni.”<sup>46</sup> Ezen jogi előírások ellenére a kísérő nélküli kiskorúak magyarországi helyzetének egy további neuralgikus pontja a családegyesítés kérdése. Iván Júlia szerint ennek oka a „gyermekek családtagjaikkal való újraegyesülésének indokolatlan, bürokratikus akadályokkal való nehezítése, illetve a magyar hatóságok részéről az Európa-szerte szétszakadt családtagok felkutatására tett elégtelen vagy alkalmatlan kísérletek.”<sup>47</sup> Sajnálatos, hogy a hatósági ügyintézés lassúsága és sokszor követhetetlen útvesztői miatt rendszerint nem vezet eredményre a kiskorú családi kapcsolatainak helyreállítására tett kísérlet. A fóti gyermekotthonban elhelyezett kísérő nélküli kiskorúak közül 2016-ban 10, míg 2017-ben 13 fő esetén zajlott eredményesen a családegyesítés.<sup>48</sup> Természetesen ezen történetek bizakodásra adhatnak okot, ugyanakkor, ha párhuzamba állítjuk azzal, hogy 2017-ben 279 kísérő nélküli kiskorút fogadott be az intézmény, amelyből 259 fő távozott engedély nélkül, máris kevésnek érezzük a 13 eredményes családegyesítést. Az adatok ugyanis azt mutatják, hogy tavaly mindössze a kísérő nélkül érkezett kiskorúak 4%-ának élete rendeződött – remélhetőleg – pozitívan.

Holott a Dublin III. rendelet<sup>49</sup> 6. cikke a kiskorúak részére biztosított garanciák vonatkozásában kimondja, hogy a gyermek mindenek felett álló érdekének vizsgálata során a tagállamok szorosan együttműködnek egymással, és különösen, többek között, a családegyesítés lehetőségeire kellő figyelmet fordítanak. Eszerint az a tagállam, amelyben a kísérő nélküli kiskorú nemzetközi védelem iránti kérelmét benyújtotta, a lehető legrövidebb időn belül intézkedik a gyermek családtagjainak felkutatása érdekében. Vagyis tekintet nélkül arra, hogy hol lépett az Európai Unió területére, a menedékkérelmének elbírálásáért az a tagállam lesz felelős, ahol bármely családtagja jogszerűen tartózkodik.<sup>50</sup> Amennyiben a kísérő nélküli kiskorúnak egy másik tagállamban jogszerűen tartózkodó hozzátartója van, aki képes róla gondoskodni, a családi élethez való jogának gyakorlása érdekében, ez az állam egyesíti őt a hozzátartozójával és a kiskorúért felelős tagállammá válik.<sup>51</sup> Annak ellenére, hogy számos, Magyarországon érvényes uniós jogi előírás kötelezi arra hazánkat, hogy rendezze a felnőtt kísérő nélküli kiskorúak sorát, mégis rendkívül kevés eredményes családegyesítésről lehet tudni.

<sup>46</sup> A Tanács 2003/86/EK irányelve (2003. szeptember 22.) a családegyesítési jogról 10. cikk (3) bekezdés.

<sup>47</sup> IVÁN Júlia: „Kinek kellenek Ők? A kísérő nélküli kiskorú külföldiek helyzete Magyarországon – A Magyar Helsinki Bizottság tapasztalatai” *Fundamentum* 2013/2. 85., [bit.ly/39c9obE](http://bit.ly/39c9obE).

<sup>48</sup> Károlyi István Gyermekközpont (42. l.) 14.

<sup>49</sup> 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 tagállamok meghatározására vonatkozó feltételek és eljárási szabályok megállapításáról (átdolgozás).

<sup>50</sup> HARASZTI (19. l.) 5.

<sup>51</sup> HARASZTI (19. l.) 5.

A bürokrácia által támasztott nehézségek, illetve a rendszer lassúsága miatt a menekültügyi eljárás akár közel egy évig is elhúzódhat. Sokan emiatt 18. életévük betöltése után részesülnek csak nemzetközi védelemben. Habár a családegyesítési jogról szóló irányelv kimondja, hogy a kísérő nélkül érkező kiskorúakat megilleti a családegyesítés joga, néhány uniós tagállam mégis úgy vélte, hogy ha az érintett gyermek a menekültügyi eljárás alatt betölti a nagykorúságát, elveszti ezt az irányelvben biztosított jogát. Egy hollandiai ügy hatására az Európai Unió Bírósága (EUB) ítéletében megállapította, hogy az olyan kísérő nélküli kiskorú, aki a menekültügyi eljárás során nagykorúvá válik, megőrzi jogát a családegyesítésre. Ezen döntés értelmében ésszerű határidőn belül – amely főszabály szerint három hónappal az időponttól kezdődően, amelytől a kiskorút menekültként elismerték – családegyesítés iránti kérelem terjeszthető elő. Erre azért van lehetőség, mert az EUB kimondta, hogy „kiskorúnak kell minősíteni az olyan, harmadik ország állampolgárságával rendelkező vagy hontalan személyt, aki 18. életévét még nem töltötte be abban az időpontban, amikor a tagállam területére érkezett, és a menedékjog iránti kérelmét ezen államban benyújtotta, de aki a menekültügyi eljárás során nagykorúvá válik, és ezt követően menekült jogállásban részesül.”<sup>52</sup> Nem véletlen, hogy a gyermek érdekét szolgáló határidőszámítást a jogállás megszerzésétől számítják, hiszen a belépés, a kérelemzés beadási dátuma nem rekonstruálható könnyen. Amennyiben a tagállamok nem az EUB döntésének megfelelően járnának el, az sérti nemcsak a családegyesítéshez való jog hatékony érvényesülését, hanem az egyenlő bánásmódot és a jobbiztonságot, valamint az államok által többek között kísérő nélküli kiskorúaknak nyújtandó különleges védelemi kötelezettséget is.

Tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet idején hazánkban a rendőr a Magyarország területén vagy a határvonaltól számított 8 km-es sávon belül jogellenesen tartózkodó külföldit feltartóztathatja és a határkerítés kapuján átkísérheti a határ másik oldalára, jellemzően Szerbiába.<sup>53</sup> Ezen rendelkezések alól kizárólag a 14. életévüket be nem töltött kísérő nélküli kiskorúak élveznek kivételt.<sup>54</sup> Az Európa Tanács jelentése szerint fennáll annak az esélye, hogy hazánk e gyakorlattal megszegi a *non-refoulement* elvét, holott alaptörvényi szinten került rögzítésre, hogy senki sem utasítható vagy adható ki olyan államba, ahol az a veszély fenyegeti, hogy embertelen bánásmódnak vetik alá.<sup>55</sup> Magyarországot rendszeresen kritika éri azon gyakorlata miatt, hogy automatikusan visszakiséri a jogellenesen hazánkban tartózkodókat, különösen arra tekintettel, hogy a UNHCR szerint Szerbia nem tekinthető biztonságos harmadik országnak.<sup>56</sup>

A hatályos magyar szabályok értelmében a kísérő nélküli kiskorúakat akkor lehet kiutasítani, ha a származási országában vagy az őt befogadó más államban a család egyesítése, illetve az állami vagy más intézményi gondoskodás megfelelően biz-

<sup>52</sup> 550/16. sz. *A és S kontra Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie* ügyben 2018. április 12-én hozott ítélet [ECLI:EU:C:2018:248].

<sup>53</sup> *Az államhatárról szóló 2007. évi LXXXIX. törvény* 5. § (1a) és (1b) bekezdések.

<sup>54</sup> Európa Tanács jelentése (21. lj.) 17.

<sup>55</sup> *Magyarország Alaptörvénye* XVI. cikk (3) bekezdés.

<sup>56</sup> Európa Tanács jelentése (21. lj.) 17.

tosított.<sup>57</sup> Az Emberi Jogok Európai Bírósága a Mubilanzila-ügyben kimondta: „az államoknak, így Magyarországnak is kísérő nélküli kiskorúak visszaküldése esetén [...] kellő elővigyázatossággal kell eljárniuk [...] illetve, hogy azon körülmények, amelyek megvalósulása esetén embertelen, megalázó bánásmódról beszélhetünk, merőben mások lehetnek egy gyermek és egy felnőtt esetén.”<sup>58</sup> Így abban az esetben, ha hazánk anélkül küldi vissza a gyermekeket Szerbiába, hogy meggyőződne róla, vajon a gyermeket megfelelő gondoskodás várja-e, akkor megsérti az Emberi Jogok Európai Egyezményének kínzás tilalmáról szóló 3. cikkét is.

### 3. AZ ÉLETKOR MEGHATÁROZÁSÁNAK PROBLÉMÁI

„A kísérő nélküli kiskorúak magyarországi helyzetének egyik legneuralgikusabb pontja a személyazonosításra szolgáló okmányok nélkül érkező gyermekek életkorának meghatározása.”<sup>59</sup> Életkor meghatározásra akkor kerül sor, ha a gyermek kora a hatóságok számára kétséges (tanúk, okiratok vagy egyéb bizonyítékok hiányában), vagyis ha egy kiskorúnak látszó külföldi magát nagykorúnak, vagy ha egy felnőttnek látszó magát kiskorúnak vallja. Mindkét esetre vannak példák, különösen az elmúlt évekből. Az utóbbi néhány esztendőben (statisztikai adatok nélkül) állítólag több nagykorú vallotta magát gyermekkorúnak a gyermekekre kedvezőbb eljárási szabályok miatt, illetve azért, mert kérelmüket nagyobb arányban bírálják el pozitívan a hatóságok. Ugyanakkor megdöbbentő, hogy sok gyermekkorú vallotta magát felnőttnek, mert félték attól, hogy amennyiben a vizsgálatok eredményei alapján nagykorúnak minősítik őket, rosszhiszeműség miatt kb. 500 000 forintnak megfelelő összegű bírságot kellene fizetniük.<sup>60</sup>

Amennyiben a rendőrség orvosa a határnál az érintett személy nagykorúságát állapítja meg, akkor a menekültügyi hatóság csak abban az esetben rendel el egy második vizsgálatot, ha kétség merül fel az első vizsgálat eredményét illetően. Egyéb esetben a menedékkérő maga is kérheti az orvosi vizsgálat megismétlését, viszont ennek költségeit magának kell fizetnie.<sup>61</sup> A Magyar Helsinki Bizottság menekültügyi jogászai 2016-ben legalább 55 olyan ügyről szereztek tudomást, amelyben a hibás életkor-meghatározás miatt fiatalkorúakat vettek jogellenesen menekültügyi őrizetbe és helyeztek el felnőttekkel közösen.<sup>62</sup> A nem megfelelő életkor-meghatározás következtében e gyermekek elvesztették azon jogosultságaikat, amelyek a kísérő nélküli kiskorúakat megilletik, így gyakorlatilag a gyermek mindenek felett álló

<sup>57</sup> Met. 45. § (2) bekezdés.

<sup>58</sup> IVÁN (47. lj.) 84.

<sup>59</sup> IVÁN (47. lj.) 80.

<sup>60</sup> Hungarian Helsinki Committee: *Monitoring the Situation of Unaccompanied Asylum Seeking Children in Hungary* 2016. 8, [bit.ly/2So3xJT](http://bit.ly/2So3xJT). A bírság alapja a Met. 32/X. §-a és az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény 77. §-a.

<sup>61</sup> BAKONYI Anikó – LÉDERER András – SZEKERES Zsolt: „Foszladozó védőháló – Menedékkérő gyermekek Magyarországon” (Budapest: Magyar Helsinki Bizottság 2017) 10, [bit.ly/2RXtn8l](http://bit.ly/2RXtn8l). A költségviselés a Met. 34. §-a alapján történhet.

<sup>62</sup> BAKONYI–LÉDERER–SZEKERES (61. lj.) 10.

érdeke semmilyen formában nem jutott érvényre az esetükben. Az Európa Tanács szerint aggodalomra ad okot, hogy olyan katonai vagy rendőrségi orvosok állapítják meg egy gyermekről, hogy 14 év alatti-e, akik speciális tréninget az életkor megállapításra nem kaptak.<sup>63</sup>

Természetesen, az életkort pontosan meghatározni rendkívül nehéz. Az Európai Unió Tanácsának állásfoglalása szerint az „életkor meghatározásnak objektívnek kell lennie. Ennek érdekében a tagállamok a kiskorú, speciálisan kirendelt felnőtt képviselő vagy intézmény egyetértésével, szakképzett egészségügyi személyzet által végrehajtott életkor meghatározó vizsgálatot végezhetnek.”<sup>64</sup> Több módszer is létezik, amelyek közül hazánk a Greulich–Pyle-féle módszer mellett kötelezte el magát. Ennek lényege, hogy az érintett személy bal kezéről készített röntgenfelvételt összevetik azzal a referenciaatlasszal, amelyet az amerikai szerzők 1000 közeposztálybeli lány és fiú csuklójáról készítettek az 1930-as években, az USA-ban.<sup>65</sup> Ezzel a módszerrel szemben számos kritikát fogalmaztak meg az orvostudomány szakemberei, mivel meglátásuk szerint a referencia-felvételek egészséges amerikai emberekről készültek, amelyeket nehéz sokszor különböző betegségekben, alultápláltságban szenvedő (nem amerikai) személyek röntgenképeivel összevetni. Annak érdekében, hogy az igazságügyi orvosszakértők minél pontosabban határozzák meg az életkort, a Greulich–Pyle-féle módszert kiegészítik egy fogászati panoráma-, illetve egy medencefelvétellel. Több ország alkalmaz vegyes módszert, vagyis a különböző orvosi vizsgálatok mellett pszichológiai analízisre is sor kerül az életkor meghatározása érdekében. Sajnálatos módon Magyarországon a pszichológiai vizsgálatokra nyelvi akadályok, illetve a határidők rövidege miatt nem kerül sor.<sup>66</sup> A legtöbb orvosi módszer 1-2 éves hibahatárral dolgozik, így egzakt életkort az igazságügyi orvosszakértők nem tudnak megállapítani.<sup>67</sup>

Különösen problémás, hogy a legtöbb vizsgálati módszer figyelmen kívül hagyja az egyének különböző szociokulturális és etnikai hátterét, így az eredmények gyakran rendkívül félrevezetőek lehetnek.<sup>68</sup> Ennélfogva minden olyan esetben, amikor kétséges, hogy a vizsgált személy kiskorú-e, az orvosnak az érintett személy javára kell döntenie. A Met. 2017. márciusi módosításával bevezetett rendelkezések tulajdonképpen csak tovább nehezítették az életkor lehető legpontosabb megállapítását.

Véleményem szerint is rendkívül nehéz eldönteni egy kiskorúról, hogy a 14. élet-

<sup>63</sup> Európa Tanács jelentése (21. lj.) 5.

<sup>64</sup> *Council Resolution of 26 June 1997 on unaccompanied minors who are nationals of third countries* (97/C 221/0) 4. cikk (3) bekezdés.

<sup>65</sup> KRICSKOVICS Antal: „Kiskorú migránsok életkorbecslése – orvosi lehetőségek és idegenrendészeti elvárások” *Tanulmányok „A változó rendészet aktuális kihívásai” című tudományos konferenciáról. Pécsi Határőr Tudományos Közlemények* 2013/14. 275. bit.ly/2UvIWpr.

<sup>66</sup> A 473/16. *F kontra Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal* ügyben 2018. január 25-én hozott ítélet [ECLI:EU:C:2018:36] azonban felhívja a figyelmet arra, hogy kizárólag pszichológiai (projekció) teszt vagy kizárólag szakértői vélemény (antropológiai, orvosi, pszichológiai stb.) nem lehet a menekültügyi döntés alapja, mert egyénileg és egészében kell megítélni a körülményeket – így akár a kérelmező életkorát is. Tehát a többféle adat, szakvélemény és valószínűsítés alapján lehet meghatározni az életkor is, a személyiség, az emberi méltóság sérelme nélkül.

<sup>67</sup> KRICSKOVICS (65. lj.) 276.

<sup>68</sup> IVÁN (47. lj.) 82.



évet betöltötte-e vagy sem. Egyszerűbbé tenné például az életkor meghatározást, ha minden államban működne a születések regisztrációja. Annak ellenére ugyanis, hogy számtalan nemzetközi dokumentum előírja a részes államok számára a születések regisztrációját, a fejlődő országok többségében, különösen vidéken, elmarad a gyermek születésének dokumentálása.

#### 4. AZ ÜLDÖZÉS GYERMEKSPECIFIKUS FORMÁI ÉS A GYERMEKEKRE LESELKEDŐ VESZÉLYEK

Egyes üldözési formákat kizárólagosan vagy jellemzően gyermekekkel szemben valószínűsítanak meg, és ezek a cselekmények sokszor megfeleltethetők a menekültstátusz vagy a kiegészítő védelem kritériumait összefoglaló jogszabályi rendelkezéseknek.<sup>69</sup> A Gyermekjogi Bizottság 6. számú átfogó kommentárjának értelmében a gyermekek harci cselekményekben való akár közvetlen, akár közvetett részvétele az emberi jogok súlyos megsértésének, ily módon üldözésnek minősül, ezért a kiskorú menekültként való elismerését kell, hogy eredményezze.<sup>70</sup> Taxatív felsorolást nem lehet adni azon üldözési formákról, amelyek kimondottan vagy jellemzően gyermekspecifikusak, ugyanakkor az államok gyakorlatából kiolvasható, mely típusokat ismerik el ilyennek. Ilyen például a gyermekek erőszakos besorozása, kényszerházasság, nőinemszerv-csonkítás, gyermekek kényszmunkája, gyermekprostitúció, kizsákmányolási célú gyermekkereskedelem. Míg Belgiumban az 1980-as évektől a menedékjogi törvény szerint kötelező figyelembe kell venni az üldözés gyermekspecifikus formáit, addig a magyar Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal ugyan elismeri, hogy léteznek az üldözésnek jellemzően gyermekeket érintő típusai, mégis „gyakran családi vitának és nem üldözésnek minősíti a kiskorú által előadottakat”.<sup>71</sup> Míg a belga hatóságok az utóbbi időben gyermekkatonák, „gyermekboszorkányok” kapcsán, illetve kényszerházassági ügyekben is elismerő határozatokat hoztak, addig Ausztriában gyakorlatilag csak lányok esetében (nőinemszerv-csonkítás, kényszerházasság) hoznak elismerő döntéseket. Mivel a menedékjogi eljárásban nem kötelező pszichológus, antropológus vagy más szakértő bevonása, a lehetőségek a bizonyítási eljárásban indokolatlanul szűkre szabottak. A fentebbiek fényében megállapíthatjuk, hogy van még hova fejlődnie a hazai hatóságnak a gyermekspecifikus üldözési formák figyelembevételén. Abban az esetben, ha az államok a jellemzően gyermekeket érintő üldözési formákat nem ismerik el a nemzetközi védelemre való jogosultság alapjának, akkor olyan ördögi kört hoznak létre, amely több millió gyermek sorsát pecsételi meg.

Miként azt korábban említettem, a kísérő nélküli kiskorúak jellemzően embercsempészek segítségével jutnak el Európába. A családok „vakon” megbíznak abban, és fizetnek annak, aki megígéri, hogy eljuttatja gyermeküket valamely Nyugat-Európában élő családtaghoz, ismerőshöz. Mivel a legtöbb esetben a családoknak nincs más lehetősége, a gyermekük sorsát egy ismeretlen személyre bízva reménykednek

<sup>69</sup> Összehasonlító tanulmány (28. lj.) 34.

<sup>70</sup> CRC/GC/2005/6 (13. lj.) para. 59.

<sup>71</sup> Összehasonlító tanulmány (28. lj.) 34.

abban, hogy ez a személy ígéretét megtartva épségben eljuttatja gyermeküket a kívánt országba. Sajnálatos módon a legtöbb gyermek végül gyermekkereskedelem, gyermekmunka, gyermekprostitúció áldozatává válik, míg a fiatalabbakra leselkedő legnagyobb veszély az illegális örökbefogadás. Habár az Európai Bizottság kíséző nélküli kiskorúakkal kapcsolatos cselekvési tervében előírta az államok számára, hogy gondoskodjanak arról, hogy a kíséző nélküli kiskorúak „ne kerülhessenek többé kapcsolatba az emberkereskedőkkel és csempészekkel”, továbbá azt, hogy „megelőzzék (ismételt) áldozattá válásukat”,<sup>72</sup> a gyakorlat épp ezzel ellentétes. A fóti gyermekközpont jelentései szerint a kiskorúak általában a gyermekotthonban való elhelyezésüket követően néhány napon belül ismeretlen helyre távoznak. Azok a kiskorúak, akik maguk vágnak neki a továbbutazásnak, ugyanúgy ki vannak téve a különböző veszélyeknek, hiszen a nyelvet nem ismerik, pénzük nincs, így kiszolgáltatott helyzetüket sokan kihasználják. Számos nemzetközi dokumentum<sup>73</sup> kötelezi a részes államokat az egyes gyermekspecifikus üldözési formákkal szembeni fellépésre, a fiatalok, különösen a kíséző nélküli kiskorúak mégis nagy számban válnak áldozatául ezeknek.

## 5. KÖVETKEZTETÉSEK

A védelem érdekében mindaddig kevés pozitív intézkedés történt hazánk részéről, így nincs ok a bizakodásra a kíséző nélkül érkező kiskorúak szempontjából. 2017 januárjában a magyar kormány bejelentette, hogy 2019-re megszünteti a tömegszerű intézményekben biztosított gyermekvédelmi gondoskodást, amelynek részeként a fóti gyermekközpont is átalakul.<sup>74</sup> A kormány szerint a gyermekotthon működése elavult, a fóti gyermekközpont feladatainak „feldarabolásával” kisebb lakásotthonokat kellene létrehozni, illetve nevelőszülőkkel kellene a jelenlegi rendszert felváltani. Kissé utópisztikusnak hat ez az elképzelés, hiszen a gyermekvédelmi rendszer évek óta szenved a nevelőszülők hiánya miatt. Nem könnyíti meg a helyzetet, hogy a nevelőszülőség megítélése a különböző népszerűsítő kormányzati kampányok ellenére sem túlzottan pozitív. Még ha az elkövetkező fél évben sikerülne is bővíteni a nevelőszülőséget vállalók körét, felmerül a kérdés, hogy a kíséző nélküli kiskorúak tekintetében mennyire kivitelezhető a nevelőszülőnél való elhelyezés?

A fóti gyermekotthon évek óta csak civil szervezetek segítségével tud(ott) tolmácsokat találni, hiszen a legtöbb gyermek olyan idegen nyelven beszél, amit hazánkban csak páran ismernek. A kulturális különbségek, a nyelvi akadályok, illetve az idegengyűlölet gyakorlatilag megvalósíthatatlanná teszi a külföldi gyermekek ilyen formájú gondozását a jövőben. Habár az elképzelések szerint a fóti gyermekközpontnak 2018 közepétől kellett volna megszüntetni gyermekvédelmi szolgáltatása-

<sup>72</sup> A Bizottság Közleménye az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak. A kíséző nélküli kiskorúakról szóló cselekvési terv (2010–2014) [SEC(2010)534] 4.1. pont, *bit.ly/2H2mWLS*.

<sup>73</sup> Például: A gyermekkereskedelemlről, gyermekprostitúcióról és gyermekpornográfiáról szóló kiegészítő jegyzőkönyv, Lanzarote-i Egyezmény, a gyermekek védelméről a szexuális kizsákmányolás és a szexuális bántalmazás ellen.

<sup>74</sup> Magyarország Kormánya: *Átalakul a fóti gyermekotthon* 2017. január 18., *bit.ly/2GSVpM2*.

it, ezt a határidőt kitölték 2019 végéig. A kitagozás és a menekült gyermekek hazai állampolgárokkal azonos jogi helyzete miatt a területi gyermekvédelmi szervek ellátási kötelezettsége kitágult, a kísérő nélküli menekült gyerekekre is kiterjed, miközben ehhez nem állnak rendelkezésre a szükséges, decentralizált erőforrások (szakember, tolmács, iskola).

Érdeemes azonban néhány olyan sikertörténetet is megemlíteni, amelyekben nagy szerepet játszott a gyermekotthon, valamint a civil szervezetek munkatársainak elhivatottsága is. Az Afganisztánból menekült Haseebullah Sarwari-Said és a nyugat-szaharai Hassan Shabna története példázza, hogy vannak olyan hazájukat gyermekként elhagyni kényszerülő kiskorúak, akiknek sikerült hazánkban otthonra találniuk. Habár a két fiú különböző okok miatt hagyta el szülőföldjét, és mindketten sokat szenvedtek, mára úgy érzik, sikerült újrakezdeni életüket. A gyermekotthon munkatársainak és tanáraiknak köszönhetően jól megtanulták a magyar nyelvet, ennek eredményeként mindketten szakmát tanulnak. Egyikük fizioterapeutának, másikuk villanyszerelőnek készül. Jelenleg mindketten a fóti gyermekotthon utógondozói részlegén élnek.<sup>75</sup> Sajnálatos módon azonban kevés ilyen sikerről lehet beszámolni, hiszen a gyermekotthonba érkező külföldi gyerekek többsége néhány napon belül ismeretlen helyre távozik.

A 2017. március 28-án hatályba lépett menekültügyi törvénymódosítások számos ponton ellentétben állnak a gyermeki jogosultságokkal. Az életkor alapján alkalmazott hátrányos megkülönböztetés hatására sok kiskorúnak heteket, hónapokat kell a tranzitónában várakoznia, miközben törvényesen senki sem tartozik felelősséggel értük. Az elhúzódó menekültügyi eljárás miatt sokak elvesztik az utógondozói ellátás gyermekvédelmi törvényben biztosított lehetőségét, hiszen ilyen ellátásban csak azok részesülhetnek, akik 18. életévük betöltése előtt nemzetközi védelemben részesültek. Kérdéses, vajon eleget tett-e, tesz-e hazánk a Gyermekjogi Egyezmény 22. cikkében foglaltaknak, miszerint: „[a]z Egyezményben részes államok megteszik a megfelelő intézkedéseket, hogy az a gyermek, aki akár egymagában, akár apjával és anyjával vagy bármely más személlyel együtt az erre vonatkozó nemzetközi vagy hazai szabályok és eljárások értelmében menekült helyzetének elismerését kéri vagy menekültnek tekintendő, megkapja az Egyezményben és más emberi jogokkal kapcsolatos vagy humanitárius jellegű egyéb nemzetközi okmányokban, amelyekben az említett államok részesek, elismert jogok élvezetéhez szükséges védelmet és humanitárius támogatást.”<sup>76</sup> Hazánk a gyermek legjobb érdekének érvényre juttatása helyett – más államokhoz hasonlóan – a kötelezettségek alóli mentesülés érdekében inkább „elfordítja a fejét a láthatatlan gyermekektől”. Az eljárás lassúsága, a különböző mulasztások, valamint a hatályos hazai és uniós jogi szabályok érvényre juttatásának elmaradása vezetnek ahhoz, hogy az emberek inkább embercsempészek segítségével próbálnak Európába jutni. Az Europol legutolsó becslése szerint ez megközelítőleg 10 000 személyt jelent,<sup>77</sup> akiknek egy része biztosan kiskorú, és felelős felnőttek nélkül éli át mindezt.

<sup>75</sup> Helen WOMACK: „Gyermekként menekültek, Fóton otthonra találtak” 2016. március 11., *bit.ly/2vTIXSb*.

<sup>76</sup> Gyermekjogi Egyezmény 22. cikk 1. pont.

<sup>77</sup> PETRILLO (6. lj.) 4.

SZABÓ ATTILA\*

## A MENEKÜLTEK INTEGRÁCIÓJÁNAK ELLEHETETLENÍTÉSE MAGYARORSZÁGON 2015–2018 KÖZÖTT

*A társadalmi befogadás fogalmi keretei a menekültekkel kapcsolatosan csak most körvonalazódnak, ám eközben a nemzetközi védelemben vetett beilleszkedése számos (jogi, szociológiai) kutatás tárgya. Kérdés, hogy vajon a sokféle gyakorlatból miként lehet általánosítani? A szerző összefoglalja, hogy 2015 év eleje és 2018 szeptembere között milyen intézkedéseket hozott a jogalkotó és a közigazgatás a menekültek és oltalmazottak integrációja terén, vagyis azon emberek állam általi támogatásáról ír, akik nemzetközi védelmet kértek és kaptak. Mindezt összekapcsolja egyrészt a kormány kommunikációjával, hiszen az nagyban hátráltatta a társadalmi befogadást, másrészt az Európai Bizottsággal közös irányítású Menekültügyi, Migrációs és Integrációs Alap pályázati kiírásainak visszahívásával, amely lépés a támogatási programok hazai felszámolásával járt. Az intézkedésekkel a magyar állam – az európai uniós normákat és a nemzetközi jogi kötelezettségeket is megsértve – a menekülteket magukra hagyta a társadalmi beilleszkedésben.*

### 1. MINEK NEVEZZELEK?

A pedagógiával, a fogyatékkal élők oktatásával és a szociálpedagógiával foglalkozó szakemberek egyaránt jelentőséget tulajdonítanak annak, hogy önálló tartalmat adjanak a kirekesztés és a szegregáció, illetve az integráció és a befogadás fogalmaiknak<sup>1</sup>. A megkülönböztetés az egyes mozzanatok elválasztásán alapul, amelyek így a társadalmi folyamat egy-egy állomását jelentik. Vagyis a befogadás és az integráció nem szinonima, ahogyan nem az a kirekesztés és a szegregáció sem.<sup>2</sup> Míg a kirekesztés egyénenként zárja el a társadalmi közeget az embereket, a szegregáció már csoportok kijelölése alapján rekeszti ki a fogyatékkal élőket, időseket, külföldieket vagy éppen muszlimokat. Az integráció ehhez hasonlóan – csak ellenkező irányú szándékkal – egy-egy jól meghatározható szociális jellemző alapján definiált csoportot (például a menekülteket) kíván a főáramú társadalomba illeszteni, a csoport egészére alkalmazandó intézkedésekkel, szolgáltatásokkal. Ezzel szemben az

\* PhD-hallgató, Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 6720 Szeged, Tisza Lajos krt. 54. E-mail: szattila85@gmail.com.

<sup>1</sup> Bryan HARMAN: „Inclusion / Integration. Is There a Difference?” *Canadian Down Syndrome Society*, bit.ly/39qaKQk.

<sup>2</sup> Serge THOMAZET: „L'intégration a des limites, pas l'école inclusive!” *Revue des sciences de l'éducation* 2008/1. 123–139.

inklúzió az egyéni igények és jellemzők, valamint informális segítségnyújtás alapján biztosít lehetőséget a társadalmi befogadásra, részvételre.<sup>3</sup>

A befogadás, ha példaként az oktatást vesszük, magában foglalja egyrészt a fogyatékossgal élő tanulók és közösségeik részvételének erősítését, ami a helyi pedagógiai programokban jelenik meg. Másrészt beletartozik az iskolák kultúrájának, politikáinak és gyakorlatainak olyan átszervezése, hogy azok megfelelhessenek a tanulók sokféle igényeinek, de része a sokszínűség normalitásként való elfogadása is. Ennek oly módon kell megvalósulnia, hogy az minden diák számára erőforrás lehessen. A cél tehát minden hallgató különféle igényeinek kielégítése (a tanulási stílust, arányokat is ideértve); az oktatás minőségének biztosítása minden hallgató számára a megfelelő tantervek, támogatási és oktatási stratégiák segítségével, valamint annak elfogadása, hogy az oktatásba való befogadás a társadalmi befogadás egyik aspektusa.<sup>4</sup> Vagyis a befogadás nem izoláltan, hanem lényegében minden szakpolitikába beillesztve vezet sikerre.

A szemantikai eltéréseken túl a menekültek integrációja tehát valamilyen sztereotípián alapuló csoportképen nyugszik, még akkor is, ha ezt nem fogalmazza meg az állam. Jogi szempontból az integráció bizonyos támogatásokra való jogosultságot jelent a csoportba tartozóknak, sőt lehet, hogy a jogszabály bizonyos kérdésekben a főáramú társadalom tagjaival való egyenjogúsítást mondja ki. Ám a társadalmi befogadás, az inklúzió a menekültek egyediségének, eltéréseinek elfogadására épít, így olyan formális és nem formális oktatást, nyelvi képzést, foglalkoztatást, jövedelmi és lakhatási támogatást tud kialakítani, amely nem mindenkinek ugyanazt, hanem mindenkinek azt adja, amire neki valóban szüksége van. Ezt a differenciált gondolkodást a szabályozásban az valósíthatja meg, ha a meglévő szociális ellátórendszer alkalmazkodik a sajátos igényekhez, és személyre szabott támogatási, fejlesztési, tutorálási rendszert alakít ki.

A kifejezetten menekültekkel kapcsolatos szakirodalomban az integráció és a befogadás nem különbözik ilyen egyértelműen. Az ENSZ Menekültügyi Főbiztossága is – a hazatérés és a végső célországba történő áttelepedés mellett – a helyi (társadalomba, közösségbe való) integrációt szorgalmazza a menekültekkel kapcsolatos tartós megoldások között,<sup>5</sup> ezért elsősorban a menekültek integrációjáról esik szó, a befogadásukról és az inklúziójukról sokkal kevésbé.<sup>6</sup> Ki kell ugyanakkor emelni, hogy az integráció kétirányú folyamat, a (helyi) társadalom és az egyes menekültcsoportok irányából egyidejűleg kell megvalósulnia. Ezt a szemléletet tükrözi a legtöbb

<sup>3</sup> Sónia LEITE: „From Exclusion to Inclusion Going Through Segregation and Integration: The Role of the School and of the Sociopedagogical Mediator” *Procedia – Social and Behavioral Sciences* 2012/1. 47–53.

<sup>4</sup> *3rd Workshop on Training of Teachers of the Visually Impaired in Europe – Report* Warsaw, 3–6 April 2002, [bit.ly/2tQ28Dp](http://bit.ly/2tQ28Dp).

<sup>5</sup> Példaként lásd UNCR: „Framework for durable solutions for refugees and persons of concern. Core Group on Durable Solutions” 2003. 28, [bit.ly/39uIWdw](http://bit.ly/39uIWdw).

<sup>6</sup> Például Will JONES – Alexander TEYTELBOYM: „The Local Refugee Match: Aligning Refugees’ Preferences with the Capacities and Priorities of Localities” *Journal of Refugee Studies* 2018/2. 152–178, [bit.ly/2tVOKaI](http://bit.ly/2tVOKaI).

kormányzati stratégiai anyag is az európai országokban.<sup>7</sup> Csak 2015 óta élénkült fel a vita arról, hogy vajon miként mérhető egyáltalán a menekültek integrációja, mitől sikeres egy-egy országban az integráció és annak egyes faktorai. A válasz filozófiai alapelvekre épül, ám az integráció fogalmáról Dominik Hangartner is ad egy meghatározást: „a vándornak az a tudásbeli és képességi foka, hogy teljes és sikeres életet élhessen a fogadó ország társadalmában”<sup>8</sup>. Ezért a menekültek beilleszkedését nem lehet egységesen kezelni. Egy átfogó kutatás szerint a menekülteket segítő intézkedések nyomán más-más „integrációs ablakok” nyílnak meg, és különböző típusú integrációkról kell gondolkodni (munkahelyi, nyelvi, politikai, szociális stb.).<sup>9</sup> Persze nyilvánvaló, hogy a főáramú társadalom, a közvélemény és a kormányzati kommunikáció hangvétele nagyban akadályozhatja vagy éppen erősítheti az integrációt vagy a társadalmi befogadást, illetve közvetítheti a kirekesztést és a szegregációt a vándorok számára.

## 2. A KORMÁNYZATI KOMMUNIKÁCIÓRÓL

A gyűlöletkampányt nehéz jogi módszerekkel megragadni, ezért itt csak röviden jelezzük a legfontosabb állami intézkedéseket, amelyek jogi eszközökkel befolyásolták a Magyarországon nemzetközi védelembe vett személyek társadalmi beilleszkedését (például a költségvetésből fizetett és a miniszterelnökség által megrendelt óriásplakátok révén) is. Ezeknek az intézkedéseknek a hatása többrétű, hiszen a mögöttük meghúzódó megfontolások sem homogének.<sup>10</sup>

Orbán Viktor miniszterelnök 2015. január 18-án a Kossuth Rádióban a következőt mondta:

Magyarországon 2014-ben a menedékjog iránti kérelmet benyújtóknak a száma elérte a 42 ezer, majdnem 43 ezer főt. Ez megduplázódása a korábbi adatoknak. Tehát a tendencia az, ami igazán riasztó. [...] Tehát egy problémátömegről beszélünk, aminek a nagyságrendje riasztó mértékben nő, és hogyha Európa továbbra is homokba dugja a fejét, akkor ezek a tendenciák nem változnak meg. [...] Ez nyersen hangzik, de a dolog úgy fest, hogy Brüsszel ezzel a bajjal szemben, ezzel a gonddal szemben nem fog bennünket megvédeni. Ezt nekünk, magyaroknak kell megoldani, meg kell magunkat védeni, és persze harcolnunk kell azért, hogy Brüsszelben megváltozzanak

<sup>7</sup> Például Joseph COLEY et al.: „Integrating refugees. What works? What can work? What does not work? A summary of the evidence (Second edition)” *Home Office of the United Kingdom* 2019. 20. [bit.ly/3bx6qAI](http://bit.ly/3bx6qAI).

<sup>8</sup> Joanna ROBERTS: „Five things you need to know about: the science of refugee integration” *Horizon* 2019. július 1. [bit.ly/3aDwzfN](http://bit.ly/3aDwzfN).

<sup>9</sup> Az említett kutatás: Immigration Policy Lab, With branches at Stanford University and ETH Zurich, financed by the European Research Fund, 2015–2019, lásd Niklas HARDER et al.: „Multidimensional measure of immigrant integration” *PNAS* 2018/45. [bit.ly/3ISsH7x](http://bit.ly/3ISsH7x).

<sup>10</sup> NAGY NELLI: „Jogok határok között: a migráció politikai filozófiája” *Fundamentum* 2018/1. 101–107. [bit.ly/2Sl6Mmw](http://bit.ly/2Sl6Mmw).



a szabályok, és ne olyan életidegen szabályokat erőltessenek ránk, mint ami ma szokásban van.<sup>11</sup>

Tulajdonképpen ez az interjú értékelhető a magyar kormányzat bevándorlással kapcsolatos kommunikációja nyitányaként. Az első jelentős kommunikációs intézkedés a 2015 májusában kiküldött nemzeti konzultációs kérdőív volt. A kérdőív többek közt a következő kérdéseket tartalmazta: „Vannak, akik szerint a Brüsszel által rosszul kezelt bevándorlás összefüggésben van a terrorizmus térnyerésével. Ön egyetért ezekkel a véleményekkel?”, valamint „Egyetért-e Ön a magyar kormánnyal abban, hogy a bevándorlás helyett inkább a magyar családok és a születendő gyermekek támogatására van szükség?”<sup>12</sup> A kérdések egyértelműen olyan megfogalmazásúak voltak, amelyek az emberek félelmére építve sugallták a választ.<sup>13</sup>

A 2015. nyári migrációs, menekültügyi krízist<sup>14</sup> követő plakátkampány, a közmédiában elhelyezett hirdetések, a kormányzati információknak álcázott üzenetek és politikusi megnyilatkozások<sup>15</sup> részletezése itt felesleges.<sup>16</sup> Elég annyit megemlíteni, hogy ezek közt kiemelkedő szerepe volt a 2016. október 2-án megtartott, bevándorlási kvótáról szóló népszavazást megelőző, jogilag erőteljesen vitatott kampánynak,<sup>17</sup> valamint a 2018. évi általános országgyűlési választások előtti kampányidőszaknak. A kampányidőszak kapcsán megemlítendő azoknak a plakátoknak a kihelyezése, amelyeken úton lévő sötét bőrű – egyébként menekülő – irreguláris migráns személyek láthatók, előtérben a „STOP” felirattal; a plakátokon emellett az is szerepel, hogy azok a kormány megbízásából készültek. Mivel ez a kommunikációs aktus felveti az *egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. törvény* (Ebkvtv.) 10. §-a sérelmének lehetőségét,<sup>18</sup> a plakátok ügyében beadvány született az Egyenlő Bánásmód Hatósághoz címezve.<sup>19</sup>

<sup>11</sup> A *180 perc* című műsorban készült interjú leirata elérhető: „A fogyasztási hitelekről a bankoknak és a hiteleseknek kell tárgyalniuk” 2015. január 19. [bit.ly/2SjoGWG](http://bit.ly/2SjoGWG).

<sup>12</sup> A Nemzeti Konzultáció a Bevándorlásról és a Terrorizmusról elektronikus kérdőíve elérhető: [bit.ly/37lpIWt](http://bit.ly/37lpIWt).

<sup>13</sup> Ehhez lásd jogi szempontból Eötvös Károly Közpolitikai Intézet: „Üzenjük Magyarországnak” 6–7, [bit.ly/2OPqyV0](http://bit.ly/2OPqyV0); kommunikációs szempontból „Politikai kommunikáció a magyar választási kampányban” *Mértékblog* 2018. március 29. [bit.ly/2ULCivj](http://bit.ly/2ULCivj).

<sup>14</sup> Lásd erről MigSzol: *A bevándorlás hosszú nyara Magyarországon – a felelőtlen kormányzás cserben hagyta a menedékkérőket* (Budapest: Migráns Szolidaritás Csoport 2016) 30–41, [bit.ly/2SmnuBQ](http://bit.ly/2SmnuBQ).

<sup>15</sup> Lásd ehhez BERNÁTH Gábor – MESSING Vera: „Bedarálva – A menekültekkel kapcsolatos kormányzati kampány és a tőle független megszólalás terepei” *Médiakutató* 2015/4, [bit.ly/2Hi0bmr](http://bit.ly/2Hi0bmr).

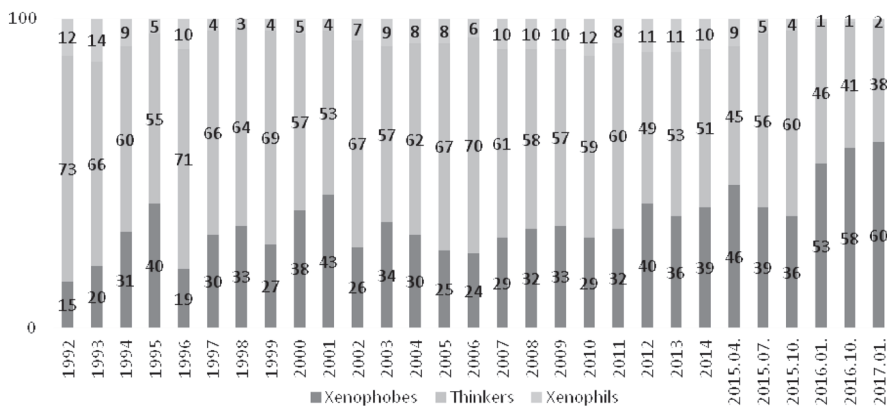
<sup>16</sup> A kormány 2015–2017 közötti kommunikációs kampányai más szempontból ugyan, de összegyűjtésre kerültek, lásd TASZ: „Értékelő jelentés az EBESZ/ODIHR Korlátozott Választási Megfigyelő Misszióinak a 2014. április 6-án, Magyarországon tartott Országgyűlési Választásokról szóló Záró-jelentésében foglalt Ajánlások Végrehajtásáról” 2018. [bit.ly/2UIGigh](http://bit.ly/2UIGigh).

<sup>17</sup> Ehhez lásd POZSÁR-SZENTMIKLÓSY Zoltán: „A Kúria végzése a betelepítési kvótáról szóló népszavazási kérdésről” *JeMa*, 2016/1–2. 77–84, [bit.ly/2ONTleF](http://bit.ly/2ONTleF).

<sup>18</sup> Azaz az Ebkvtv. szerinti zaklatást valósít meg.

<sup>19</sup> A közleményt és a beadványt lásd TASZ: „Stop kormányzati rasszizmus” 2018. április 06. [bit.ly/2SmgOUs](http://bit.ly/2SmgOUs).

Az itt említett és a többi kormányzati kommunikációs lépés hozzájárult ahhoz, hogy Magyarországon jelentősen nőtt az idegenellenesség.<sup>20</sup> A TÁRKI mérései jól mutatják, hogyan változott itthon a külföldiek megítélése.<sup>21</sup>



Simonovits, 2018.<sup>22</sup>

Mint látható, az idegenellenesség az említett kormányzati intézkedéseket követően növekedni kezdett, és soha nem mért csúcsra ért. Természetesen nem állíthatjuk, hogy ezt kizárólag a kormányzat intézkedései okozták, csak feltételezhetjük, hogy azok nem fékeztek az idegenellenesség erősödését.<sup>23</sup>

Ez a jelenség tovább nehezíti a Magyarországon nemzetközi védelembe vett személyek társadalmi elfogadását, hiszen az érintettek ebben a társadalmi környezetben nehezebben találnak munkát, bérelnek lakást és jutnak hozzá szolgáltatásokhoz. Azaz, még ha elméleti szempontból ugyanazon jogok illetnék is meg őket, mint a magyar állampolgárokat, akkor sem tudnák ezeket a jogokat úgy gyakorolni úgy,

<sup>20</sup> Ennek részletes elemzését 2016-ig lásd SIK Endre – SIMONOVITS Bori – SZEIDL Blanka: „Az idegenellenesség alakulása és a bevándorlással kapcsolatos félelmek Magyarországon és a visegrádi országokban” *Régió* 2016/2. 81–108, [bit.ly/3bwoXgx](http://bit.ly/3bwoXgx). Bővebb elemzésért a migrációs, menekültügyi válság okozta társadalmi változásokról angol nyelven lásd SIMONOVITS Bori – BERNÁT Anikó (szerk.): *The Social Aspects of the 2015 Migration Crisis in Hungary* (Budapest: TÁRKI 2016), [bit.ly/39qGDs2](http://bit.ly/39qGDs2).

<sup>21</sup> A gyűlöletkampány politikai okaihoz lásd SIK Endre: „Egy hungarikum: a morális pánikgomb” *Mozgó Világ* 2016/10. 1–14, [bit.ly/38n6xg2](http://bit.ly/38n6xg2).

<sup>22</sup> 'Xenophobes': idegenellenesek; 'thinkers': mérlegelők; 'xenophils': idegenbarátok. A táblázat a TÁRKI kutatásai alapján készült azt Simonovits Bori szíves engedélyével közlöm. A táblázat a legfrissebb adatokkal nem került publikálásra. Újabb adatfelvételt a TÁRKI nem készített 2017 januárja óta. A táblázat megjelenik: SIMONOVITS Bori: *The Public Perception of the Migration Crisis from the Hungarian Point of View – Evidence from the Field* [kézirat].

<sup>23</sup> Maja Adena és szerzőtársai kimutatták, hogy már a náci Németországban is hatékonyan működött a főként rádióban terjesztett gyűlöletpropaganda. Nincs okunk feltételezni, hogy a jelenlegi környezetben az ilyen jellegű kommunikáció teljesen hatástalan. A kutatást összefoglalja magyar nyelven: SZEIDL Ádám – Szűcs Ferenc: „Működik-e a propaganda?” *Index Defacto* 2018. augusztus 15. [bit.ly/2w6doMF](http://bit.ly/2w6doMF).

mint a magyarul anyanyelvi szinten beszélő magyar állampolgárok. Ez részben az állam intézkedéseinek és politikai pártok kampányüzeneteinek az eredménye.

### 3. AZ INTEGRÁCIÓT SEGÍTŐ CIVIL SZERVEZETEKSEL SZEMBENI INTÉZKEDÉSEK

A kormányzati intézkedések nemcsak közvetlenül a migráns háttérű, elsősorban muszlim származású, közel-keleti, belső-ázsiai vagy afrikai származású emberek, hanem az őket valamilyen formában segítő civil szervezetek ellen is irányultak.<sup>24</sup> Az első ilyen intézkedésként említendő, amikor 2014. április 8-án a Miniszterelnöki Hivatal azt állította egy, a norvég kormánynak címzett levelében, hogy az Ökotárs nevű (a Norvég Civil Alap forrásait kezelő) civil szervezet elkötelezett a magyar kormány ellenzéke mellett. Ezt megelőzte és követte 2013. augusztus 14. és 2017. november 2. között mintegy 110 olyan intézkedés, amely a civil szervezetek ellen irányult. Ezek egy része a kormányzathoz köthető intézkedés, más része pedig a kormányzathoz közel álló médiatartalom-szolgáltatók vagy az ezekhez kapcsolódó személyek cselekménye volt. Persze nem állítható, hogy minden, a civil szféra ellen irányuló intézkedés – akár csak közvetve is – hátrányosan érintené a nemzetközi védelemben vett személyeket. Azonban számos olyan civil szervezet létezik, amelyre ezek a kedvezőtlen intézkedések hatást gyakoroltak, mivel tevékenységük kapcsolatban áll a nemzetközi védelemben vett személyek társadalmi beilleszkedésének segítésével.<sup>25</sup>

A fent említett intézkedések közül további kettőt érdemes kiemelni, mivel hatásukat tekintve nemcsak kommunikációs értelemben, de jogilag is korlátozóak. Az egyik a „külföldről támogatott civil szervezetek” regisztrációs kötelezettsége 2017. június 27-től: bizonyos kivételekkel<sup>26</sup> azok az alapítványok és egyesületek, amelyek egy adott adóévben 7,2 millió forintot elérő mértékben kapnak külföldről támogatást vagy vagyoni előnyt, kötelesek bejelenteni ezt a szervezetet nyilvántartó bíróságnak. A civil szervezetek nyilvántartásában így megjelenik a „külföldről támogatott szervezet” megjelölés.<sup>27</sup> Ezt az érintett szervezetnek fel kell tüntetnie a honlapján és az általa készített kiadványokon. A jogszabályt az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében fogalt jogállamiság, jogbiztonság, normavilágosság követelményére hivatkozva

<sup>24</sup> Eötvös Károly Intézet – Transparency International – TASZ – Magyar Helsinki Bizottság: „Timeline of governmental attacks against hungarian civil society organisations” 2017. [bit.ly/2OQmjsd](http://bit.ly/2OQmjsd)

<sup>25</sup> Három példa: Menedék – Migránsokat Segítő Egyesület ([bit.ly/2HfKcVN](http://bit.ly/2HfKcVN)); Artemisszió Alapítvány ([bit.ly/3bBA8Vo](http://bit.ly/3bBA8Vo)); MigHelp – Migráns Segítség Magyarország Egyesület ([bit.ly/39uBijm](http://bit.ly/39uBijm)).

<sup>26</sup> A külföldről támogatott szervezetek átláthatóságáról szóló 2017. évi LXXVI. törvény 1. § (4) bekezdése szerint „nem terjed ki e törvény hatálya: a) arra az egyesületre és alapítványra, amely nem minősül civil szervezetnek; b) a sportról szóló 2004. évi I. törvény hatálya alá tartozó egyesületre; c) a vallási tevékenységet végző szervezetre; d) a nemzetiségek jogairól szóló 2011. évi CLXXIX. törvény szerinti nemzetiségi szervezetre és nemzetiségi egyesületre, valamint az alapító okirata szerint adott nemzetiség érdekvédelmét, érdekképviselését, vagy a nemzetiségi kulturális autonómiával közvetlenül összefüggő tevékenységet ellátó alapítványra.”

<sup>27</sup> A regisztrált szervezetek listája elérhető: [bit.ly/37hekel](http://bit.ly/37hekel).

több civil szervezet megtámadta az Alkotmánybíróságon, mivel a törvény be nem tartása az adott civil szervezet megszüntetéséhez is vezethet. Így „a rendelkezések az egyesületek esetében az Alaptörvény VIII. cikk (2) bekezdése, míg alapítványok esetén az Alaptörvény I. cikk (4) bekezdésére és II. cikkére figyelemmel, a cselekvési autonómia sérelmét okozhatja.”<sup>28</sup> Az Alkotmánybíróság felfüggesztette a döntés meghozatalát: a jogszabályt az Európai Bizottság kezdeményezésére az Európai Unió Bírósága is vizsgálja a tőke szabad mozgásának elve [*az Európai Unió működéséről szóló szerződés* 26. cikk (2) bekezdés] sérelme miatt.<sup>29</sup> Az Alkotmánybíróság megvárja ennek az eljárásnak a végét, noha a jogszabály jogellenességét a két bíróság eltérő alapon vizsgálja.

Az Országgyűlés tehát elfogadott egy olyan jogszabályt, amely a civil szervezetek bizonyos körét igyekszik megbélyegezni – ezzel cselekvési autonómiájuk sérelmét okozva –, továbbá ellentétes lehet az EU jogával is. Ha áttekintjük az e jogszabály alapján regisztrált szervezetek listáját, akkor látható, hogy köztük számos foglalkozik a nemzetközi védelemben vett személyek társadalmi beilleszkedésének segítségével. A jogszabály preambulumból kiderül, hogy a jogalkotó nem speciálisan e szervezeteket célozta, de valójában erőteljesen az ő működésüket befolyásolják a törvényi rendelkezések.

A másik említendő példa a bevándorlási különadó intézménye, amely kifejezetten a bevándorlási tevékenységre és a nemzetközi védelemben vett emberekkel végzett munkára irányul. A pénzügyminiszter terjesztette az Országgyűlés elé azt a jogszabálmódosító csomagot, amely a bevándorlási különadót beemelte az adószabályok közé.<sup>30</sup> Ennek értelmében 2018. augusztus 25-ét követően „[b]evándorlási különadó-köteles a bevándorlást segítő tevékenység magyarországi végzésének anyagi támogatása vagy Magyarországon székhellyel rendelkező, bevándorlást segítő tevékenységet végző szervezet működésének anyagi támogatása.”<sup>31</sup> Az adófizetési kötelezettség kiterjed a médiakampányok, médiaszemináriumok folytatása és az azokban való részvétel, oktatásszervezés, hálózatépítés és -működtetés keretében végzett tevékenységekre, valamint a bevándorlást pozitív színben feltüntető propagandatevékenységekre.<sup>32</sup> Az adó mértéke az ilyen tevékenységekre fordított összeg negyede. A „bevándorlást pozitív színben feltüntető propaganda tevékenység” megfogalmazás annyira homályos, hogy – kialakult gyakorlat híján – az adóhatóság és az eljáró bíróságok döntései alapján nem ismert, mely tevékenységekre vonatkozik. Az adó összege magas, és az ezen a területen dolgozó civil szervezetek nem engedhetik meg maguknak ilyen különadó megfizetését. Így például a Közép-Európai Egyetem már bejelentette, hogy beszünteti a menekültek és oltal-

<sup>28</sup> Idézet az ügy összefoglalójából, az Alkotmánybíróság honlapjáról: [bit.ly/381YfW3](https://bit.ly/381YfW3).

<sup>29</sup> Lásd angol nyelven: EUROPEAN COMMISSION, *European Commission steps up infringement against Hungary on NGO Law*, <https://bit.ly/38G3ZsY>.

<sup>30</sup> *T/625. számú törvényjavaslat az egyes adótörvények és más kapcsolódó törvények módosításáról, valamint a bevándorlási különadóról*, Elérhető: <https://bit.ly/38PHSAe>.

<sup>31</sup> *Az egyes adótörvények és más kapcsolódó törvények módosításáról, valamint a bevándorlási különadóról szóló 2018. évi XLI. törvény* 253. § (1) bekezdés.

<sup>32</sup> *2018. évi XLI. törvény* 253. § (2).

mazottak speciális oktatási programját.<sup>33</sup> (A programot a CEU 2018 októberében újraindította.<sup>34</sup>) Ésszerűen feltételezhetjük, hogy a különadó bevezetése más szervezeteket is elgondolkodtatásra készítet, és kisebb eséllyel vágnak bele olyan programok megvalósításába, amelyek a nemzetközi védelemben vettek társadalmi beilleszkedését segítik, ez pedig hátrányosan befolyásolhatja a nemzetközi védelemben vett személyek integrációját. Feltételezhetjük, hogy ebben az ellenséges légkörben és bizonytalanságban nehezebb a nemzetközi védelemben vett emberek beilleszkedését elősegíteni, kapcsolatot létesíteni potenciális munkáltatókkal, lakást bérebedókkal, cégekkel és az állami (egészségügyi, oktatási, szociális) szolgáltatókkal. Az érintett szervezetek aligha lesznek képesek eljuttatni ismeretterjesztő, érzékenyítő programjaikat iskolákba, helyi közösségekhez. Mindez azt eredményezi, hogy a Magyarországon menekültként és oltalmazottként védelemben vett emberek kisebb hatékonysággal kaphatnak segítséget.

#### 4. A JOGI VÁLTOZÁSOKRÓL

Nehéz mereven elválasztani a védelemre szorulókat az egyéb humanitárius célú tartózkodókról vagy a szabad mozgás jogával rendelkezőkről, mert a jó, illetve rossz integrációs politika az ő helyzetüket is érinti.<sup>35</sup> A menekültek és oltalmazottak (együtt: nemzetközi védelemben vettek) elismerését *a menedéjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény* (Metv.) 6-18. szakaszai szabályozzák. Vajon a menekültügyi eljárásban védelemben vett személyek számára biztosított integráció jogi keretei miként változtak meg, hogyan tudnak így Magyarországon boldogulni?<sup>36</sup>

A Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (BMH) adatai szerint 2017. december 31-én 1.781 személy menekültként, 1.774 személy pedig oltalmazottként rendelkezett tartózkodási jogosultsággal.<sup>37</sup> Ugyanakkor e személyek beilleszkedését segítő szakemberek véleménye szerint a jogosultsággal rendelkezők nagy része már nem tartózkodik Magyarországon, mivel itt nem tudtak új életet kezdeni. Így van ez annak ellenére, hogy sem a menekült-, sem az oltalmazott státusz nem jogosít az EU más tagállamaiban való letelepedésre és munkavállalásra.

<sup>33</sup> Lásd a Közép-Európai Egyetem közleményét angol nyelven: „CEU Suspends Education Programs for Registered Refugees and Asylum Seekers” 2018. augusztus 28. *bit.ly/37ihit*.

<sup>34</sup> Lásd: *bit.ly/2SiMb27*.

<sup>35</sup> *A menedéjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény* 25/A. és 25/B. § alapján a befogadottak. *A harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról 2007. évi I. törvény* (Harmtv.) 76-80. § alapján a hontalanok. A Harmtv. 29.§ (1) d) alapján a Magyarország területén született és felügyelet nélkül maradt kiskorúak. A Harmtv. 29.§ (1) e) alapján a magyar hatóságokkal bűncselekmény felderítése érdekében együttműködő harmadik országbeli állampolgárt. A Harmtv. 29.§ (1) f) alapján a különösen kizsákmányoló feltételek mellett foglalkoztatott harmadik országbeli személyeket és a tartózkodási engedély nélkül foglalkoztatott harmadik országbeli kiskorúakat.

<sup>36</sup> Szabó Attila: „A menekültek és oltalmazottak integrációjára vonatkozó nyári jogszabályváltozásokról” *Fundamentum*, 2016/2–4. 107–112, *bit.ly/37juIPA*.

<sup>37</sup> A 2017 év végi adatait rögzítő statisztika elérhető online: BMH: „*Kiadványfüzet, 2017. évi statisztikák*”, *bit.ly/2UMn3tO*.

A nemzetközi védelembé vettek integrációját 2014. január 1-től újrászabályozták. E dátumot megelőzően is létezett – a Metv.-ben és a *menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény végrehajtásáról szóló 301/2007. (XI. 9.) Korm. rendeletben* (Metvhr.) szabályozott – rendszer a társadalmi beilleszkedésük segítésére, amely meglehetősen töredezett és alacsony hatékonyságú volt.<sup>38</sup> Az új integrációs rendszert ezért nagy várakozás övezte a szakma részéről:<sup>39</sup> a sok különféle jogcímen igényelhető kisebb támogatásokat ugyanis felváltotta egy egységes támogatási modell.<sup>40</sup> Eszerint, a nemzetközi védelembé vett személy aláírhatott egy integrációs szerződést,<sup>41</sup> amelyben vállalta a beilleszkedésre való törekvést, valamint ehhez a területileg illetékes családsegítő központ segítségnek igénybe vételét; ezért cserébe a BMH<sup>42</sup> két éves támogatási időszakon belül, negyedévente csökkenő és végül megszűnő pénzügyi támogatást vállalt.<sup>43</sup>

Az új rendszer arra törekedett, hogy ösztönözze a nemzetközi védelembé vett személyeket a beilleszkedésre. Természetesen, mint minden újonnan bevezetett rendszerben, így ebben is voltak hibák. Például nem tudta megoldani, hogy a munkát vállalni kívánó személyek – a rászorultság megszűnésével – ne essenek el a támogatástól, azaz ösztönzőleg hatott a nem bejelentett munkavállalásra. Komoly hiányossága volt az is, hogy a családsegítő központokban megoldatlan volt a tolmácsolás, amely lehetővé tette volna a professzionális segítségnyújtást, továbbá a családsegítő központokban dolgozó segítő szakembereknek hatósági jellegű feladatokat is el kellett látniuk, ami szakmai szempontból meglehetősen aggályos.<sup>44</sup> Ezek a hibák, hiányosságok azonban idővel a jogszabály és a joggyakorlat szintjén is javíthatóak

<sup>38</sup> Lásd ezekhez a Metvhr. 2013. augusztus 1. és 2013. december 31. között hatályos szövegének V. fejezetében (37-61. §) rögzített 18 különböző támogatási formát.

<sup>39</sup> Az ENSZ Menekültügyi Főbiztosság Közép-Európai Regionális Képvisellete és a Menedék – Migránsokat Segítő Egyesület 2014. február 19. napján konferenciát rendezett *Az intézményközi együttműködés lehetőségei az integrációs szerződés kapcsán – Utak és kérdések a menekültek integrációjának gyakorlatában* címmel, az új integrációs rendszer kapcsán. A konferencián részt vettek az Emberi Erőforrások Minisztériuma, a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal, a Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóság Módszertani Főosztály és a Belügyminisztérium képviselői is.

<sup>40</sup> A modellt egyébként Lengyelországból vette át a magyar szakpolitika, lásd Alexander WOLFFHARDT – Carmine CONTE – Thomas HUDDLESTON: *The European Benchmark for refugee integration: A comparative analysis of the national integration evaluation mechanism in 14 EU countries.* (Warsaw: Institute of Public Affairs – Migration Policy Group 2019) 49, 159.

<sup>41</sup> A szerződés mintapéldánya elérhető: [bit.ly/37m768w](http://bit.ly/37m768w).

<sup>42</sup> A korábbi Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal neve 2017. január 1. napjától – az állampolgársági ügyeknek a Budapest Főváros Kormányhivatalához kerülésével – Bevándorlási és Menekültügyi Hivatalra változott. Ezt követően *az idegenrendészeti szerv kijelöléséről és hatásköréről szóló 126/2019. (V. 30.) Korm. rendelet* idegenrendészeti szervként 2019. július 1-től az Országos Idegenrendészeti Főigazgatóságot jelölte ki.

<sup>43</sup> Az integrációs típus szerződés 1.2. pontja szerint „[a]z Ügyfél [a szerződést aláíró menekült vagy oltalmazott] kijelenti, hogy Magyarországon kíván letelepedni, ennél fogva elkötelezett a magyarországi társadalmi beilleszkedése iránt.” Ehhez számára a lakóhelye szerint illetékes családsegítő szolgálat nyújt segítséget.

<sup>44</sup> Lásd a Menedék – Migránsokat Segítő Egyesületnek közigazgatási egyeztetés keretében a jogszabály-módosításhoz fűzött véleményét: [bit.ly/2HeiWqZ](http://bit.ly/2HeiWqZ).



lettek volna.<sup>45</sup> Ám a jogalkotó 2016. június 1-i hatállyal megszüntette az újonnan bevezetett rendszert, és ezzel együtt minden specifikus támogatást, amelyet a nemzetközi védelemben vettek kaphattak Magyarországon új életük megkezdéséhez.

A rendszert felszámoló jogszabálymódosítás arra hivatkozott, hogy a Metv. 10. § és 17. § szerint ugyanazon jogok illetik meg a nemzetközi védelemben vett személyeket Magyarországon, mint a magyar állampolgárokat. Azaz, jogukban áll igénybe venni például *a foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról szóló 1991. évi IV. törvény* szerinti vagy *a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény* szerinti támogatásokat. A jogalap megléte tekintetében is érdemes figyelembe venni azt a szakmai érvet, amelyet a több száz nemzetközi védelemben vett személynek a társadalmi beilleszkedéshez segítséget nyújtó Menedék Egyesület hozott fel a gyakorlati tapasztalatok alapján.

Bár az elismert menekülteket és oltalmazottakat valóban a magyar állampolgár jogai illetik meg, a munkaerő-piaci integrációjuk és a lakhatásuk, társadalombiztosítási ellátáshoz való hozzáférésük nehezített. A magyar állampolgár születése óta rendelkezik TAJ-számmal és valamilyen lakcímmel, ez a menekültek és oltalmazottak esetén nincs így. A munkaerő-piaci integráció tekintetében is hátrányosabb helyzetűek: nem rendelkeznek olyan korábbi jogviszonnyal, mely alapján az álláskeresési járadék megállapítható. A tervezett módosítás egyértelműen a magyar hajléktalanellátó rendszer feladatává teszi az elismert menekültekről való gondoskodást, melyhez sem férőhellyel sem speciális szaktudással nem rendelkeznek. Ráadásul könnyen előállhat az a helyzet, hogy a szociális ellátórendszerbe „integrálódó” menekültek és oltalmazottak nagyobb anyagi terhet rónak az ellátórendszerre, mint ha a jelenlegi integrációs támogatásban részesülnének. [...]

[Azzal, hogy] a menekülteket ne illesse meg többlettámogatás az „azonos helyzetben lévő” magyar állampolgárokhoz képest – egyetértünk, ugyanakkor úgy gondoljuk, hogy az integrációs támogatás jelenlegi rendszerében ez maradéktalanul megvalósul. A támogatás félévente csökkenő összege, és két év utáni megszűnése, valamint az, hogy szociálisan meghatározott minimumjövedelem fölött nem jár, azt teszi lehetővé, hogy a magyar állampolgárokkal azonos helyzetbe kerüljön az egyébként lényegesen hátrányosabb helyzetű menekült vagy oltalmazott.<sup>46</sup>

Az azonos helyzetbe kerüléshez tehát egy nemzetközi védelemben vett személynek sajátos, kiegészítő jellegű segítségre van szüksége. Vagyis a mindenkire egyformán vonatkozó integrációs jog helyett a személyre szabott támogatás valósította volna meg a társadalmi befogadást. Ám ez a rendszer 2016. június 1-től teljes egészében eltűnt. Mivel a jogszabályváltozás értelmében a már megkötött integrációs szerződések nem veszítették hatályukat, az utolsó, 2016 májusában megkötött szerződések 2018 júniusában szűntek meg. Ezzel 2016. június 1. és 2018. április 30. között

<sup>45</sup> Szabó Attila: „A menekültek és oltalmazottak integrációja Magyarországon” *Credo* 2015/4. 22–36.

<sup>46</sup> Saját adatgyűjtés a Menedék Egyesületnek köszönhetően.

1 684 nemzetközi védelemben vett személy maradt Magyarországon speciális állami támogatás nélkül.<sup>47</sup>

Magyarország komoly érvek és alapos hatáselemzés nélkül leépítette azt a segítségnyújtó rendszert, amelyet nem sokkal korábban, szakmai szempontok alapján hozott létre. A nemzetközi védelemben vettek különös állami segítség nélkül maradtak. Mindezzel együtt radikálisan lecsökkent a befogadó állomáson nyújtott elhelyezés és szállás igénybevételének lehetséges időtartama is. 2014. január 1. előtt ez hat hónap volt, 2014. január 1. és 2016. június 1. között már csak hatvan nap, 2016. június 1-től pedig harminc napra csökkent. A csökkentés nagyban megnehezíti a védelemben vett emberek életkezdesi esélyeit. A budapesti lakáspiaci gondok ismeretében<sup>48</sup> kijelenthető, hogy egy hónapnyi szállás az egyetlen megmaradt befogadó állomáson (Vámosszabadiban) nem elégséges idő, hogy egy menekült vagy oltalmazott munkát és lakhatást találjon Magyarországon,<sup>49</sup> főleg nem Budapesten, ahol a védelemben vett személyek leginkább próbálnak új életet kezdeni, amennyiben nem hagyják el az országot.

Az esélyegyenlőség tehát lényegében hiányzik, de több ponton – bizonyíthatóan – a magyar állampolgárokkal való jogegyenlőség sem valósul meg. Például a használt lakás vásárlásához, bővítéséhez igényelhető családi otthoneremtési kedvezmény és az új lakások építéséhez, vásárlásához kapcsolódó lakáscélú támogatás szabályozása úgy változott, hogy 2018. március 15-től kizárja a menekülteket és az oltalmazottakat a családok otthoneremtési kedvezményéből.<sup>50</sup> Erre akkor derült fény, amikor az Alapvető Jogok Biztosának Hivatala (AJBH) egy panasz nyomán megvizsgálta, vajon összeegyeztethető-e az Alaptörvénnyel, ha pusztán a házassági okirat hiányában megtagadják ez a támogatást a nemzetközi védelemben vett pároktól. Az okiratot az ő esetükben jogszabályi és ténybeli okokból nem lehetett beszerezni, és ha valamilyen módon netán magukkal hozták volna azt a származási országukból, akkor is kérdéses lenne annak elfogadhatósága.<sup>51</sup> Ezt a helyzetet ismerte fel helyesen az AJBH, és 2017-ben elérte, hogy a joggyakorlatban a nemzetközi védelemben vett személyek esetében megfelelő okirat legyen a közjegyző előtt tett egybehangzó nyilatkozat a létező házasság meglétéről.<sup>52</sup> Ezt dobta félre a jogalkotó,

<sup>47</sup> A számítás a BMH 2016. májusi, 2016. évi, 2017. évi és 2018. áprilisi statisztikáin alapszik. Ezek elérhetőek: [bit.ly/2UMn310](http://bit.ly/2UMn310).

<sup>48</sup> Ehhez lásd bővebben: Habitat for Humanity: „Éves jelentés a lakhatási szegénységről 2018”. Elérhető: [bit.ly/3bxQldZ](http://bit.ly/3bxQldZ).

<sup>49</sup> SZABÓ ATTILA: „Structural Problems of Housing Refugees in Hungary” *Homeless in Europe Magazine* 2016/1. 7–8, [bit.ly/2OL4vik](http://bit.ly/2OL4vik).

<sup>50</sup> *A használt lakás vásárlásához, bővítéséhez igényelhető családi otthoneremtési kedvezményről szóló 17/2016. (II. 10.) Korm. rendelet és az új lakások építéséhez, vásárlásához kapcsolódó lakáscélú támogatásról szóló 16/2016. (II. 10.) Korm. rendelet.*

<sup>51</sup> A témát tárgyalja: UNHCR: „Desperate Journeys. Refugees and migrants entering and crossing Europe via the Mediterranean and Western Balkans routes” 2017, [bit.ly/2HivIEO](http://bit.ly/2HivIEO).

<sup>52</sup> Megjegyzendő, hogy a polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartásába a védelemben vett házaspárok házasságának ténye bejegyzésre kerül. A menekültügyi hatóság ezeket a típusú adatokat a menekültügyi meghallgatások alapján, a polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartásáról szóló 1992. évi LXVI. törvény 14.§ d) pontjának megfelelően továbbítja a nyil-

amikor a jogszabály módosításával okirat hiányában egyértelműen kizárta a nemzetközi védelembe vett személyeket a támogatásból.

Érdemes kitérni a közvetlen jogszabályi környezet további két aspektusára, amelyek nagyban befolyásolják a menedékkérők későbbi integrációs esélyeit. A szakirodalom a menedékkérelem elbírálása előtti integrációs célú vagy hatású lépéseket előintegrációs intézkedéseknek nevezi.<sup>53</sup> Ilyen volt például a befogadó állomáson biztosított elhelyezés és szerény költőpénz, az ottani nyelvtanítás, más készségek és képességek fejlesztése, a fejlesztő jellegű foglalkoztatás,<sup>54</sup> melyeket a korábbi szabályozás kisebb-nagyobb hatékonysággal biztosított. Azonban 2015 után – a menekültügyi eljárást érintő jogszabályi változások eredményeképpen – gyakorlatilag már nem található menedékkérők a tranzitzőnán kívül, így nem tudnak élni a befogadó állomásokon a törvényben számukra biztosított jogokkal. A havi 2 850 forint összegű szabad felhasználású költőpénz<sup>55</sup> és a beiskolázási támogatás 2016 áprilisától ki is került a jogszabályból.

A másik ilyen aspektus a sérülékeny – átlagtól eltérő – személyek sajátos segítése és védelme. A befogadási irányelv<sup>56</sup> 22. cikke alapján – a Metv. rendelkezése szerint – a különleges segítségre szoruló kérelmezőknek segítséget kell nyújtani. A befogadási irányelv 21. cikke, példálózó jelleggel sorolja fel a különleges bánásmódot igénylő menedékkérők körét: „a kiskorúak, a kísérel nélküli kiskorúak, a mozgássérültek, az idősek, a várandós nők, a kiskorú gyermeket egyedül nevelő szülők, az emberkereskedelem áldozatai, a súlyos betegségben szenvedő vagy mentális zavarokkal küzdő személyek, valamint a kínzás, nemi erőszakon vagy a pszichikai, fizikai vagy szexuális erőszak más súlyos formáján átesett emberek, például a nő-nemiszerv-csonkítás áldozatai.” E csoportoknak önmagában már a tranzitzőna nyújtotta körülmények súlyos hátrányt, károsodást okozhatnak. Nincsen arra garancia a jogszabályok végrehajtása során, hogy például egy mentális szempontból sérülékenynek számító személyt a menekültügyi hatóság időben érzékeljen, és számára megfelelő körülményeket, ellátást biztosítson.<sup>57</sup> Ám a késve feltárt és kezelt sérülékenység (újra)traumatizációhoz vezethet, ami jelentősen megnehezítheti a magyarországi beilleszkedést.

vántartó hatóság részére. A házasság jogi ténye így nem kérdéses, csak a házasságot igazoló okirat hiányzik.

<sup>53</sup> Magyar Helsinki Bizottság: „A menekültvédelem jövője Magyarországon” 2017. 35–36, *bit.ly/3bwEgWz*.

<sup>54</sup> Ezeket az integrációs intézkedéseket a Metv. 5. §-a és Metvhr. *A befogadó állomáson nyújtott elhelyezés és ellátás* című fejezete (21–36.§) szabályozta, csak mára kérelmezők csak a tranzitzőnákban vannak.

<sup>55</sup> Az összeg mértékére vonatkozóan lásd: Magyar Helsinki Bizottság: „A Magyar Helsinki Bizottság észrevételei az egyes migrációs és menekültügyi tárgyú törvények és kormányrendeletek módosításáról” 2016. 5, *bit.ly/38hqXqV*.

<sup>56</sup> *Az Európai Parlament és a Tanács 2013/33/EU irányelve (2013. június 26.) a nemzetközi védelem kérelmezők befogadására vonatkozó szabályok megállapításáról.*

<sup>57</sup> Ehhez lásd Council of Europe: *Report to the Hungarian Government on the visit to Hungary carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 20 to 26 October 2017* CPT/Inf (2018) 42, 27–28, *bit.ly/373Qgvl*.

## 5. AZ EURÓPAI UNIÓ ÁLTAL TÁMOGATOTT SZOLGÁLTATÁSOK LEÉPÍTÉSE

Az Európai Parlament és a Tanács Európai Unió Menekültügyi, Migrációs és Integrációs Alapja<sup>58</sup> ún. közös irányítású alapként arra hivatott, hogy anyagi forrásokkal segítse a tagállamokat a menekültügyi és migrációs feladatok ellátásában. Az alap a 2014–2020 közötti költségvetési időszakra 3 137 milliárd euró forrást nyújt a tagállamok számára.<sup>59</sup> Az alap célja többes: a közös európai menekültügyi rendszer megerősítésén és fejlesztésén kívül a tagállamokba irányuló legális migráció segítése, a harmadik országbeli állampolgárok hatékony integrációjának támogatása, az illegális bevándorlás leküzdése, az illegálisan érkezők hatékony visszatérésének szorgalmazása, a származási és tranzitországokba való tényleges visszafogadás kialakításához szükséges stratégiák támogatása, valamint a tagállamok közötti szolidaritás és felelősség megosztásának előmozdítása is e körbe tartozik.<sup>60</sup>

Az alap felhasználásához minden tagállam saját nemzeti programot készít,<sup>61</sup> és kijelöl egy felelős hatóságot a kapott pénzügyi forrásainak a kezelésére, koordinálására. A magyar felelős hatóság a Belügyminisztérium lett, a hazai nemzeti program alapja egy tervdokumentum,<sup>62</sup> amely a Migrációs Stratégiát és az azon alapuló, az Európai Unió által a 2014–2020-es ciklusban létrehozásra kerülő menekültügyi és migrációs alaphoz kapcsolódó hétéves stratégiát tartalmazza. A dokumentum sok szempontból kifejezetten progresszív, a stratégia elvei között találjuk a következőket:

- (a) Magyarország a területén megjelenő migráció szabályozása és ellenőrzése során eleget tesz menekültügyi nemzetközi és európai uniós kötelezettségeinek, a menedéket kérelmezők számára a nemzetközi és a hazai normákban előírt védelmet biztosítja;
- (b) elősegíti a huzamosan Magyarországon tartózkodó külföldiek: legális migránsok és nemzetközi védelmet élvezők társadalmi beilleszkedését;
- (c) hatékony kommunikációval elősegíti, hogy a társadalom tagjai hiteles információhoz jussanak a migrációs folyamatokról, és így csökkenjenek az e folyamathoz kapcsolódó elítélétek.<sup>63</sup>

Az alapból finanszírozott projektekre állami, egyházi és civil szervezetek is sikeresen pályáztak 2015 júniusától, egészen az utolsó, 2016. szeptember 1-jén köz-

<sup>58</sup> 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.

<sup>59</sup> 516/2014/EU rendelet (58. lj.) 14. cikk (1) bekezdés.

<sup>60</sup> 516/2014/EU rendelet (58. lj.) 3. cikk (2) bekezdés.

<sup>61</sup> A magyar nemzeti program és annak módosításai elérhetőek: [bit.ly/39xu8zg](http://bit.ly/39xu8zg).

<sup>62</sup> A Migrációs Stratégia és az azon alapuló, az Európai Unió által a 2014–2020 ciklusban létrehozásra kerülő Menekültügyi és Migrációs Alaphoz kapcsolódó hétéves stratégiáról szóló 1698/2013. (X. 4.) Korm. határozattal elfogadott tervdokumentum.

<sup>63</sup> Migrációs stratégia, 5. Elérhető: [bit.ly/3cGXhpQ](http://bit.ly/3cGXhpQ).

zétett pályázati felhívásig.<sup>64</sup> A Magyarország számára az alpból biztosított pénzügyi támogatás teljes felhasználásához további pályázatok kiírására lenne szükség, ám a pályázati kiírást, amely alapján több szervezet előkészítette pályázatait, a felelős hatóság minden indoklás nélkül visszavonta. Ez pedig olyan kormányzati intézkedés, amely számos – a nemzetközi védelemben vett személyek társadalmi beilleszkedését segítő – szervezetet sújt. Ennek következtében ezek a szervezetek nem tudnak projekteket indítani és olyan tevékenységet végezni, amely a befogadó társadalom tájékozódását szolgálja, vagy amely a nemzetközi védelemben vett személyek számára jelent értékes segítséget az élet minden területén. A korábbi projektek között olyanokat találhatunk, amelyek szociális munkával, nyelvvoktatással, munkaerőpiaci tréningekkel, jogosítvány megszerzésével, lakhatási megoldásokkal segítették a nemzetközi védelemben vettek. Ezek a programok akadtak meg 2018. június 30-tól, miközben semmilyen alternatív segítség nem lépett a helyükbe.

## 6. A NEMZETKÖZI JOGNAK ÉS AZ EURÓPAI UNIÓ JOGÁNAK VALÓ MEGFELELÉS

A nemzetközi védelemben vett emberek magyarországi társadalmi integrációját közvetlenül vagy közvetve befolyásoló intézkedések következménye, hogy az integrációs rendszer leépült, és mindez olyan rendszerszintű változásokat okozott, amely felveti, vajon Magyarország megfelel-e még az irányadó nemzetközi és EU-s normák elvárásainak.

A nemzetközi menekültjogban *a menekültek helyzetére vonatkozó 1951. évi július hó 28. napján elfogadott genfi egyezményen*, valamint a menekültek helyzetére vonatkozóan *az 1967. évi január hó 31. napján létrejött jegyzőkönyvön* nyugvó rendszere tartós megoldásokat szorgalmaz a menekültek számára. Az egyezmény IV. fejezete szabályozza a jóléti intézkedéseket. Ennek része az állami segélyekre vonatkozó 23. cikk, miszerint „[a] Szerződő Államok a területükön jogszerűen tartózkodó menekülteket állami segélyek és támogatások tekintetében állampolgáraikkal azonos elbánásban részesítik.”<sup>65</sup> Ennek ellenére Magyarország kizárta a nemzetközi védelemben vett személyeket a családok otthonderemtési kedvezményéből. Bár a legtöbb államilag elosztott szociális támogatás hozzáférhető a nemzetközi védelemben vettek számára, a kormányzati intézkedések által teremtett környezet jelentősen megnehezíti azt, hogy az érintettek ezekhez az állampolgárokéval valójában azonos eséllyel férjenek hozzá.

Az egyezmény betartásáért felelős ENSZ Menekültügyi Főbiztosságának (*United Nations High Commissioner for Refugees, UNHCR*) magyarországi képviselete több közleményben elítélte azokat az intézkedéseket, amelyek a nemzetközi

<sup>64</sup> A sikeres pályázatok elérhetőek: [bit.ly/2tRXOnj](http://bit.ly/2tRXOnj).

<sup>65</sup> A 23. cikk kommentárját lásd Paul WEIS: „*The Refugee Convention, 1951. The Travaux Préparatoires Analysed with a Commentary by Dr Paul Weis*” UNHCR 1990. 123–125, [bit.ly/38mjHKu](http://bit.ly/38mjHKu).

védelembe vettek társadalmi beilleszkedésének esélyeit rontották.<sup>66</sup> A Főbiztosság hivatott arra, hogy jelezze a részes államok számára a jogsértések veszélyét, és a közlemények alapján az a következtetés mindenképpen levonható, hogy a magyar állam – éppen a feltételek, a hozzáférés biztosításának hiányában – nem közelítene próbálta az elmúlt időszakban a nemzetközi védelembe vettek számára biztosított segítség szintjét az állampolgárok számára jogszabályokban biztosított és ténylegesen elérhető támogatások szintjéhez, hanem éppen távolította attól.

Az EU kvalifikációs irányelvnek<sup>67</sup> 34. cikke szerint „[a] nemzetközi védelemben részesülő személyek társadalomba történő integrációjának elősegítése érdekében, a tagállamok hozzáférést biztosítanak az integrációt – a menekült jogállásban vagy kiegészítő védelmi jogállásban részesülő személyek sajátos igényeinek figyelembevételével – szerintük legjobban elősegítő programokhoz, vagy megteremtik az ilyen programokhoz való hozzáférés előfeltételeit”. A konkrét norma tartalmának értelmezésében eligazodást adhat a kvalifikációs irányelv preambuluma (41) bekezdése, miszerint „[a]hhoz, hogy a nemzetközi védelemben részesülő személyek hatékonyabban gyakorolhassák és igénybe vehessék az ezen irányelvben meghatározott jogait és ellátásait, figyelembe kell venni különleges igényeiket, valamint a társadalmi beilleszkedésük sajátos kihívásait”. Tehát az EU joga alapján a tagállamoknak kifejezett figyelmet kell fordítaniuk a nemzetközi védelembe vettek integrációjára, nem elég az, hogy a saját állampolgárokkal azonos segítségre jogosultak. Az nem elvárt, hogy a segítség nagyobb legyen, ám az igen, hogy az speciálisan e személyek helyzetéhez, igényeihez igazodjon.

A menekültek integrációs rendszerét felszámoló 2016 nyári jogszabályváltozással megszűnt a szervezett állami speciális segítségnyújtás. Az alap pályázatainak visszavonásával pedig gyakorlatilag kimúltak az integrációt legjobban segítő programok is. Amelyek még megmaradtak néhány civil szervezetnél, azokat az állam már említett intézkedései komolyan erodálják. A visszaesés mértéke és tempója akár azt is indokolhatja, hogy az Európai Bizottság külön emiatt kötelezettségszegési eljárást kezdeményezzen Magyarországgal szemben.

Az Európa Tanács több ajánlása is releváns a nemzetközi védelembe vett személyek integrációjára szempontjából.<sup>68</sup> Ezek elsősorban a nyelvi támogatásra, a menekült gyermekek védelmére vonatkoznak. Világosan kitűnik belőlük, hogy a speciális igények figyelembevételére hívnak fel, így az Európa Tanács tagállamainak törekedniük kell arra, hogy minél inkább figyelembe vegyék a nemzetközi védelembe vettek élethelyzetét, és ennek megfelelő integrációs programokat dolgozzanak ki. A védelembe vettek helyzete néhány kivételtől eltekintve nyilvánvalóan nem azonos a magyar állampolgárokéval.

<sup>66</sup> Lásd ezeket egybegyűjtve: *bit.ly/2SCDa2Y*.

<sup>67</sup> *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.*

<sup>68</sup> Lásd ezeket összegyűjtve: *bit.ly/2HnPajj*.



E téren az Emberi Jogok Európai Bírósága is érvényesíti az *Emberi Jogok Európai Egyezményéből* levezethető követelményeket:<sup>69</sup> ilyen a nemzetközi védelemben vettekre is vonatkozó diszkriminációs tilalom (14. cikk), ami felhívható a társadalmi beilleszkedést támogató hatósági gyakorlatokban, szabályozásban is. Sajó András bíró az *M.S.S. Belgium és Görögország elleni ügyében*<sup>70</sup> született ítélethez fűzött különvéleményben amellett érvel, hogy az Egyezménynek az emberi méltóságot védő 3. cikkéből levezethető a részes államok azon kötelezettsége, miszerint megfelelő támogatást kell nyújtaniuk a menedékkérőknek, ahhoz, hogy ne sérülhessen az emberi méltóságuk.<sup>71</sup> A megfelelés megállapítása nyilvánvalóan bírósági mérlegelés kérdése, de talán kijelenthető, hogy egy menedékkérő sem maradhat hajlék, étel, egészségügyi ellátás és megfelelő gyógyszer nélkül. A bíróság nem dolgozta ki az elvárások pontos kritériumrendszerét, és egyelőre még azt sem tudjuk, hogyan nyilvánul meg a Sajó bíró által kidolgozott elv a már elismert menekültek és oltalmazottak esetében. Az ítélet indokolása alapján az állami intézkedések hatására – az egyezmény 3. cikkére való tekintettel – nem állhat elő olyan helyzet, amelyben valakinek az emberi méltósága sérül (például azért, mert nem kap ételt, fedeleket, vizet, nem tisztálkodhat, vagy nem kap orvosi ellátást). Ehhez pedig az ellátás, az infrastruktúra és a jogorvoslat stabil színvonalát kell fenntartani. Csak-hogy éppen mindezek leromlása figyelhető meg a bemutatott intézkedések alapján.

## 7. ÖSSZEFOGLALÁS

Magyarországon éppen olyan időszakban alakult át a menekültek, oltalmazottak itteni életkezdését támogató rendszer, amikor már kellően sok nemzetközi kutatás igyekszik bizonyítani, hogy a nemzetközi védelemre szorulóknak integrációja és társadalmi inklúziója a tartós megoldások közt tud leggyakrabban megvalósulni. Ám egy hosszú társadalmi folyamatnak e két állomása nem azonos. Míg az előbbi az azonos jogi kategóriába tartozók homogén kezelését célozza, addig az inklúzió az egyéni szükségletekre reagál, és a szabályozásban ezt tükrözi a sérülékeny csoportokba tartozókkal szemben tanúsított eltérő, megkülönböztetett bánásmód. Ám a magyar állampolgárokkal való azonos jogok – ha egyszer teljesen megvalósulnak – akkor is ellentmondásosak, mert éppen a menekülésből fakadóan más a honosokhoz képest a nemzetközi védelemben vettek helyzete, így részükre indokolt lenne külön ellátások, támogatások nyújtása.

A tanulmány összegezte és elemezte azokat a változásokat, amelyek 2015 és 2018 között következtek be a nemzetközi védelemben vett személyek integrációjához kap-

<sup>69</sup> Ehhez lásd angol nyelven: Nuala MOLE – Catherine MEREDITH: *Asylum and the European Convention on Human Rights* (Strasbourg: Council of Europe Publishing 2010), [bit.ly/2wvt9ww](http://bit.ly/2wvt9ww).

<sup>70</sup> *M.S.S. v. Belgium and Greece* [GC], no. 30696/09, ECHR 2011. Az ítélet elérhető angol nyelven: [bit.ly/38m2JvR](http://bit.ly/38m2JvR). Az ügy összefoglalóját magyar nyelven lásd POLGÁRI Eszter: „M. S. S. Belgium és Görögország elleni ügye” *Fundamentum* 2011/1, 93–95, [bit.ly/2UWd8dR](http://bit.ly/2UWd8dR).

<sup>71</sup> Lásd a részben párhuzamos indokolást, részben különvéleményt, amit Sajó András az ítélethez fűzött.

csolódóan. Több területen történt visszalépés a jogvédelem terén, miközben előre lépés semmilyen, az állam által közvetlenül befolyásolt területen nem látható. Legfeljebb abban reménykedhetünk, hogy a kialakult munkaerőhiány itt tart néhány embert, akik nem hagyják el rövid idő alatt az országot, mert találnak maguknak munkát.<sup>72</sup>

A speciális integrációs rendszer leépülésével párhuzamosan folyt az idegenellenes politikai kommunikáció, a nemzetközi védelemben vett személyeket segítő civil szervezetek kormányzati ostroma, aminek következtében azok elveszítették anyagi forrásaik egy jelentős részét. Mindezek együttes hatása 2015-től kezdődően súlyos teherként nehezedik a menekültügyi rendszerre.<sup>73</sup> Az intézkedések nem esetlegesek, hanem egy restriktív politika részei, ugyanakkor ellentétesek a kormánynak a Migrációs Stratégiában és a kapcsolódó tervdokumentumokban foglalt céljaival. Jogi szempontból további kérdés, hogy mindezen intézkedések összhangban vannak-e a vállalt nemzetközi kötelezettségekkel és az uniós joggal. Az biztos, hogy majdnem háromezer Magyarország által védelemben vett menekült és oltalmazott ember sorsa lett nehezebb ezen intézkedések hatására.

Vajon mikor áll helyre Magyarország a nemzetközi jogi és morális<sup>74</sup> standardoknak megfelelő gondoskodás, társadalmi attitűd a védelemben vett személyekkel kapcsolatosan? A hosszú távú és globális gondolkodás követelményei szerint ma csak annyit tehetünk, hogy a visszalépésekkel terhelt időszakot pontosan elemezzük és dokumentáljuk.

<sup>72</sup> Ehhez lásd: SZABÓ (36. lj.) 111.

<sup>73</sup> NAGY Boldizsár: „Hungarian Asylum Law and Policy in 2015–2016: Securitization Instead of Loyal Cooperation” *German Law Journal* 2016/6. 1033–1082.

<sup>74</sup> NAGY Boldizsár: „A menekültek védelmének lehetséges indokairól” *Fundamentum* 2013/2, 5–20, bit.ly/37ivfgw.

TÓTH JUDIT\*

## A MENEDÉKJOGI ELJÁRÁS BUKTATÓI

*Milyen sajátosságai vannak a menedékjogi eljárásnak? A szerző az elméleti kérdéseken túl a hazai szabályozást elemzi a közelmúlt menekültügyi eseményeit követve. A gyakori jogszabályi módosítások, különösen az ország területére belépés, a tisztességes eljárás és a személyi szabadság garanciáinak hiányai miatt, magában rejti annak lehetőségét, hogy a kérelmezők gyakrabban fordulnak nemzetközi jogvédelmi fórumokhoz. A menedékjogi eljáráshoz és egyben védelemhez jutás, a nyelvi, jogi segítség, a képviselő nehézségei és hiányosságai, a rövid határidők, az egyetlen fokozatú jogorvoslati rend és általában a kérelmező jogi helyzete az eljárás alatt csökkenti az alapos, egyéniesített és fair eljárás lehetőségét. Pedig itt egy kiszolgáltatott kérelmezői csoportról van szó, akik még kevesebb garanciát kapnak, mint más ügyfelek a közigazgatási eljárásban, és különösen a tömeges migrációs válsághelyzetben hiányoznak a tisztességes eljárás biztosítékai.*

### 1. BEVEZETÉS

A nemzetközi védelemre szorulókról (is) szóló ENSZ egyezmények alig tartalmaznak eljárási szabályokat. A menedékjogi eljárást ezért az univerzális jogelvekre való hivatkozással, különböző ajánlásokkal – például az ENSZ Menekültügyi Főbiztossága (UN Refugee Agency, UNHCR) dokumentumai<sup>1</sup> – és nemzeti jogszabályokkal, bírósági ítéletekkel alakították ki. Ezt a több évtizedes trendet az Európai Unióban kidolgozott közös eljárási normák<sup>2</sup> törték meg, ám a menekültügyi eljárás diverzitása megmaradt. A különösség – a többi közigazgatási, kérelemre induló eljáráshoz képest – abban áll, hogy a menekültügyi hatóságra hárulnak a következő, nem rutinszerű feladatok:

\* Docens, Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 6721 Szeged, Bocskai u.10–12. E-mail: [alkotmanyjog@juris.u-szeged.hu](mailto:alkotmanyjog@juris.u-szeged.hu).

<sup>1</sup> UNHCR: „Procedural Standards for Refugee Status Determination under UNHCR’s Mandate” 2013.; UNHCR: „Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status under the 1951 Convention and the 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees” HCR/IP/4/Rev.1, 1979.

<sup>2</sup> Különösen a Tanács 2005/85/EK irányelve a menekültstátusz megadására és visszavonására vonatkozó tagállami eljárások minimumszabályairól; a nemzetközi védelem megadására és visszavonására vonatkozó közös eljárásokról szóló 2013/32/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv; az 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 szóló 604/2013/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet; a 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 1561/2003/EK rendelet módosításáról szóló 118/2014/EU bizottsági végrehajtási rendelet; a 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 szóló 604/2013/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet.

- a) a kérelmező személyének azonosítása (személyi okmányok hiányában, biometrikus azonosítók, családi kapcsolatok alkalmazása),
- b) az üldöztetéstől való megalapozott félelmére vonatkozó információk beszerzése és ellenőrzése (szavahihetőség, országinformációs adatbázis, *amicus curiae* közreműködése, szakértők és UNHCR bevonása),
- c) elfogulatlan ügyintézés (diszkrimináció tilalma, panelban eljárás, meghallgatás),
- d) nyelvi és kulturális távolság leküzdése (tolmácsolás és fordítás – akár nem szten-derdizált nyelvről is –, analfabéta ügyféllel, interkulturális találkozásra felkészített közreműködőkkel),
- e) sérülékeny kérelmező (például poszttraumás stressz szindrómában szenvedő, egyedülálló kiskorú, terhes nő) egyéni igényeinek felismerése és kezelése,
- f) jogi segítők, képviselők bevonása, közreműködésük ingyenes biztosítása,
- g) díjmentesség,
- h) kitanítási kötelezettség,
- i) egyéniesítés az eljárásban és a döntésben (meghallgatás, indoklás, szünetelés a kérelmező állapota, sérülékenysége szerint),
- j) az eljárás során a szociális kiszolgáltatottság oldása, szociális minimumok biztosítása,
- k) az eljárás során a kérelmező rendelkezésre állásának és az ország területén való tartózkodásának biztosítása, szűk kivételekkel (őrizetben tartás a lehető legrövidebb ideig, biztonsági szűrés, visszafordítás tilalma),
- l) hatékony, bírói jogorvoslathoz való jog garantálása.

Ezen sajátosságokra tekintettel<sup>3</sup> az eljárás és a fórumrendszer önálló megoldásokat hozott létre, és eltér a rutinszerű vagy más emberi jogok, alapjogok érvényesülését jelentő (közigazgatási, rendészeti, bírósági) eljárásoktól. Nézzük, hogy ez mit jelentett Magyarországon a közelmúltban.

## 2. AZ ELJÁRÁSI REND ÁTALAKÍTÁSA

2015 januárjában a menedékjogi eljárás<sup>4</sup> még leírható volt négy főbb mozzanat alapján: a) a menedékjogi eljáráshoz való hozzáférés (belépés, nem-szankcionálás és kapcsolatfelvétel a hatósággal, kérelem vagy védelem igényének jelzése, eljárás lefolytatásának helyére jutás vagy szállítás); b) a menedékjogi eljárás során a kérelmező szabadságának csak szükséges mértékű korlátozása (biztonsági és egész-

<sup>3</sup> Példaként lásd Jane HERLIHY – Kate GLEESON – Stuart TAYLOR: „What assumptions about human behaviour underlie asylum judgements?” *International Journal of Refugee Law* 2010/3. 351–576, *bit.ly/2vkQQYr*; GYULAI Gábor (szerk.): *Credibility assessment in asylum procedures – A multidisciplinary training manual* (Budapest: Hungarian Helsinki Committee 2013), *bit.ly/38h3ICU*; Laura SMITH-KHAN: „Different in the Same Way? Language, Diversity, and Refugee Credibility” *International Journal of Refugee Law* 2017/3. 389–416; Guy S. GOODWIN-GILL – Jane McADAM: *The Refugee in International Law. Third Edition* (Oxford: Oxford University Press 2007).

<sup>4</sup> TÓTH Judit: „...a hazájukat elhagyni kényszerülők emberi jogainak és alapvető szabadságainak védelmére” *Fundamentum* 2015/4, 61–66, *bit.ly/3byuZnQ*.

ségügyi szűrés, meghallgatás, adatgyűjtés a személyazonosságának tisztázáshoz); c) a menedékjogi eljárás érdemi lefolytatása (elsődleges szűrés a nyilvánvalóan alaptalan ügyekben, érdemi tényfeltárás, valószínűsítés, bizonyítás, a kérelmező tisztességes eljárási jogaihoz kapcsolódó minimumtámogatás, azaz ellátás és segítség biztosítása, a sérülékeny csoportba tartozók sajátos támogatása, jogorvoslat); vagy érdemi döntés nélküli megszüntetése (átadás más országnak, eljárás megszüntetése, visszavont kérelem); d) eltávolítás (kiutasítás, kitoloncolás) és annak végrehajtásáig a szükséges mértékű szabadságkorlátozás; önkéntes hazatérés vagy intézkedések megtétele a befogadás, beilleszkedés érdekében (nyelvtanfolyam, okmányok kiadása, integrációs szerződés előkészítése stb.).

Hogyan alakult át ez az eljárás 2015–2018 között? Fokozatosan, a menekültügyi válsággal indokolva.<sup>5</sup> Annyiban változatlan maradt, hogy *a menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény* (Metv.) 19. §-a kínálta lehetőséget, amely a tömegesen menekülők csoportos elismerésére vonatkozik, Magyarország nem használta ki. E rendelkezés szerint menedékesként ideiglenes védelemben részesíthető az Európai Unió Tanácsa által – *a lakóhelyüket elhagyni kényszerült személyek tömeges beáramlása esetén nyújtandó átmeneti védelemről szóló 2001/55/EK (2001. július 20.) tanácsi irányelvben* foglaltak szerint – ideiglenes védelemre kijelölt bizonyos menekültcsoport, de a kijelölésre a kormány is jogosult lenne. Ennek feltétele, hogy a csoportba tartozó személyek fegyveres konfliktus, polgárháború vagy etnikai összecsapás, illetve az emberi jogok általános, módszeres vagy durva megsértése – így különösen kínzás, kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmód – miatt kényszerüljenek elmenekülni hazájukból. A szíriai menekülők nagy valószínűséggel megfelelnek e kritériumoknak, azonban tekintettel arra, hogy esetükben a rendelkezés alkalmazásáról vita sem volt, a mellőzés indokai nem ismertek.

Bár soha nem alkalmazták, mégis módosították a menedékesekre vonatkozó szabályoknak azt a részét, amely kizárja a védelemből például azt a külföldit, akiről a bíróság jogerős ügydöntő határozata megállapította, hogy olyan bűncselekményt követett el, amelyre a magyar jog ötévi vagy azt meghaladó szabadságvesztés büntetés kiszabását rendeli, vagy aki nemzetbiztonsági veszélyt jelent.<sup>6</sup> Ezzel egységesé vált a nemzetközi védelmet igénylő személyek (menekült, oltalmazott vagy menedékes) kérelmének méltatlanság címén való elutasításának szabályozása. Pedig a védelem eleve csak legfeljebb egy évre szóló megoldás; vagy a kormány által szabott valamely feltétel (tény) bekövetkezéséig, avagy esetleg a magyar állampolgárság (rapid) megszerzéséig állhat fenn.<sup>7</sup> Vajon miért van szükség a kizárás pontosítására, ha azt soha sem kívánják alkalmazni, és miért létezik két külön státusz (egy az irányelvben és egy szigorúbb kizárási szabályokat tartalmazó a menedék-

<sup>5</sup> MAJTÉNYI Balázs: „The Refugee Crisis in 2015 and its Aftermath: a Comparison of the Hungarian and Italian Responses” in: MAJTÉNYI BALÁZS – Gianfranco TAMBURELLI (szerk.): *Human Rights of Asylum Seekers in Italy and Hungary. Influence of International and EU Law on Domestic Actions* (Torino: G. Giappichelli Editore 2019) 159–174.

<sup>6</sup> *A büntetőeljárásról szóló 2017. évi XC. törvény hatálybalépésével összefüggő egyes törvények módosításáról szóló 2017. évi CXCVII. törvény* 252. § b) pontja módosította a *menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény* (Metv.) 21. § (1) bekezdés b) és c) pontját.

<sup>7</sup> *Az egyes migrációs tárgyú törvények módosításáról szóló 2017. évi CXLIII. törvény* 62. §-a révén.

jogi törvényben), ha még vita sincs ezek alkalmazhatóságáról? Utoljára a bosnyák menekültek kaptak ideiglenes védelmet Magyarországon, 1992–2002 közt élvezve az átmeneti befogadást.<sup>8</sup> Talán ez volt az elrettentő példa?

A háborús megközelítés érződik a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet menedékjogi törvénybe való bevezetésén<sup>9</sup> és annak több éve tartó, jogsértő fenn-tartásán. Az Alaptörvényben szereplő különleges jogrend bevezetését megalapozó öt indok a lakosság megvédéséhez tehát nem volt elég. Ahhoz 2016-ban hozzátették a terrorveszélyt, majd 2018-ban a honvédelmi veszélyhelyzetet. Ez utóbbit sem az Alaptörvényben helyezték el, ahogy a menekültekre hivatkozó válsághelyzetet sem. A honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről szóló *2011. évi CXIII. törvény* módosítása szerint a honvédelmi veszélyhelyzet hat hónapig állhat fenn, bár ez meghosszabbítható vagy újra elrendelhető. A honvédelmi veszélyhelyzetet –ideértve az államhatár ellenőrzésének szigorítását, valamint honvédségi szervezetek kijelölt állományának részvételét a határellenőrzésben – a kormány rendelheti el a határrendészetért felelős miniszter javaslatára. Mindez azért érdemel figyelmet, mert a honvédség ezt a feladatot fegyverhasználati jog birtokában láthatja el, noha a veszély fogalma meglehetősen absztrakt, és az országnak elsősorban annak hatásaira kell felkészülnie.<sup>10</sup> Láthatóan a tömeges migrációs válsághelyzetben már begyakorolt honvédségi határellenőrzés intézményesül,<sup>11</sup> alkotmányosan vitatható indokkal (lásd Mészáros Gábor tanulmányát e lapszámban), és ezzel a potenciális védelmet kérőket riasztják, terelik el.

A Metv. jogharmonizációs záradéka is módosult, kéttucatnyi lett azoknak az uniós jogi aktusoknak a száma, amelyeknek részleges vagy teljes megfeleltetését, hazai alkalmazhatóságát célozza – együtt a Metv. végrehajtási rendeleteivel. Például a visszatérési irányelvre ugyanúgy hivatkozik, mint a nemzetközi védelmet kérelmezők befogadásáról szóló, a Menekültügyi, Migrációs és Integrációs Alapra vonatkozó irányelvre, miközben a hazatérés, a beilleszkedés vagy a kérelmezők szociális biztonságát szolgáló szabályokat szinte felszámolták, és a beilleszkedést segítő szabályok helyébe léptek a szigorítást tartalmazó eljárási normák.<sup>12</sup>

<sup>8</sup> „Hazamennek az utolsó bosnyák menekültek” MTI, 2002. március 27.

<sup>9</sup> *Az egyes törvényeknek a tömeges bevándorlás kezelésével összefüggő módosításáról szóló 2015. évi CXL. törvény* által bevezetett, majd a *határőrizeti területen lefolytatott eljárás szigorításával kapcsolatos egyes törvények módosításáról 2017. évi XX. törvény* által átfogalmazott módosítás.

<sup>10</sup> *A honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről szóló 2011. évi CXIII. törvénynek (Hvt.) az egyes törvényeknek a Magyar Honvédség új szervezeti rendjének kialakításával összefüggő módosításáról szóló 2018. évi CX. törvény* által módosított 21/A §-a szerint a honvédelmi veszélyhelyzet a szomszédos államban kialakult és katonai kezelést is igénylő, Magyarország biztonságát közvetlenül veszélyeztető veszélyhelyzet magyarországi hatásaira reagál.

<sup>11</sup> Hvt. 36. § (1) bekezdés: „A Honvédség fegyverhasználati joggal látja el a következő feladatokat: h.) a menedékjogról 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.) honvédelmi veszélyhelyzet idején az államhatár ellenőrzésében való részvétel.”

<sup>12</sup> A Metv. VI/A. Fejezetét (32/C–32/Y. §) újonnan a *2017. évi CXLIII. törvény* iktatta be.



Az egyes eljárási mozzanatok főbb változásait a következőkben foglaljuk össze, azzal, hogy az eljárás mai sémáját is ábrázoljuk.

### 3. A VÉDELEMHEZ HOZZÁFÉRÉS

A védelemhez hozzáférés két szempontból is megnehezült a határon belépés akadályozásával és a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet bevezetésével. Egyrészt, a rendőrség 2016 júliusában felhatalmazást kapott, hogy Magyarország területének az *Európai Parlament és a Tanács 562/2006/EK rendeletével* létrehozott *Schengeni határ-ellenőrzési kódex* 2. cikk 2. pontjának megfelelő külső határ szerinti határvonalától, illetve a határjeltől számított 8 km-es sávon belül feltartóztatassa a Magyarország területén jogellenesen tartózkodó külföldit, és őt a kerítés legközelebbi kapuján átkísérje, kivéve, ha bűncselekmény elkövetésének gyanúja merül fel. 2017 márciusától pedig már az illegálisan tartózkodó külföldit az egész ország területéről a határ menti kerítés külső oldalára szállíthatja, vagyis ez a módosítás a migrációs válsághelyzetre tekintettel kiterjesztette a „8 kilométeres szabályt” a teljes országra.<sup>13</sup> Ugyanis a külföldi a kérelmét Magyarország területére történő beléptetés előtt, vagy a kerítés kapuján belépve, a tranzitónában nyújthatja csak be. A kérelmezőt így nem illeti meg a belépési és a tartózkodási jog, engedély, a munkavégzés joga, köteles a tranzitban tartózkodni. A kérelem elfogadhatóságáról soron kívül, de legkésőbb a kérelem benyújtásától számított nyolc napon belül döntenek, a kérelem elfogadását követően pedig legfeljebb négy hét után beléptetik a kérelmezőt. Bár ezt megelőzően a kérelmező fizikailag az ország területén tartózkodik, jogilag úgy tekintik, hogy még nem lépett be oda. Ezáltal a „területen kívülség fikciójára” hivatkozva több emberi jog megtagadására is lehetőség nyílik.

Másfelől, a tranzitóna kapuja Szerbia (vagy Horvátország) felé nyitva áll, a kérelmező ezekbe az országokba formális vagy érdemi döntés, hatósági kommunikáció nélkül visszairányítható. Ha pedig formális döntésre van szükség, úgy egy kormányrendelet alapján az Európai Unió tagjelölt államai, valamint Koszovó és Bosznia–Hercegovina is biztonságos származási országnak minősülnek,<sup>14</sup> noha a Metv. definíciója szerint a hatóságnak meg kell győződnie arról is, hogy az 1951. évi genfi egyezményenl összhangban, ott tiszteletben tartják a visszaküldés tilalmának elvét, továbbá elismerik és alkalmazzák a nemzetközi jog azon szabályát, miszerint a kérelmező olyan ország területére nem utasítható ki, ahol az a veszély fenyegeti, hogy halálra ítélik, kínozzák vagy más embertelen bánásmódnak, büntetésnek vetik alá, és a menekültként elismerés kérelmezésének lehetősége, valamint elismerés esetén a védelem megfelel a genfi egyezményben foglaltaknak. A hatóság meggyőződ-

<sup>13</sup> *Az államhatárról szóló 2007. évi LXXXIX. törvény* 5.§-a, amelyet módosított a *határon lefolytatott menekültügyi eljárás széles körben való alkalmazhatóságának megvalósításához szükséges törvények módosításáról szóló 2016. évi XCIV. törvény*, a *2017. évi XX. törvény* és a *2017. évi CXCVII. törvény*.

<sup>14</sup> *191/2015. (VII. 21.) Korm. rendelet a nemzeti szinten biztonságosnak nyilvánított származási országok és biztonságos harmadik országok meghatározásáról*.

sét kétségessé teszi, hogy a gyorsított illetve az elfogadhatósági eljárásban a hatóság a biztonságos országról nem egyéniesítve dönt, és a kérelmező egyéni indokait csak akkor vizsgálja, ha azok kifejezetten alkalmasak a vélelem megdöntésére és az érdemi eljárás megindítására.

Az EU Alapjogi Ügynöksége (*European Union Agency for Fundamental Rights, FRA*) is aggódik:<sup>15</sup> a menedékjog iránti kérelmek automatikus elfogadhatatlansága általánossá vált Magyarországon, mivel a hatóságok *az egyes törvényeknek a jogellenes bevándorlás elleni intézkedésekkel kapcsolatos módosításáról szóló 2018. évi VI. törvény* módosításait alkalmazni kezdték. Az új rendelkezések szerint a menedékjog iránti kérelem akkor is elfogadhatatlan, ha a külföldi olyan (származási vagy tranzit-)<sup>16</sup> országból érkezett, ahol nem üldözték. Az elfogadhatatlan kérelmek többségében a menekültügyi hatóság arra alapozta indokait, hogy a kérelmezők Szerbián keresztül érkeztek. A múlthoz képest, amikor a bírák egyedi esetekben hatályon kívül helyezhették a hatóság biztonságos harmadik országra vonatkozó határozatát, most kevésbé kérdőjelezhetik meg azt. Ugyanis a minden kérelmezőnél kötelező egyéniesítéssel (Metv. 40.§) szemben látszólag a delegált jogkörben kiadott, a biztonságos országokról szóló kormányrendeleti lista,<sup>17</sup> által keletkeztetett vélelem vált elsődlegessé, amelyet a kérelmezőnek kell – bizonyítékokkal – megdöntenie. A Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság ezért az Európai Unió Bíróságához fordult, előzetes döntéshozatalt kérve abban a kérdésben, hogy vajon a menedékjogi törvény módosítása nem sérti-e az uniós menekültügyi vívmányokat. A rendőrség csupán 2018. szeptember–október hónapban 840 külföldit tartóztatott fel a határ közelében, és az Országos Rendőr-főkapitányság (ORFK) adatai szerint őket a kerítés külső oldalára kísérte a magyar–szerb határon. Az Európa Tanács kínzás megelőzésével foglalkozó bizottsága (*Committee for the Prevention of Torture, CPT*) Magyarországról szóló jelentésében<sup>18</sup> arra a következtetésre jutott, hogy bár a hatóságok gyakran készítettek fényképeket a feltartóztatott migránsokról, miközben a határkerítés mentén visszakísérték őket a kapukhoz, ez nem felel meg a regisztrációs követelményeknek. Az ORFK adatai szerint ebben az időszakban a rendőrség és a honvédség megakadályozta, hogy 241 ember átlépje a határt Magyarországra a határkerítésen keresztül, vagyis a védelemhez való hozzáférés lehetősége fizikailag és jogilag is minimalizálódott.

<sup>15</sup> FRA: „Periodic data collection on the migration situation in the EU. November Highlights” 2018, 2–3, [bit.ly/2UO7uu8](http://bit.ly/2UO7uu8).

<sup>16</sup> *Az egyes törvényeknek a jogellenes bevándorlás elleni intézkedésekkel kapcsolatos módosításáról szóló 2018. évi VI. törvény* 7. § (1) bekezdése iktatta be a Metv. 51.§ (2) bekezdésébe.

<sup>17</sup> *A nemzeti szinten biztonságosnak nyilvánított származási országok és biztonságos harmadik országok meghatározásáról szóló 191/2015. (VII. 21.) Korm. rendelet módosításáról szóló 63/2016. (III. 31.) Korm. rendelettel* módosított 191/2015. (VII.21.) Korm. rendelet.

<sup>18</sup> Council of Europe: „Report to the Hungarian Government on the visit to Hungary carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 20 to 26 October 2017” CPT/Inf (2018) 42. [bit.ly/31Peto9](http://bit.ly/31Peto9).

#### 4. A KÉRELMEZŐ JOGÁLLÁSA AZ ELJÁRÁS ALATT

Az elismerését kérő személyazonosításra alkalmas, hiteles okmányok hiányában köteles minden tőle telhetőt megtenni személyazonosságának tisztázása érdekében, így különösen felvenni a kapcsolatot családtagjaival, rokonaival, jogi képviselőjével, illetve – nem állami vagy azzal kapcsolatban álló üldözött esetén – származási országa hatóságaival.

További változás, hogy ha a kérelmező az eljárás lefolytatását nem akadályozza, a tolmács kiválasztása során figyelembe kell venni az elismerését kérő és a tolmács származási országa, illetve kulturális háttere tekintetében felmerülő, a kérelmező által a menekültügyi hatóság részére jelzett esetleges ellentéteket. Ám aligha van a kérelmező olyan tájékozott, hogy felmérje, nem profi (felkészített, vizsgával rendelkező, elfogulatlan) tolmácsokat is alkalmazhatnak. Sürgősség esetén a kirendelő végzés hiányzik, illetve annak meghozatala nem kötelező. Szerencsére a fordítási és tolmácsolási költséget az ügyfél csak akkor viseli, ha ismételt eljárásban a hatóság erre kötelezi, e tekintetben jogorvoslati lehetőség nem áll rendelkezésére.<sup>19</sup>

A jogállást érintően a hat hónapra vagy gyermekes családok esetében harminc napra elrendelhető menekültügyi őrizet vált általánossá, még akkor is, ha a külföldi nem kért menedéket, de a dublini átadásnak helye van. Ez a folyamat az eljárási garanciák csökkentése mellett zajlott. Kifogás benyújtására például három napon belül van lehetőség, a kérelmező jogi képviselő távollétében is meghallgatható, távtolmácsolás és távmeghallgatás is lehetséges, a járásbíró a jogszerűség és szükségesség vizsgálatában egyesbíróként jár el. A menekültügyi őrizetet továbbá nem kell külön erre a célra létesített vagy kijelölt intézményben végrehajtani, ha az elismerésüket kérők kivételesen nagy száma előre nem látott súlyos terhet ró a menekültügyi őrzött befogadóközpontok kapacitására, illetve a menekültügyi hatóságra (bár a kivételesen nagy számot nem definiálták).

A kérelmet ismételten benyújtó személyt, ha azt a kiutasítást megelőzően nyújtja be, vagy már jogerősen elutasított kérelme van, nem illeti meg a tartózkodásra jogosító engedély, az ellátás és a támogatás (szállás főleg a tranzitban vagy őrizetben). Emellett nem illeti meg a munkavégzésre való jogosultság a befogadó állomás területén vagy közfoglalkoztatásban a kérelem benyújtásától számított kilenc hónapig (sőt lehet, hogy azt követően a külföldiekre vonatkozó általános szabályok szerint sem), továbbá köteles viselni az eljárás során a tolmácsolás, fordítás költségeit, ha nem kapott alóla mentességet.

Az eljárás megszüntetése olyan döntés, amelyben a kérelemben foglaltak érdemi tisztázására nem kerül sor, ám meghozatalára meglehetősen sok okból van lehetőség: például ha a kérelmet írásban visszavonják, vagy a kérelmező a nyilatkozattételt megtagadja és ezzel a kérelem elbírálását megakadályozza, a személyes meghallgatásán írásbeli felszólításra nem jelenik meg és távolmaradását megfelelően nem igazolja, esetleg a számára kijelölt szálláshelyet vagy tartózkodási helyet 48 órát meghaladóan engedély nélkül elhagyja, ismeretlen helyre távozik, és távolma-

<sup>19</sup> Metv. 34. §, amit a 2017. évi CXLIII. törvény 71. §-a módosított.

radását megfelelően nem igazolja, ujjnyomatának vagy arcképmásának rögzítését megakadályozza vagy lehetetlenné teszi. E döntés lehetséges súlyos következményeivel a kérelmező sokszor nincs tisztában, szükséges lenne neki elmagyarázni azokat. Ehhez azonban a megfelelő jogi segítség, úgy tűnik, hiányzik.

A tömeges bevándorlás okozta válsághelyzetben a létesítmények építésével, telepítésével és üzemeltetésével összefüggő közigazgatási hatósági eljárásokat és a közbeszerzési eljárásokat – az építésügyi eljárás és a kártalanítási eljárás kivételével – nem kell lefolytatni. Ily módon a kérelmezők elhelyezése és ellátása alacsony színvonalú lehet. Az elismerés iránti kérelmek regisztrálásába és az ehhez kapcsolódó feladatok ellátásába a rendőrség, valamint a honvédség is bevonható, ideértve a fegyverhasználat és a kényszerítő eszközök alkalmazásának jogát.

Az oktatás és a rendőrorvosi alapellátás a tranzitónában<sup>20</sup> történik, szakorvosi ellátásra csak rendőrségi kísérettel kerülhet sor, nincs oktatási, utazási támogatás és zsebpénz, a dublini átadásra várókat sem kell befogadó állomáson elhelyezni. A tranzitóna fogva tartásként működik (elvileg négy hétig), napi huszonnégy órában folyamatosan, oda látogató csak a menekültügyi hatóság engedélyével léphet be. A kérelmező ruházatát és csomagját a tranzitónába történő beléptetéskor át kell vizsgálni, beléptetését követően pedig az anyanyelvén vagy az általa értett más nyelven, a házi rend ismertetésével haladéktalanul tájékoztatni kell jogairól és kötelezettségeiről. A házi rendet a tranzitónában jól látható helyen, legalább öt nyelven ki kell függeszteni. Az őrzésen kívül egészségügyi szolgálat és szociális szolgálat működik, amely különös figyelmet fordít a különleges bánásmódot igénylő személyek ellátására, így nekik is biztosít étkezést, ágyat, ágyneműt, takarót és párnát, tisztasági csomagot, zárható szekrényt, vizet és mosdót, hozzáférést a tömegtájékoztatási és távközlési eszközökhöz, imaszobát, sportolási lehetőséget.

A házi rend szerint a kérelmező a tranzitban elhelyezett panasszal fordulhat a menekültügyi hatósághoz. Az elhelyezettet a tranzitban fogva tartják: köteles a tranzitóna számára kijelölt területén tartózkodni, a számára kijelölt lakrész helyett másik lakrész kijelölését pedig a menekültügyi hatóságtól kérheti. A szociális munkatársak szükség szerint, de legalább hetente szobavizitét tartanak, melynek során a behozni tiltott, valamint a fertőzésveszélyes tárgyakat eltávolítják, ehhez a szociális munkatársak a rendőrség munkatársainak segítségét is igénybe vehetik. Az elhelyezettnek a tranzitóna önkéntes elhagyásának szándékát a menekültügyi hatóság munkatársának jeleznie kell.

A vándorlási (belépési, védelemhez jutási) szabályok szigorodásával egyenes arányban nő az illegális, nem szabályos és az embercsempészettel párosuló beutazás. Az EU-ba való belépéshez (vízummal vagy menekültként) kapcsolódó, átlátható és jól alkalmazott jogi keretek megléte csökkenti a jogon kívüli és a biztonságot veszélyeztető belépési és tartózkodási megoldások körét.<sup>21</sup> Ezért is vitatható az

<sup>20</sup> 3/2017. (III. 23.) BM rendelet a menekültügyi szervezeti rendszeréről szóló 52/2007. (XII. 11.) IRM rendelet módosításáról.

<sup>21</sup> European Commission: „Communication from the European Commission to the European Parliament, the European Council and the Council on the Progress report on the Implementation of the European Agenda on Migration” COM(2018) 250 final, *bit.ly/31QFV4I*.

a megoldás, hogy a tranzitzőnákba bebocsátott menedékkérők őrizetbe kerülnek, jogorvoslati lehetőség nélkül. Ezt a szabályt a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzetre hivatkozva vezették ezt be, valóságban kérelmező- és menekülttömeg hiányában. A 2015 szeptemberében bevezetett határvédelmi törvényhez kapcsolódó ügyben az Emberi Jogok Európai Bírósága is elmarasztalta Magyarországot: két bangladesi állampolgárt – miután benyújtották menedékkérelmüket – a szerb–magyar határon egy tranzitzőnákban őriztek 23 napig, mielőtt kiutasították volna őket az országból, mert biztonságos országon keresztül érkeztek. A két férfi ezt követően fordult a strasbourgi bírósághoz, amely elmarasztalta Magyarországot az egyezmény megsértése miatt,<sup>22</sup> mivel sem érdemi jogorvoslat, sem a megfelelő garanciákkal ellátott és emberséges bánásmód nem volt biztosított a fogva tartás helyén, ráadásul a fogva tartás jogalapja sem felelt meg az Egyezmény 5. cikkében szereplő kritériumoknak.<sup>23</sup> Vagyis lehet ugyan gyorsított eljárással, akár a határon is lefolytatni a menedékjogi eljárást, de a kérelmezők őrizetbe vétele nélkül. Az ítélet továbbá megkérdőjelezi a biztonságos származási országok listájának mechanikus alkalmazását, ahogyan azt a hamis alternatívát is, hogy Szerbia felé nyitva áll az ajtó, tehát nincs akadálya a távozásnak, nem is fogva tartásról van szó – bár aki elmegy, annak elvész a menedékhez való joga. Valójában tehát a tranzitzőna fizikai és jogi létesítése szuverén nemzeti döntés, és ilyen tartalmú uniós és nemzetközi kötelezettség nem áll fenn (lásd Nagy Boldizsár írását e számban).

Mindezek okán a CPT már 2015 őszén fogva tartási helynek minősítette a tranzitzőnákát, és több körülménnyel kapcsolatban tett észrevételt: a határ menti menekültügyi eljárás gyorsasága; a menedékkérellem megengedhetetlenségére vonatkozó adminisztratív döntés esetén a fellebbezés automatikus felfüggesztő hatályának hiánya; az érintettek kötelező bírósági meghallgatásának hiánya a fellebbezési eljárás során; a jogerős bírósági határozat lehetséges meghozatala bírósági titkár által; az új tények és bizonyítékok lehetséges bírósági előterjesztésének hiánya; a jogi segítségnyújtás elégtelensége vagy rendelkezésre nem állása. E körülmények miatt a CPT arra ösztönözte a magyar hatóságokat, hogy megjegyzéseinek figyelembevételével tegyék meg a szükséges lépéseket (a jogszabályi intézkedéseket is beleértve) a határra érkező külföldi állampolgároknak a visszaküldés (vagy láncszerű visszaküldés) kockázatával szembeni hatékony védelmének biztosítása érdekében, és hangsúlyozta, hogy különösen az említett kockázatok egyedi elbírálását szükséges biztosítani.<sup>24</sup>

A 2017-ben tovább szigorított szabály a be nem léptetésről vagy az elterelésről szól, mivel az eltávolított külföldieket semmilyen módon nem ellenőrzik, nem

<sup>22</sup> *Ilias and Ahmed v. Hungary* [GC], no. 47287/15, ECHR 2019. Összefoglalta Szabó Attila: „Ilias és Ahmed Magyarország elleni ügye” *Fundamentum* 2017/1–2. 69–73, *bit.ly/2SmkOEu*.

<sup>23</sup> A menekültügyi őrizettel kapcsolatosan már sokkal korábban egyértelmű volt a jogalap és az eljárási garanciák hiánya, lásd Tóth Judit – Nagy Boldizsár – Kovács András György: „»A Kúrián nincsenek menekültügyek« – a menekültügyi joggyakorlatot elemző csoport jelentésének margójára” *Acta Humana* 2014/3. 39–56, *bit.ly/2He7FGX*.

<sup>24</sup> Európa Tanács: „Jelentés a Magyar Kormány számára a kínzás és Embertelen vagy Megalázó Bánásmód vagy Büntetés Megelőzésére Létrehozott Európai Bizottság (CPT) magyarországi látogatásáról (2015. október 21–27.)” CPT/Inf (2016) 27 2016, *bit.ly/2w6JAzx*.

veszik fel adataikat semmilyen adatbázisba, miközben Magyarország több európai bíróság ítélete szerint már nem számít biztonságos országnak a menedékerők számára. Ennek oka éppen a tranzitónákban tapasztalt rossz bánásmód, a Szerbiába visszaküldött (de ott hivatalosan vissza nem fogadott) kérelmezők sokasága, a röszkei és tompai beléptetés minimális létszáma és a tranzitban való őrizetbe vétel, vagyis az, hogy a kérelmezőkkel kapcsolatos eljárás és a bánásmód nem tisztességes. „Nemzetközi jogi szempontból ez szűrkezőnának számít, és a Magyarországról kiutasított személyeket gyakorlatilag a szerbiai erdőbe toloncolják. Az Európai Bizottság ezért nem pusztán azt kifogásolja, hogy a menekülteket a tranzitónákban őrizetbe veszik, hanem azt is, hogy a kiutasítás ellen csak korlátozott mértékben tudnak fellebbezni. A bíróságok jelenleg nem írhatják át a menekültügyi hatóság eljárásait – csak arra utasíthatják a hivatalt, hogy ismétlje meg az eljárást.”<sup>25</sup>

Ezek a körülményeken ráadásul a civil szervezetek sem tudnak enyhíteni, mivel a tranzitónába belépés csak hatósági engedéllyel lehetséges.<sup>26</sup> A bevándorlási különadó bevezetése révén pedig a segítők anyagi alapjait, társadalmi hitelességét és elfogadottságát is gyengíteni kívánta a jogalkotó: adókötelesnek minősítette a bevándorlást segítő tevékenység magyarországi végzésének és a Magyarországon székhellyel rendelkező, bevándorlást segítő tevékenységet végző szervezet működésének anyagi támogatását.<sup>27</sup> Ilyen tevékenységnek minősül minden olyan program, akció, tevékenység, ha az közvetlenül vagy közvetve a bevándorlás (a nem uniós polgárok véglegesnek szánt áttelepülése lakóhelyük szerinti országból másik országba) előmozdítására irányul, és médiakampányok, azokban való részvétel, oktatásszervezés, hálózatépítés és működtetés vagy a bevándorlást pozitív színben feltűntető propagandatevékenység keretében valósul meg. A bevándorlási különadót – és annak eltitkolása esetén még a be nem fizetett adó felét kitevő adóbírságot – az ilyen tevékenységet végző szervezetnek kell megfizetnie (ide nem értve azt a szervezetet, amelynek mentességét nemzetközi szerződés vagy viszonyosság biztosítja). A bevándorlási különadóból származó bevétel a központi költségvetés bevételeként kizárólag határvédelmi feladatok ellátására szolgál, azaz fő célja a társadalmi segítőkészség, szolidaritás represszív eszközökkel történő teljes felszámolása.

<sup>25</sup> „11 pontban a menekültügy kíméletlen új szabályairól” *Helsinki Figyelő* 2017. március 28. [bit.ly/38rZOSm](http://bit.ly/38rZOSm).

<sup>26</sup> Például ezért jelezte 2019. június 24-én a Bizottság, hogy az Európai Bírósághoz nyújt be kérését a Magyarországgal szemben a migrációval foglalkozó civil szervezetekkel szembeni fellépés miatt. Emellett a 2017 októberében indított eljárás kiegészül egy másikkal, mivel a magyar hatóságok megtagadják az élelmet a szerb határon található tranzitónában ügyük elbírálására váró menekültektől. Lásd „July infringements package: key decisions” 2019. július 25. [bit.ly/2ONgWkK](http://bit.ly/2ONgWkK).

<sup>27</sup> *Az egyes adótörvények és más kapcsolódó törvények módosításáról, valamint a bevándorlási különadóról szóló 2018. évi XLI. törvény* 253. §.



## 5. A TISZTESSÉGES ELJÁRÁSHOZ SZÜKSÉGES GARANCIÁKRÓL

A határon lefolytatott eljárásban számos garancia nem érvényesül, például nincs szakhatósági részvétel, a bírósági iratot a hirdetmény kifüggesztésétől számított harmadik napon kell kézbesítettnek tekinteni. A menedékjogi eljárásban az *általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény* rendelkezéseitől több ponton lehet eltérni, mint korábban, ennek szabályai pedig alkotmányos indok, arányossági és szükségességi mérlegelés nélkül sűrűn változnak.<sup>28</sup> Így el lehet tekinteni az eljárási alapelvektől, az ügyintézőkre és tolmácsokra vonatkozó kizárási szabályoktól, a szakértők és tanúk adatainak zártan kezelésétől, az ügy szempontjából fontos védett adatok ügyfél általi teljes megismerésének lehetőségétől, továbbá lehetőség van a gyerekek, cselekvőképtelenek szülő vagy gondnok nélküli meghallgatására is. A fogyatékossgal élők nem nyilatkozhatnak írásban, a kérelmezők nem adhatnak be igazolási kérelmet a mára rendkívül megkurtított eljárási határidők túllépése miatt. A jogsértő határozatot hivatalból észlelve sem lehet módosítani vagy visszavonni, és a jogsértésnek az ügyész révén történő kiküszöbölésére sincs mód: nem hívhatja fel a figyelmet a jogsértésre, nem kérheti a jogsértő határozat módosítását, visszavonását, valamint közigazgatási pert sem indíthat.

A bíróság a fogva tartás felülvizsgálatáról a keresetlevél érkezésétől számított hatvan napon belül dönt. Az eljárásban szükség esetén személyes meghallgatásnak van helye. A bírósági eljárásban a kérelmező személyes meghallgatása kötelező, ha a kérelmező menekültügyi őrizetben van (távmeghallgatás), de a személyes meghallgatást a bíróság mellőzi, ha a kérelmező a szálláshelyéről nem idézhető, ismeretlen helyre távozott vagy az ismételt kérelem a korábbival azonos ténybeli alapon nyugszik.<sup>29</sup>

A kormány országinformációs központként jelölte ki a Bevándorlási és Menekültügyi Hivatalt (2019 júliusától: Országos Idegenrendészeti Főigazgatóságot), amely megkeresésre a menekültügyi és idegenrendészeti hatóság – tulajdonképpen saját maga –, valamint az ENSZ Menekültügyi Főbiztossága részére 15 napon belül országinformációt ad, kivéve, ha gyorsított eljárásról vagy elfogadhatatlan kérelemről van szó. Az ilyen esetekben ugyanis tényfeltárás nem szükséges, a biztonságos ország vélemét pedig a kérelmezőnek kell megdöntenie bizonyítékokkal.

További sajátosság, hogy a 14 év alatti gyermek meghallgatását lehetőleg gyermekbarát meghallgatóhelyen kell lefolytatni, a kiskorú meghallgatását végző személynek pedig rendelkeznie kell a kiskorú meghallgatásához szükséges ismeretekkel. Az ügygondnok vagy gyermekvédelmi gyám a személyes meghallgatásról, az arra való felkészülés módjáról, valamint annak következményeiről az elismerését kérőt tájékoztatni köteles. Ha az eljárási képességgel nem rendelkező elismerését

<sup>28</sup> A Metv. e rendelkezéseit a *2017. évi CXLIII. törvény*, majd az *egyes migrációs tárgyú és kapcsolódó törvények módosításáról 2018. évi CXXXIII. törvény* módosította.

<sup>29</sup> A fogva tartásnak a *2013/32/EU irányelv* 26. cikk (2) bekezdésében előírt gyors bírósági felülvizsgálatához hiányzik a jogi segítség, így tisztázatlan marad, vajon a kérelmezőt konkrétan miért kell őrizetben tartani.

kérő törvényes képviselőjének a személyes meghallgatáson való jelenléte a tényállás tisztázását akadályozná, a menekültügyi hatóság köteles eseti gondnok vagy eseti gyám kirendelését kérni. Kérdés, hogy ehhez a decentralizált rendszerben miként állnak rendelkezésre a képzett segítők, ügygondnokok.

A tömeges bevándorlás okozta válsághelyzetben kevesebb garancia is elég. Nincs például befogadási ellátási minimum, valamint kérelmezés és elhelyezés csak a tranzitónában lehetséges, tekintettel a rendőr azon – már említett – jogára, hogy az ország területén jogellenesen tartózkodó külföldit átvezesse az államhatár rendjének védelmét biztosító létesítmény kapuján. A 14 éven felüli gyermek képviselőjének ellátása érdekében a gyámhatóságot nem gyermekvédelmi, hanem csak eseti gyám kirendelése iránt kell megkeresni. A menekültügyi eljárásban hozott döntést a kihirdetés (hirdetőtáblára kihelyezés) napján közzé kell tekinteni vagy három napon belül más módon közölni kell. A kérelmező elhelyezése (még a kísérő nélküli 14 év feletti gyermeké is) bárhol történhet; őrizetben lesz, vagy tartózkodási helyet jelölnek ki számára. A kérelem elfogadhatatlansága, illetve a gyorsított eljárás miatt a kérelmező bírósági felülvizsgálatért három napon belül folyamodhat, a kérelem ismételt elutasítása miatti döntés ellen azonban nincs jogorvoslati lehetőség. Az eljárás megszüntetése többféle okból lehetséges, de jogorvoslati kérelemmel az ellen sem lehet élni, ahogy az eljárás folytatása sem kérelmezhető. Mindezek alapján elmondható, hogy a határon és a repülőtéren lefolytatott eljáráshoz képest egy új, sajátosan póre eljárási forma született.

## 6. DÖNTÉS A JOGÁLLÁS MEG NEM ADÁSÁRÓL ÉS VISSZAVONÁSÁRÓL

Menekültként nem ismerik el azt, akinek esetében a genfi egyezmény 1. cikk D, E vagy F pontjában szereplő valamely ok fennáll. Ezt bővítette ki a Metv. új, menekültkénti elismerést kizáró okok meghatározásával. Az Egyesült Nemzetek céljával és alapelveivel ellentétesnek minősíthető cselekmények körébe beemelte a terrorcselekmény, a terrorizmus finanszírozása vagy az e cselekmények elkövetésére való felbujtás elkövetését, sőt egyéb eseteket is meghatározott a genfi egyezményhez képest. Ilyen az, ha a kérelmező tartózkodása a nemzetbiztonságot veszélyezteti, vagy ha a bíróság jogerős határozatában olyan bűncselekmény elkövetése miatt ítélte el, amelyre a törvény ötévi vagy azt meghaladó szabadságvesztés büntetés kiszabását írja elő.<sup>30</sup>

A vizsgált időszak fejleménye, hogy a befogadott jogállás korábban ideiglenes tartózkodásra jogosító idegenrendészeti jogcím volt, mára azonban legfeljebb egy-egy évre szóló menedékjogi jogcím lett belőle. Ezt a jogállást az a külföldi élvezheti, aki nem felel meg a menekültként vagy oltalmazottként való elismerés feltételeinek, de fennáll annak a veszélye, hogy származási országába történő visszatérése esetén faji, illetve vallási okok, nemzeti hovatartozása, meghatározott társadalmi csoport-

<sup>30</sup> Metv. 8. §.

hoz tartozása vagy politikai meggyőződése miatt üldöztetés veszélyének lenne kitéve, vagy az a veszély fenyegeti, hogy halálra ítélik, kínozzák vagy más embertelen bánásmódnak, büntetésnek vetik alá, és nincs olyan biztonságos harmadik ország, amely befogadja; valamint megjelenik a felülvizsgálati felhívásra. Ez lényegében a tolerált (el nem távolítható) külföldinek szóló jogállás. A változás nyomán már a menekültügyi hatóság is dönthet a kérelmező kiutasításáról és a beutazási, tartózkodási tilalom elrendeléséről.

A menekültügyi hatóság a menekültként, oltalmazottként elismerés feltételeinek fennállását az elismerést követően legalább háromévente vagy a kiadási kérelem megérkezésekor felülvizsgálja, és ennek alapján a döntését visszavonhatja. Erre akkor kerül sor, ha a menekültet bíróság jogerős ügydöntő határozatában olyan bűncselekmény elkövetése miatt ítéli el, amelyet a törvény ötévi vagy azt meghaladó szabadságvesztéssel rendel büntetni. A jogállások visszavonásával kapcsolatos jogvitában a közigazgatási perben a kérelmező személyes meghallgatása kötelező. A személyes meghallgatást a bíróság mellőzi, ha a külföldi a lakóhelyéről nem idézhető, vagy ismeretlen helyre távozott.

A menekült vagy az oltalmazott kétnyelvű úti okmányának kiállítását elutasító határozat, ami miatt nem tud utazni – holott erre az úti okmány birtokában rövid, három hónapot meg nem haladó tartózkodás esetén vízum nélkül is lehetősége lenne<sup>31</sup> –, bírósági felülvizsgálatnak vethető alá. A közigazgatási per három napon belül indítható meg, a bíróság a keresetről nyolc napon belül véglegesen dönt. A bíróság döntésében a menekültügyi hatóság döntését megváltoztathatja, ez tehát eltér a rendes (menekültügyi) közigazgatási ügymenettől.

## 7. ZÁRSZÓ

Az új eljárási rend bevált, jól vizsgázott például egy macedón menekült ügyében.<sup>32</sup> Az ex-miniszterelnöknek, akit hazájában korrupció miatt két év börtönbüntetésre ítélték, nem volt útlevéle, de személyi igazolvánnyal sem léphetett be Magyarországra. Ezért vagy a belügyminiszter engedélyével utazhatott volna be az országba – ennek hiányában a többi menedékkérőhöz hasonlóan a tranzitónában kellett volna várakoznia –, vagy egy, a magyar állam által kiállított, egyszeri utazásra jogosító okmány bemutatásával érkezhettek, ahogyan az Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal jelentésében is szerepel. Bár ilyen okmányt jogszerűen csak magyar vagy uniós állampolgároknak lehet kiállítani, a magyar konzuli szervek ezt a joghézagot áthidalták. A macedón férfi menekültként való elismerésének jogszabályi feltételei a hivatal szerint fennálltak, mivel megalapozott volt azon félelme, hogy visszatéré-

<sup>31</sup> *A menekültek vízumkötelezettségének eltörléséről szóló, 1959. április 20-án, Strasbourgban aláírt Európai Megállapodás kihirdetéséről szóló 2009. évi XC. törvény.*

<sup>32</sup> Ehhez lásd „Gruevszki megkapta a menekültstátuszt” *HVG* 2018. november 20. [bit.ly/31PLeBz](http://bit.ly/31PLeBz); „Gruevszki-ügy exkluzív – Íme a részletek” *Magyar Idők* 2018. november 20. [bit.ly/2UNRQyM](http://bit.ly/2UNRQyM); „Válasz Orbán Balázs államtitkárnak” *Helsinki Figyelő* 2018. november 20. [bit.ly/2OP1rS0](http://bit.ly/2OP1rS0); „Pintér titkolja, ő adott-e engedélyt Gruevszki belépésére” 2018. december 1. <http://bit.ly/2ORPbAg>.

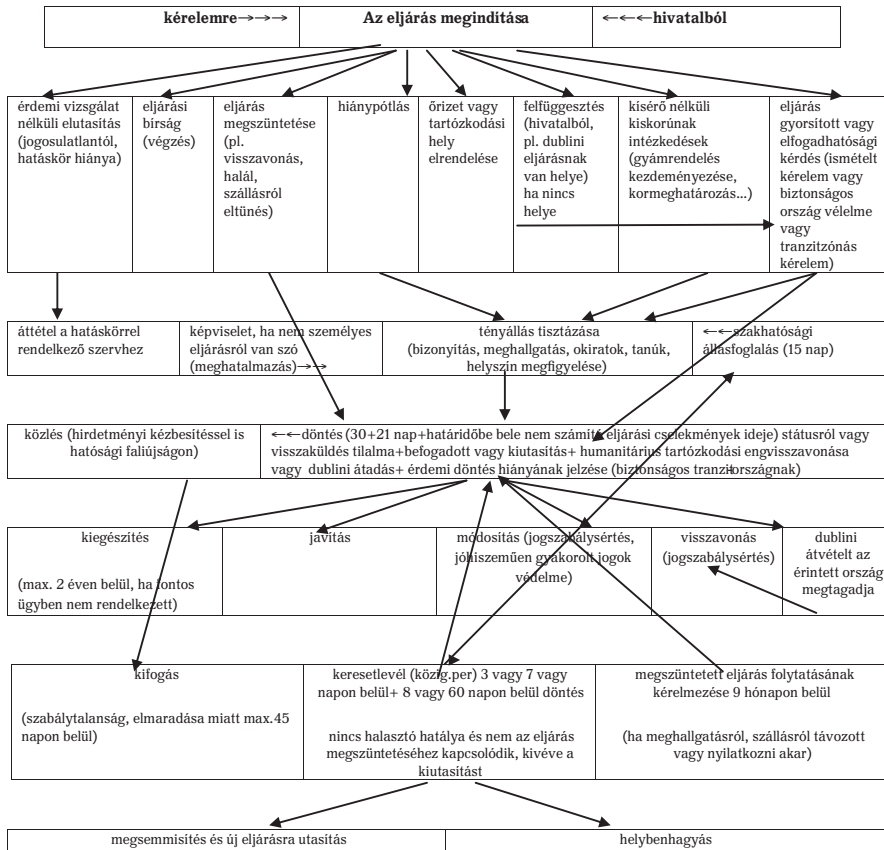
se esetén hazájában veszélyben lenne az élete, politikai múltja és véleménye, illetve az új kormány részéről őt ért koholt vádak miatt a hatalom üldöztetésének lenne kitéve, különös tekintettel arra, hogy állítása szerint az új kormány nyomást gyakorolt a bíróságra. Nem kért a magyar a kormány által biztonságosnak ítélt Szerbiában és Montenegróban védelmet, mert Macedónia mindkét országgal jó kapcsolatot ápol, kiváló köztük az együttműködés, így félő volt, hogy akár Szerbiába, akár Montenegróba való visszatérése esetén átadnák őt a macedón hatóságoknak. Ezen érv alapján a kérelmező a gyorsított eljárásban egyből megdöntötte a vélelmet, hogy az EU tagjelölt állama, amely a kormányrendelet alapján másoknak biztonságos, az rá nézve nem. Ezek alapján a hivatal szerint kérelme elfogadható volt, és az alapos tényfeltárás alapján valószínűsíteni tudta az őt ért diszkriminációt, a koholt vádak alapján ellene indult eljárások jogszerűtlenségét – mivel hazájában az igazságszolgáltatás pártatlansága megkérdőjeleződött –, valamint azt, hogy az őt ért jogszerűtlenségek olyan mértékben súlyosak, hogy azok elérik az üldöztetés szintjét.

A részletes bizonyítási eljáráshoz a magyar diplomaták segítségével Budapestre jutott férfi ügyében egy bő hét elegendő volt, bár erre legalább hatvan nap állt volna rendelkezésre, pedig a kérelmező nem volt sem kiskorú (akinek soron kívül kell a kérelmét elbírálni), sem sérülékeny csoportba tartozó. „Átlagos” kérelmezőként a többiekől eltérően azonban nem tartották fogva, nem kellett a tranzitban sem várakoznia. Hiába kérték a kiadatását, a férfi továbbra is biztonságban lehet Magyarországon.

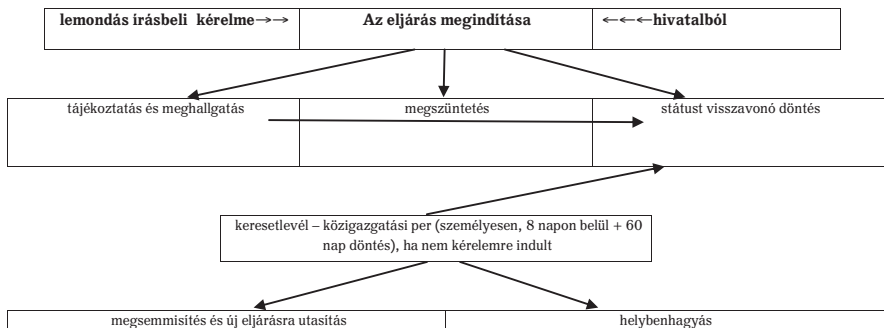
Az új rendszer láthatóan gyors, hatékony és emberséges is tud lenni, ha azt megfelelő állami érdekek indokolják. Egyéb esetekben ugyanakkor a kérelmezőkre az alábbi ábra szerinti hosszadalmas eljárás vár, amelyben az emberi jogok és az emberség minimuma kapott csak helyet.<sup>33</sup>

<sup>33</sup> Tóth Judit: „From the Minimum of Human Rights to the Maximum of national Defence: Transformation of the Asylum Law in Hungary” in MAJTÉNYI–TAMBURELLI (5. l.) 129–145.

1. ábra: Elismerési eljárás



2. ábra: Visszavonási eljárás



NAGY BOLDIZSÁR\*

## MAGYARORSZÁG BÍRÁI ELŐTT. MENEKÜLTÜGYEK AZ EMBERI JOGOK EURÓPAI BÍRÓSÁGÁN, AZ EURÓPAI UNIÓ BÍRÓSÁGÁN ÉS MÁS FÓRUMOKON

*A tanulmány az Emberi Jogok Európai Bírósága és az Európai Unió Bírósága előtt lezajlott vagy függőben levő, a magyar menekültügyet érintő esetek elemzésével mutatja be azt, hogy miképp jutott el Magyarország az egyedi jogi anomáliák miatti elmarasztalástól a mély, rendszerszintű, már a jog uralmát veszélyeztető jogsértések egyhangú elítéléséig a két legfontosabb európai fórumon. A végkövetkeztetés szerint a jog uralmának, valamint a menekülők és menekültek egyenlő emberi méltóságának és jogainak helyreállításához, azaz ahhoz, hogy Magyarország aggodalom nélkül állhasson bírái elé, a többségi identitárius, populista, szekuritizáló folyamat feltartóztatására van szükség, az egyedi döntések – ha mégoly szükségesek és reménykeltőek is – nem elegendők.*

Magyarországon megszűnt a menekültvédelem, 2019 júliusától nincs, önálló, nevesített menekültügyi hatóság, a biztonságot uralkodóvá tevő (szekuritizáló) diskurzus és gondolkodás maga alá temette a civilek vezette, a menekültet nemcsak emberi jogai, hanem különösen sérülékeny, menekült állapota miatt<sup>1</sup> megkülönböztetett figyelemben és a Genfi Egyezménynek, valamint az EU vívmányainak megfelelő bánásmódban részesítő közigazgatási ágat. Erről a folyamatról sokan, sokat írtak.<sup>2</sup>

\* Docens, Közép-európai Egyetem, 1051 Budapest, Nádor u. 9. E-mail: [nagyb@ceu.hu](mailto:nagyb@ceu.hu).

\*\* A tanulmány az Elspeth Guild tiszteletére kiadott ünneplő kötetben megjelenő írás átdolgozott magyar nyelvű változata. Az eredeti közlési helye: Paul MINDERHOUD – Sandra MANTU – Karin ZWAAN (szerk.): *Caught In Between Borders: Citizens, Migrants and Humans* (Tilburg: Wolf Legal Publishers 2019) 251–260.

<sup>1</sup> *Ilias and Ahmed v. Hungary*, Judgement of 14 March 2017, no. 47287/15, § 87.

<sup>2</sup> A teljesség igénye nélkül: NAGY Boldizsár: „Hungary’s hypocritical migration policy” *Heinrich Böll Foundation* 2015. május 29. [bit.ly/2SMxymG](http://bit.ly/2SMxymG); NAGY Boldizsár: „Parallel realities: refugees seeking asylum in Europe and Hungary’s reaction” *EU Immigration and Asylum Law and Policy Blog* 2015. november 4. [bit.ly/2uFSRht](http://bit.ly/2uFSRht); NAGY Boldizsár – Kees GROENENDIJK: „Hungary’s appeal against relocation to the CJEU: upfront attack or rear guard battle?” *EU Immigration and Asylum Law and Policy Blog* 2015 december 16. [bit.ly/2UYpRwA](http://bit.ly/2UYpRwA); NAGY Boldizsár: „Hungarian Asylum Law and Policy in 2015–2016: Securitization Instead of Loyal Cooperation” *German Law Journal* 2016/6, 1032–1081; DRINÓCZI Timea: „Special legal orders; challenges and solutions” *Osteuropa-Recht* 2016/4, 428–437.; Maria-Teresa GIL-BAZO: „The End of the Right to Asylum in Hungary?” *European Database on Asylum Law* 2017. március 3. [bit.ly/2SzliG6](http://bit.ly/2SzliG6); JUHÁSZ Krisztina: „Assessing Hungary’s Stance on Migration and Asylum in Light of the European and Hungarian Migration Strategies” *Politics in Central Europe*, 2017/13, 35–54; RIXER Ádám (szerk.): *Migrants and Refugees in Hungary: A Legal Perspective* (Budapest: Károli Gáspár University of the Reformed Church in Hungary 2016); KLENNER Zoltán (szerk.): *Menekültügyi ismeretek* (Budapest: Dialóg Campus 2019); Ashley



A jelen tanulmány a rombolás egyik vetületét vizsgálja: miképp reagáltak az európai bíróságok és más testületek a menekülőkkel és a menekültekkel szemben tanúsított hivatalos bánásmódra.

## 1. STRASBOURG TÜKRÉBEN

Az Emberi Jogok Európai Bírósága (EJEB) 2010 májusa, a Fidesz-KNDP hatalomra visszakerülése óta hat olyan, Magyarországot érintő ügyben döntött, amelyben a kérelmező menedékkérő volt. A Lokpo és Touré kontra Magyarország ügyben<sup>3</sup> a kérelmezők szerint öthónapos fogva tartásuk – még a megelőző kormánykoalíció időszakában<sup>4</sup> – sértette az Emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló egyezmény<sup>5</sup> (EJEE) 5. cikk (1) bekezdését. A későbbi esetek is mind a szabadságtól megfosztást sérelmezték, de az Ilias és Ahmed-ügy,<sup>6</sup> ezen túlmutatva, a 3. cikk sérelmét is felvetette. A kettő között négy ügy került a bíróság elé, mégpedig az Al-Tayyar Abdelhakim-ügy,<sup>7</sup> a Said és Said-ügy,<sup>8</sup> a Nabil-ügy,<sup>9</sup> végül az O.M.-ügy.<sup>10</sup> Az első három ügyben a bíróság többségi döntést hozott, a Nabil-ügyben, az O.M.-ügyben és az Ilias és Ahmed-ügyben, azaz 2014 után már egyhangú volt Magyarország elmarasztalása.

Az említettek mellett van egy másik, egyre növekvő ügycsoport, amely a HUDOC-ban, az EJEB honlapján még nem jelenik meg. Ezek az ügyek több mint húsz ember tranzitónában történő éheztetéséről szólnak és minden esetben a bíróság azonnali

Binetti ARMSTRONG: „Chutes and Ladders: Nonrefoulement and the Sisyphean Challenge of Seeking Asylum in Hungary” *Columbia Human Rights Law Review*. 2019/2, 46; GYOLLAI Dániel: „Hungary Country Report: Legal & Policy Framework of Migration Governance” *RESPOND Working Papers. Global Migration: Consequences and Responses* 2018/5. <https://bit.ly/2Qbyv7r>; Asylum Information Database: „Country report: Hungary” 2016, [bit.ly/2OYPvxp](http://bit.ly/2OYPvxp); Amnesty International: „Fenced out. Hungary’s violations of the rights of refugees and migrants” 2015, [bit.ly/2uTKGhP](http://bit.ly/2uTKGhP); Amnesty International: „Stranded hope. Hungary’s sustained attack on the rights of refugees and migrants” 2016; Council of Europe: *Report of the fact-finding mission by Ambassador Tomáš Boček, Special Representative of the Secretary General on migration and refugees to Serbia and two transit zones in Hungary 12-16 June 2017* SG/Inf(2017)33 13 October 2017.

<sup>3</sup> *Lokpo and Touré v. Hungary*, Judgement of 20 September 2011, no.10816/10.

<sup>4</sup> Az esetet azért vonom a vizsgálódás körébe, mert a bíróság a panaszt 2010. augusztus 25-én közzölte az Orbán-kormányval, amely kiegyezhetett volna peren kívül a panaszosokkal, de helyett végigvitte a pert.

<sup>5</sup> Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, Róma 1950. november 4. Kihirdette: 1993. évi XXXI. törvény az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény és az ahhoz tartozó nyolc kiegészítő jegyzőkönyv kihirdetéséről.

<sup>6</sup> *Ilias and Ahmed v. Hungary* (1. lj.) A Nagykamara elé került, a szóbeli tárgyalást 2018. április 18-án tartották, az ítélet a kézirat leadásakor még nem született meg [az ítélet 2019. november 21-én megszületett, erre a 28. lj. is kitér.]

<sup>7</sup> *Al-Tayyar Abdelhakim v. Hungary*, Judgement of 23 October 2012, no. 13058/11.

<sup>8</sup> *Hendrin Ali Said and Aras Ali Said v. Hungary*, Judgement of 23 October 2012, no. 13457/11.

<sup>9</sup> *Nabil and others v. Hungary*, Judgement of 22 September 2015, no. 62116/12.

<sup>10</sup> *O.M. v. Hungary*, Judgement of 5 July 2016, no. 9912/15.

ideiglenes intézkedésével jártak. A Bírótság megtiltotta a rutinszerűen gyakorolt éheztetést, és előírta az elutasított menedékkérők étellel ellátását.<sup>11</sup>

A fogvatartási ügyek valójában három különböző, de mégis hasonló jogi helyzetben születtek. Az időben első négy (Lokpo és Touré, Said és Said, Abdelhakim és Nabil) *a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi II törvény* (Harmtv.) és *a menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény* (Metv.) együttes hatásait értékelte. A *Lokpo and Touré*, az *Abdelhakim*, és a *Said ügyben* menedékkérőket idegenrendészeti őrizetben tartották, és akkor sem helyezték át őket nyílt befogadó állomásra, amikor menedékjogi ügyük az előzetes elfogadhatósági vizsgálatot követően az érdemi vizsgálati szakaszba ért, holott a Metv. (akkori) 55. § (3) bekezdése előírta, hogy: „[h]a menekültügyi hatóság a kérelmet érdemi eljárásra utalja, és a kérelmező idegenrendészeti őrizetben van, a menekültügyi hatóság kezdeményezésére az idegenrendészeti hatóság az őrizetet megszünteti.”

A Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal azonban rendszeresen megtagadta a kezdeményezést, így az érdemi eljárás alatt állók is fogva maradtak.<sup>12</sup> Az EJEB tartózkodott a magyar jog értelmezésétől, ezért nem döntötte el, hogy a kezdeményezés kötelezettség volt-e, avagy diszkrecionális jog. Efelől a magyar jogértelmezőnek kevés kétsége lehet: a kijelentő mód kötelezettséget fogalmaz meg. Érdemi eljárás esetén tehát az idegenrendészeti hatóság szabadít, aminek alapja a kezdeményezés, vagyis egy hivatali (hivatalon belüli) értesítés a menekültügyi hatóság döntéséről, amellyel elfogadhatónak nyilvánította a kérelmet. Ha a jogszabály szerint egy adott hatóság „határoz” egy kérdéstről, akkor a másik hatóság nem mérlelheti, hogy elfogadja-e a határozatot, vagy sem.

A Bírótság a jogsértést kimutató érvelését a Lokpo és Touré-ügyben fogalmazta meg, amelyet az Abdelhakim- és a Said és Said-ügyekben – hosszú idézet formájában – átvett. Az érvelés középpontjában az áll, hogy a „jogszerűség/törvényesség” (*lawfulness*) és a „törvényes eljárás útján” (*a procedure prescribed by law*) nem szűkíthető le az adott állami szabályokra. A Bírótság adottnak veszi, hogy az EJEE-ben vannak kifejezett és implikált elvek, amelyeknek ugyancsak érvényesülniük kell. Emellett a jognak el kell érnie egy bizonyos minőségi szintet, amely a joguralommal (*rule of law*) összeegyeztethető (*Lokpo and Touré*, [§ 18]). Mindezeket túl a részes állam jogának követnie kell az Egyezmény 5. cikkének célkitűzését is, azt, hogy önkényesen senkit ne fosszanak meg a szabadságától [§ 21].

A Bírótság bevett gyakorlata szerint a fogva tartás akkor önkényes, ha nem jóhiszemű, ha nem kapcsolódik szorosan az országba meg nem engedett (*unauthorized*) belépés megelőzéséhez, ha a fogva tartás helye és körülményei nem megfelelőek, és a fogva tartás hossza meghaladja az elérni kívánt célhoz észszerűen szükséges

<sup>11</sup> További információk: Hungarian Helsinki Committee: „Hungary Continues to Starve Detainees in the Transit Zones” *Information update by the Hungarian Helsinki Committee* (HHC) 23 April 2019, [bit.ly/2vGqobA](http://bit.ly/2vGqobA).

<sup>12</sup> AMBRUS Ágnes: „Menedékjog és Magyarország – az ENSZ Menekültügyi Főbiztossága szemszögéből” *Fundamentum* 2013/2. 65, [bit.ly/2PgLZi7](http://bit.ly/2PgLZi7).

időtartamot. [§ 22]. Ez a pont kiemel egy fontos értelmezési elemet: a menekülők „nem követtek el bűncselekményt. Ők olyan külföldiek, akik elmenekültek az országukból, mert féltik az életüket.”

Ezen elvek alkalmazásával állapította meg a Bíróság az 5. cikk (1) bekezdés megsértését. Egyfelől az öthónapos fogva tartás nem volt arányos az elérni kívánt céllal, [§ 23], másfelől emberek fogva tartása pusztán azért, mert a menekültügyi hatóság nem kezdeményezte szabadításukat, „az önkényességet súrolja”, továbbá azért is, mert a fogva tartás részletes indokolásának hiánya megfosztotta azt törvényes jellegétől [§ 25]. Bár a kérelmezők mindhárom ügyben szerették volna, ha a Bíróság mondja ki az 5. cikk (4) bekezdésében foglalt *habeas corpus* megsértését is, mindhárom ügyben megtagadták a fogva tartás elleni érdemi bírói jogorvoslat meglétének vagy hiányának vizsgálatát, arra hivatkozva, hogy a fogva tartás jogszerűtlenségét már az 5. cikk (1) bekezdése alapján megállapították.<sup>13</sup>

Az eddig áttekintett ítéletek mérlege a következő: a menekülők fogva tartásának 2010-es évek eleji gyakorlatát az EJEB összeegyeztethetetlennek találta a joguralommal, a fogva tartás az önkényesség határán táncolt, és jogszerűtlen volt az elrendelése részletes indokolásának elmaradása miatt.

A Nabil-ügyben a Bíróság érvelése különbözött valamelyest az első három ügyben alkalmazottól, mert időközben kikerült a Metv.-ből a szabadítás kezdeményezésére vonatkozó, idézett bekezdés [55 § (3) bekezdés]. Az ítélet alapjává ezért a Harmtv. akkori 54. § (6) bekezdés b) pontja vált, amely szerint az idegenrendészeti őrizetet meg kell szüntetni, ha „nyilvánvalóvá válik, hogy a kiutasítást nem lehet végrehajtani”. Ám a 2015 őszi döntésben a Bíróság nagyobb együttérzéssel közelített a nagy migrációs nyomásnak kitett országok gyakorlatához. Az azóta sokszor felhívott fordulata<sup>14</sup> szerint:

„[a] Bíróság szemében egy függő menedékjogi ügy önmagában még nem vezet arra, hogy a fogva tartás immár nem a »kiutasítás vagy kiadatás céljából« valósul meg – mert a menedékjogi kérelem végső elutasítása megnyithatja az utat a kiutasítási vagy kiadatási végzés végrehajtásához” [§ 38].<sup>15</sup>

<sup>13</sup> E lépés elmaradását a Said és Said-ügyet bemutató Bieber Ivóna is fájalta, lásd BIEBER Ivóna: „Hendrin Ali Said és Aras Ali Said Magyarország elleni ügye” *Fundamentum* 2012/4. 118, *bit.ly/2HvfFDB*.

<sup>14</sup> Lásd pl. a C-601/15. PPU sz. J. N. kontra Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie ítéletet (C:2016:84), amelyben az Európai Unió Bírósága támogatólag idézi a Nabil-döntés [38 §]-át.

<sup>15</sup> Nem mulasztható el annak említése, hogy az EJEE szövegváltozatai – különösen a Visszatérési irányelv fényében – eltérő jogintézmények felhívását eredményezik. A magyar változat sajátos: sem a német/francia „eljárás”-t, sem az angol „lépések”et nem alkalmazza, ehelyett az „intézkedés van folyamatban” kifejezést használja. (*Personen, gegen die ein Ausweisungs- oder Auslieferungsverfahren im Gange ist*, a francia változatban: *une procédure d’expulsion ou d’extradition est en cours*) de az angol – amit az EJEB angol nyelvű ítéletei idéznek – mást mond: nem eljárásáról, hanem lépésekről beszél és a kitoloncolás, nem pedig a kiutasítás angol megfelelőjét (*expulsion*) használja (*a person against whom action is being taken with a view to deportation or extradition*).

Ez a kijelentés éppúgy szemben áll az uralkodó menedékjogi doktrínával<sup>16</sup>, mint az ítéletben ugyancsak felidézett Saadi-doktrína,<sup>17</sup> amely szerint: „[m]indaddig, amíg egy állam nem engedélyezte a belépést az országba, bármely belépés nem engedélyezettnek minősül (*unauthorized*), és az olyan személy fogva tartása, aki belépni kíván, és ehhez szüksége van, de még nincs engedélye arra, hogy így tegyen – a nyelv minden kiforgatása nélkül – megvalósulhat a »jogtalan belépés megakadályozása céljából«” [Nabil § 27, idézi Saadi § 65-t].

A Nabil-ügyben a három kérelmezőt elfogásuk napján vagy másnap kiutasították Magyarországról. Három napon belül benyújtották menedékjogi kérelmüket, amelynek érdemi elbírálása előtt sem kitoloncolásuk, sem kiadatásuk nem volt végrehajtható. Ráadásul ebben az esetben a hatóságok azt is észlelték, hogy Szerbia nem áll készen azonnali visszavételükre. [Nabil, § 7] Legkésőbb a menedékjogi eljárás érdemi szakaszba kerülése után tudni lehetett, hogy eltávolításuk a közigazgatási eljárás és a bírósági felülvizsgálat alatt tiltott – teljesül a Harmtv. szabadító oka, a kiutasítást nem lehet végrehajtani. Ebben az időben a Metv. még rögzítette az első kérelmét beadó személy Magyarországon tartózkodásának és tartózkodásra jogosító engedélyhez fűződő jogát [5.§ (1) bekezdésében], tehát a Saadi-doktrína sem volt alkalmazható.

Miközben az absztrakt tételek kimondásánál a Bíróság érvelése a szekuritizáló diskurzus hatását mutatta, a konkrét ügyben egyhangúan marasztalta el Magyarországot. Először is ignorálta azt a nagyon különös magyar érvet, amely szerint a *biztonságos harmadik ország* kifejezésnek két értelme van, egy menedékjogi, az EU vívmányai között szereplő, és egy „idegenrendészeti perspektívájú” [§ 25].<sup>18</sup> Ehelyett az EJEE 5. cikk (1) bekezdés f) pont második fordulatának („aki ellen intézkedés van folyamatban kiutasítása vagy kiadatása céljából”) értelmezését kínálta. Korábbi joggyakorlatát megerősítve hangsúlyozta, hogy a fogva tartás csak akkor jogszerű, ha a kiutasítási vagy kiadatási eljárás valóságosan folyamatban van, azt kellő gondossággal folytatják, és a van valódi esély a kiutasítás vagy kiadatás végrehajtására. A Bíróság megerősítette az R.U. kontra Görögország ügyben<sup>19</sup> kimondott tételt, miszerint ha a nemzeti jog nem engedi a kiutasítás végrehajtását (*deportation*) a menedékjogi eljárás alatt, akkor a menedékjogi eljárás idején nem lehet a menedék-kérőt az EJEE 5.cikk (1) bekezdés f) pont második fordulata alapján fogva tartani. [§ 29, 38 és 35]. A Bíróság a belső jog megsértésének további elemeit is figyelembe vette, amidőn a fogva tartást jogszerűtlennek minősítette [§ 40-41]. A Harmtv. előírta, hogy a fogva tartás csak akkor törvényes, ha az érintett a kiutasítás végrehajtását késlelteti vagy megghiúsítja, illetve szökésének veszélye áll fenn [Harmtv.

<sup>16</sup> Tóth Judit: „A menedéket kérők őrizetbe vétele – elmélet és gyakorlat” *Fundamentum*, 2013/2. 32, bit.ly/37A3zUz. Az első menedékjogi kérelmet benyújtók őrizetben tartása ellen foglalt állást a Kúria szakértői csoportja is. Lásd Kúria: *A Kúria Idegenrendészeti joggyakorlat-elemző csoportja által 2013. május 30-án elfogadott és a Kúria Közigazgatási és Munkügyi Kollégiuma által 2013. szeptember 23-án jóváhagyott összefoglaló vélemény* 2012.El.II.F.1./9.

<sup>17</sup> *Saadi v. The United Kingdom* [GC], no. 13229/03, ECHR 2008.

<sup>18</sup> Az Alaptörvény hetedik módosítása 2018-ban mégiscsak beleszótt e gondolatot az alkotmánya, a Metv. módosítása pedig a Metv.-be.

<sup>19</sup> *R. U. v. Greece*, Judgement of 7 June 2011, no. 2237/08.

54.§ (1) bekezdés b) pont], és a hatóságnak vizsgálnia kellett volna, hogy kevésbé kényszerítő lépés (okmánybevonás, kötelező tartózkodási hely kijelölése) nem lett volna-e elegendő [az 54. § (2) bekezdése alapján, és vajon a kiutasítás mindent összevetve egyáltalán végrehajtható-e (az 54.§ (6) bekezdés b) pontja szerint)]. Az ítéletben érezhető a befogadási feltételekre vonatkozó irányelv<sup>20</sup> és a visszatérési irányelv,<sup>21</sup> valamint az ENSZ fogva tartásra vonatkozó iránymutatásának<sup>22</sup> hatása, amennyiben a belső jog súlyos megsértéseként értékeli a fogva tartás alternatíváira vonatkozó bírósági mérlegelés elmulasztását. [§ 42-43]

Míg az első négy esetben a Bíróság a menekülőkkel szemben alkalmazott idegenrendészeti őrizet adott megvalósulási formáit találta emberi jogokat sértőnek, addig az *O.M.*-ügyben a 2013-ban, a Metv. 31/A §-ban bevezetett új jogintézményt, a menekültügyi őrizetet tette mérlegre. Ez az ügy közvetve a befogadási feltételekre vonatkozó irányelv<sup>23</sup> és az EJEE összeegyeztethetőségének a próbájává is válhatott volna, hiszen a kodifikátorok büszkén – és nem minden alap nélkül – vallották, hogy a menekültügyi őrizet feltételeit az átdolgozott, épp elfogadás előtt álló befogadási feltételekre vonatkozó irányelv alapján határozták meg.<sup>24</sup> A Bíróság nem vállalkozott a feladatra. Ehelyett az EJEE 5. cikk eddig magyar vonatkozásban nem vizsgált b) pontjával<sup>25</sup> vetette össze a menekültügyi őrizet alkalmazását. A kormány azzal érvelt, hogy minden, a Metv. 31/A. §-ban szereplő fogva tartási jogalap olyan kötelezettség, amely indokolhatja az őrizetben tartást.

A Bíróság ezt kifejezetten és közvetetten is elutasította. A közvetett elutasítás abban állt, hogy felsorolta EJEE 5. cikk (1) bekezdése b) pontja értelmezésének nyolc alapelvét.<sup>26</sup> Mivel a menedékközi őrizet jogalapja ezen elveknél nem felel meg, a Bíróságnak el kellett azt utasítania. A kötelezettség teljesítése érdekében foganatosított őrizet kifejezett elutasítása során a Bíróság megjegyezte, hogy „a kérelmező

<sup>20</sup> *Az Európai Parlament és a Tanács 2013/33/EU irányelve (2013. június 26.) a nemzetközi védelemet kérelmezők befogadására vonatkozó szabályok megállapításáról.*

<sup>21</sup> *Az Európai Parlament és a Tanács 2008/115/EK irányelve (2008. december 16.) a harmadik országok illegálisan tartózkodó állampolgárainak visszatérésével kapcsolatban a tagállamokban használt közös normákról és eljárásokról.*

<sup>22</sup> UNHCR: „Fogvatartás: iránymutatás. Menedékkérők fogvatartására és a fogvatartás alternatíváira vonatkozó kritériumok és normák” 2012, *bit.ly/2OVLrOn*.

<sup>23</sup> *2013/33/EU irányelv.*

<sup>24</sup> Ritkán tapasztalható buzgóság mutatkozott a még el sem fogadott irányelv átültetésében. A 2013. áprilisi törvényjavaslat 30. cikkének indoklása kifejezetten hivatkozott a készülő átdolgozott irányelvre.

<sup>25</sup> „[O]lyan személy törvényes letartóztatása vagy őrizetbe vétele, aki nem tesz eleget a bíróság törvényes rendelkezésének, illetőleg a törvény által megállapított kötelezettség teljesítésének biztosítása céljából történő letartóztatás vagy őrizetbe vétel”.

<sup>26</sup> A nyolc elv [§ 42–43] a következő: kell lennie egy, az érintett személyre háruló, nem teljesített kötelezettségnek; csak a törvény által előírt kötelezettség teljesítésének biztosítása céljára szolgálhat; a letartóztatás és az őrizet nem lehet büntető jellegű; amint a vonatkozó kötelezettséget teljesítik, az őrizetet meg kell szüntetni; a kikényszerített kötelezettséget megszorítóan kell értelmezni; a letartóztatásnak és őrizetnek valóban szükségesnek kell lennie a teljesítés biztosítása érdekében; a „törvény által előírt kötelezettség” teljesítését nem lehet kevésbé szigorú eszközökkel elérni; és egyensúlyt kell teremteni a kérdéses kötelezettségnek egy demokratikus társadalomban történő azonnali teljesítése biztosításának fontossága és a szabadsághoz való jog fontossága között.

ésszerű erőfeszítéseket tett a személyazonossága és az állampolgársága tisztázására: nincs jele annak, hogy ne működött volna együtt teljes mértékben a hatóságokkal”. Mivel a Metv. nem írja elő a személyazonosság okmányokkal való igazolását, nem volt olyan kifejezett kötelezettség, amit a kérelmező nem teljesített. Emellett a Bíróság a fogva tartás jogtalanságára vezető tényként értékelte azt is, hogy a bíróságok nem mérlegelték kellően egyéniesített módon a fogva tartás alternatíváit. [§ 51-52] Erre azért lett volna szükség, mert a kérelmező homoszexualitása miatt különösen sérülékeny helyzetbe került a fogva tartásával.

O.M. esete arra mutatott rá, hogy a menedékkérők rendszeres fogva tartása „közigazgatási intézkedésként” nem összeegyeztethető az Egyezményvel. Attól, hogy a jogalkotó törvényt alkot a személyes szabadságtól való megfosztásról, az még nem lesz jogszerű az EJEE tükrében, hiszen az Egyezmény elveivel is összhangban kell állnia, ami a menekültügyi őrizet gyakorlatánál hiányzik. A Bíróság nem ismerte el, hogy akár Magyarország, akár az EU jogosult lenne az EJEE 5 cikk (1) bekezdésében foglalt feltételek kiegészítésére a fogva tartást jogszerűvé tévő további feltételekkel. Az ítélet rámutatott a magyar joggyakorlat rosszhiszeműségére, amikor olyan személyazonosító dokumentumot kíván meg a menedékkérőtől személyazonosságának tisztázásához, amellyel önhibáján kívül nem rendelkezik, továbbá a szöveg veszélyét feltételezi anélkül, hogy azt személyre szabottan, objektíven, részletes indokolásban valószínűsítsen, valamint megvizsgálná a fogva tartás lehetséges alternatíváit. Az egyéniesítés megtagadásával a rendszer dehumanizálja a menedékkérőt – ez olvasható ki az ítéletből.

A fogva tartást értékelő esetek harmadik csoportjába tartozó eset szélesebb körben kapott figyelmet: ez volt az Ilias és Ahmed-ügy,<sup>27</sup> amely a kormány fellebbezése nyomán a Nagytanács előtt sokáig húzódott.<sup>28</sup> Ennek tárgya a tranzit zónában a 2015 szeptemberében bevezetett határeljárással együtt járó szabadságtól való megfosztás volt.<sup>29</sup>

A Bíróság először is elutasította kormány érvét, miszerint a tranzit zónába kényszerítés nem szabadságtól megfosztás, mert az ajtó Szerbia felé nyitva áll. Mivel

<sup>27</sup> Az ügy kapcsán maga a miniszterelnök is megszólalt: „– Tehát itt egy jól kiépített migráns-biznisz is zajlik, hát Magyarországtól most két, azt sem tudjuk, hol tartózkodó bangladesi ember okán valakinek kell fizetnünk hatmillió forintot, meg ki kell fizetnünk ennek a nemzetközi hálózatnak a perköltségét, az ügyvédi munkaköltségét is, amellyel bennünket belerántott ebbe a perbe.” – De ez minden jogi procedúránál így van. – Igen, de miután a procedura főleg, az ügyvéd főleg procedúrát indít, és azért pénzt kap, akkor azt kell mondani, hogy nyereszkesedett rajtunk. Itt ez történik. Ez egy migráns-biznisz, ennek is véget kell vetni, ennek is föl kell fedni a hátterét, és sajnálatos dolog, hogy a strasbourgi Emberi Jogi Bíróság ehhez segédkezet nyújt, a döntései veszélyeztetik a magyar emberek biztonságát. Most két bangladesit kéne itt beengednünk, [...] és ezt nem mi döntjük el, nem a magyar hatóság, hanem valahol, ott, Strasbourgban kényelmesen üldögélő bírák azt mondják, hogy na, Magyarországra menjen be ez a két ember.” Orbán Viktor a Kossuth Rádió „180 perc” című műsorában 2017. április 3. 13:24, [bit.ly/322qdU9](http://bit.ly/322qdU9).

<sup>28</sup> A Nagytanács előtti szóbeli tárgyalást 2018. április 18-án tartották. [Az ítélet 2019. november 21-én megszületett: Magyarország azzal, hogy a kérelmezőket eltávolította Szerbiába, megsértette az Egyezmény 3.cikkét, míg a tranzit zónában fogva tartás a határ-eljárás keretében, maximum négy hétig még összeegyeztethető az Egyezményben foglaltakkal. A Szerk.]

<sup>29</sup> A bevezetés részleteiről lásd a 2. lágjegyzetben idézett szakirodalmat.



azon az ajtón csak akkor léphet ki a kérelmező, ha visszavonja menedékjogi kérelmét, s mivel ezekben az esetekben Szerbia nem hivatalosan fogadja vissza a kérelmezőt, a kilépő személy irregulárisan lép be Szerbiába, „[a] tranzitónára korlátozás de facto szabadságtól való megfosztásnak minősül” [§ 56]. Az intézkedés törvényességének – ezen belül esetleges önkényességének – szokásos vizsgálati menete nem korlátozódott a nemzeti szabályoknak való megfelelésre, hanem magába foglalta az EU Eljárási Irányelvét is.<sup>30</sup> A Bíróság emlékeztetett arra, hogy az eljárási Irányelv szerint egy menekültöt sem szabad fogva tartani pusztán azért, mert menedékjogot kérelmezett. [§ 64] A Bíróság ezután megállapította, hogy a Metv. 71/A. §-ban szereplő megfogalmazás – amely gondosan kerüli az őrizetbe vétel kifejezést – nem világos, és nem biztosít előreláthatóságot, de a nemzeti minősítéstől függetlenül szabadságtól való megfosztásnak minősül, amely *de facto* megtörténik, s amely nem alapul egy jogilag releváns, formális, indokolt döntésen. [§ 66-67] A Bíróság sietett megjegyezni azt is, hogy a menedékjogi őrizet feltételei sem álltak fenn. [§ 68] Így – különösen a fogva tartásról szóló megtámadható, formális és részletesen indokolt döntés híján, a fogva tartás önkényes és ezért jogellenes. [§ 69]

A Bíróság tehát nem egy egyedi túlkapást talált jogsértőnek, hanem a rendszert magát: emberek fogva tartását átláthatatlan szabályok alapján, s anélkül, hogy ügyükben formális, jogorvoslat tárgyát képező, önálló döntés születne. A rendszer 2015-ben még tartalmazott bizonyos jogállami korlátokat, így a fogva tartás maximum négy hétig tarthatott, és az elfogadhatósági szakaszra korlátozódott – amint azt az Eljárási Irányelv határeljárásokra vonatkozó szabálya rögzítette.<sup>31</sup> A sérülékeny személyeket, azaz a kérelmezők többségét, nem kényszerítették a tranzitónába, ők a rendes eljárás keretében, rendszerint nyitott befogadó állomáson várhatták meg a döntést. Ám 2017 márciusa óta minden irregulárisan érkezett kérelmezőt vagy a maradás jogával nem bíró menedékkérőt „átkísérnek” a kerítésen, még akkor is, ha nem is Szerbia felől érkeztek. A tranzitónában lefolytatott eljárás már nem határeljárás, hanem egy valótlán fikción alapuló speciális eljárás, az, amelyet akkor alkalmazhatna a hatóság, ha „tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet” valóban fennállna az országban vagy annak egy részén. A Metv. 80/A. §-ban megfogalmazott feltételek soha, egyetlen percre sem teljesültek. Ennek ellenére a kormány félévente újra kihirdeti a válsághelyzetet, felhatalmazva ezzel a rendőrséget a személyes szabadság korlátlan ideig tartó elvonására a menedékkérők esetében.<sup>32</sup> A rendszer bevezetésekor az ENSZ Menekültügyi Főbiztossága kijelentette, hogy „a fizikai

<sup>30</sup> *Az Európai Parlament és a Tanács 2013/32/EU irányelve (2013. június 26.) a nemzetközi védelem megadására és visszavonására vonatkozó közös eljárásokról* (eljárási irányelv).

<sup>31</sup> *Eljárási irányelv* 43. cikk.

<sup>32</sup> Ld legutóbb a 20/2019 (II. 22) Korm. rendelettel módosított, a *tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet Magyarország egész területére történő elrendeléséről, valamint a válsághelyzet elrendelésével, fennállásával és megszüntetésével összefüggő szabályokról* szóló 41/2016. (III. 9.) Korm. rendeletet, amely 2019. szeptember 7-ig kiterjeszti a válsághelyzetet. Súlyosan aggályosnak tartja a jogintézményt Drinóczi Timea is: T. DRINÓCZI, 'Special Legal Orders: Challenges and Solutions' *Osteuropa Recht* 2016/4: 432–433.

korlátok és a megszorító politika gyakorlatilag a területhez és a menedékjogi eljárásokhoz hozzáférés megszűnését eredményezte”.<sup>33</sup>

Ilias és Ahmed ügyében a Bíróság túlment a korábbi ítéleteken, hiszen megállapította az EJEE 5. cikk (4) bekezdésének a megsértését is, mivel nem állt rendelkezésre olyan eljárás, amelyben bíróság gyorsan döntött volna a fogva tartásuk törvényességéről. [§ 76]

A kormány nem szenvedett teljes vereséget, mivel a Bíróság nem látta megalapozottnak, hogy a tranzitónabeli bánásmód sértené az egyezmény 3. cikkét, s embertelen vagy megalázó bánásmódnak minősülne. A „kényelmetlenség”, amit a 13 négyzetméteres, ötágyas, légkondicionálás nélküli, csak egy kicsi ablakkal ellátott vaskonténerekbe szorított, ártatlan ember elszenved a szögesdróttal körbevett, murvás, állandó videómegfigyelés alatt álló, 110 négyzetméter összterületű térségben, a kormány – és a Bíróság – szerint nem éri el az embertelenség szintjét, még akkor sem, ha Ilias és Ahmed a pszichiátriai szakvélemény szerint poszttraumás stressz szindrómában (PTSD) szenvedett. De sérült a 3. cikk azzal, hogy a kormány az olvasni nem tudó kérelmezőkre hárította a bizonyítási terhet: Szerbia nem biztonságos harmadik ország és a lánc-*refoulement* veszélyét illetően, különösen annak fényében, hogy Magyarország 2013 januárja és 2015 júliusa között nem tekintette biztonságos harmadik államnak Szerbiát, majd ezt követően rendeletileg biztonságosnak minősítette. [§ 124 és 130]

A 2017 tavaszán létrejött – az *Ilias és Ahmed-ben* már elmarasztalt – üzemmódot totalizáló rendszerről az EJEB még nem alkotott ítéletet, de van olyan panasz, amelyet 2017. augusztus 30-án közöltek a kormánnyal. A kérelmező kísérő nélküli afgán gyermek, aki azt állítja, hogy a röszkei fogva tartása embertelen bánásmódot valósít meg.<sup>34</sup> Az ügy három kérdésre koncentrált:

- a) ellentétes-e a tranzitónában tanúsított bánásmód a 3. cikkel,
- b) a szabadságtól megfosztás a tranzitónában sérti-e ez Egyezmény 5. cikk (1) bekezdését,
- c) van-e hatékony jogorvoslat a fogva tartás és a feltételezett embertelen bánásmód ellen.

A strasbourgi tükör borús képet mutat a 2010 körüli magyar helyzetről két osztrák ügyben is,<sup>35</sup> amelyeknek a tárgya menedékkérők Dublin II rendelet<sup>36</sup> szerinti,

<sup>33</sup> Cécile POUILLY: „UNHCR urges suspension of transfers of asylum-seekers to Hungary under EU Dublin regulation” *UNHCR* 2017. április 10. [bit.ly/2SCe7OK](http://bit.ly/2SCe7OK).

<sup>34</sup> *I.A. v. Hungary*, Application no. 38297/17. Gruša Matevžič, a Magyar Helsinki Bizottság munkatársa 2018 végén további nyolc kommunikált ügyet nevezett meg egy előadásában, lásd Gruša MATEVŽIČ: „Detention of asylum seekers in the transit zones in Hungary”, [bit.ly/3bPBonZ](http://bit.ly/3bPBonZ).

<sup>35</sup> *Mohammed v. Austria*, Judgement of 6 June 2013, no. 2283/12; *Mohammadi v Austria*, Judgement of 3 July 2014, no. 71932/12.

<sup>36</sup> *A Tanács 343/2003/EK rendelete (2003. február 18.) harmadik ország állampolgára által az Európai Közösségek tagállamainak valamelyikében benyújtott menedékjog iránti kérelem megvizsgálására illetékes tagállam meghatározására vonatkozó kritériumok és mechanizmusok megállapításáról.*

Magyarországra történő átadása volt. Egyik ítélet sem mondta ki, hogy a kérelmezőket a 3. cikkbe ütköző bánásmód valós veszélye fenyegetné, sem azt, hogy egy esetleges visszatoloncolás Szerbiába ezzel járna, de különösen a Mohammed kontra Ausztria-ítélet volt kritikus: „A Bíróság figyelembe veszi azt az általánosnak tűnő gyakorlatot, amely szerint a menedékkérőket jelentős ideig, és a nemzetközi és az EU követelményeket el nem érő feltételek között, tartják fogva, ami – társulva az adminisztratív fogva tartás felülvizsgálatának ismétlődően jelentett hiányosságaival – komoly aggodalomra okot adó helyzetet jelent. Figyelembe veszi továbbá azokat a jelentéseket is, amelyek szerint a fogvatartott menedék kérőket a hivatalos személyek bántalmazták, és amelyek szerint a fogvatartottakat kényszergyógykezelésnek vetik alá.” [§ 103]

Két további, 2015-ben vizsgált eset<sup>37</sup> is érintette a magyar jogi helyzetet, ezúttal a Dublin III rendelet<sup>38</sup> szerinti átadást. Ezek megszüntető végzéssel zárultak, mert Ausztria maga visszavonta az átadásról hozott döntést. Az osztrák lépést motiválhatta, hogy a Bíróság felkérte az Európa Tanács Emberi Jogi Biztosát a beavatkozásra. A biztos részletesen bemutatta<sup>39</sup> a magyar anyagi és eljárási jog kritikus elemeit, a fogva tartás rendszerét, felhívta a figyelmet a lánc-*refoulement* veszélyére a Szerbiába toloncolás következtében, amikor a kérelmet nem vizsgálják érdemben, beleértve az olyan helyzeteket, amikor Magyarország az érintettet a Dublin III rendelet alapján veszi át vagy vissza a kérelmezőket. A biztos arra a következtetésre jutott, hogy a hatóságok szándéka, hogy „elrettentsék a menekülőket az országba belépéstől és a menedékjogért folyamodástól”.<sup>40</sup>

Az EJEB előtti ügyek kapcsán hosszan lehetne még szólni a beavatkozó harmadik felek (UNHCR, *Aire Centre*, *International Commission of Jurists*) beadványairól. Ezek a magyar jog és a nemzetközi követelmények összeegyeztethetlenségéről szóltak: a Bíróság ismételt felszólításairól, hogy a menekülőket ne kezeljék bűnözőként, és vegyék figyelembe személyes körülményeiket, különösen a speciális igényű kérelmezőknél, valamint arról az elvárásáról, hogy a fogva tartást elrendelő, vagy a biztonságos harmadik országra hivatkozó elfogadhatatlansági döntéseket érdemi indokolással lássák el, s létezzen hatékony jogorvoslat ellenük. Ezeket most a területi korlátok miatt nem részletezzük.

<sup>37</sup> *S.O. v. Austria*, Decision of 28 June 2016, no. 44825/15 és *A.A. v. Austria*, Decision of 17 May 2016, no. 44944/15.

<sup>38</sup> *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.*

<sup>39</sup> Council of Europe: *Third Party Intervention by the Council of Europe Commissioner for Human Rights under Article 36 of the European Convention on Human Rights Applications No. 44825/15 and No. 44944/15, S.O. v. Austria and A.A. v. Austria* CommDH(2016)3 5–7, [bit.ly/2P0Z1ju](http://bit.ly/2P0Z1ju).

<sup>40</sup> Council of Europe: *Third Party Intervention* (39. lj.) 10.

## 2. AZ EURÓPAI UNIÓ BÍRÓSÁGA: KÍSÉRLET A RENEGÁT TAGÁLLAM SZOCIALIZÁCIÓJÁRA

A magyar bíróságoknak a sikeres előzetes döntéshozatali eljárások formájában jelentős szerepe van az EU jog jelentésének feltárásában<sup>41</sup> – de ezekről a főszöveg nem szól részletesen, mert az előzetes döntéshozatali eljárásban a Magyar Állam nem alperes, a szó szigorú értelmében nem áll bírái előtt, hiszen nem jogsértéssel vádolják (elméletileg), csak az EU-jog helyes értelmezésben kér segítséget bíróságai révén.

Ugyanakkor az előzetes döntéshozatali eljárás is rámutathat strukturális hiányosságokra. Az F-ügy, az Ahmed-ügy és különösen a Torubarov-ügy tükrözi a magyar menekültügyi rendszer merevségét és elidegenedettségét. Az *F-ügyben* a hatóság a kérelmező szavahihetőségét projekciós személyiségteszteken alapuló igazságügyi pszichológus szakértői vélemény beszerzése és értékelés révén akarta vizs-

<sup>41</sup> A C-31/09 sz. Bolbol-ügy (C:2010:351) és a C-364/11 sz. El Kott és mások-ügy (C:2012:826) az Európai Parlament és a Tanács 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 szóló 2011/95/EU irányelve (Kvalifikációs Irányelv) 12 cikk (1) bekezdés a) pontjában szereplő, a Palesztinából származó menekültek genfi egyezmény szerinti védelemből való kizárásáról szóló rendelkezés jelenlétét bontotta ki. A C-473/16 sz. F-ügy (C:2018:36) a szexuális orientáció vizsgálatánál megengedett eszközök és módszerek azonosításában volt fontos, kizárva a privát szférába mélyen behatoló pszichológiai személyiség-tesztek alkalmazását. A C-369/17. sz. Ahmed-ügy (C:2018:713) ügy tisztázta, hogy mikor minősül egy tett súlyos bűncselekménynek a Kvalifikációs Irányelv 17. cikk 1 bekezdés b) pontja szerint a kiegészítő védelemből (oltalmazotti státuszból) kizárás során. A C-556/17. sz. Alekszij Torubarov-ügy (C:2019:626) azt a kardinális kérdést tette fel, hogy összeegyeztethető-e az Eljárási Irányelv 46. cikk (3) bekezdésével és az Alapjogi Charta 47. cikkével az a magyar szabály, amely az elutasító döntés elleni közigazgatási eljárásban a bíróságot megfosztja a reformatórius jogkörtől, csak a kasszációs jogot hagyva meg neki. A bíróság eszerint nem ismerheti el a kérelmezőt nemzetközi védelemre jogosultnak, akkor sem, ha a közigazgatási hatóság nem vette figyelembe az új eljárásra utalásról hozott döntés iránymutatását és az új eljárásban ismét elutasító döntést hozott. A Torubarov-ügyben 2019. április 30-án megszületett főtanácsnoki indítvány a hatályos magyar rendelkezés jogellenességének kimondását javasolta, s ezt a javaslatot a Nagytanács megfogadta. A bíróság megállapította, hogy „a hatékony jogorvoslathoz való jog illuzórikus jellegű lenne, ha valamely tagállam jogrendje lehetővé tenné azt, hogy a végső és kötelező bírósági határozat valamely fél számára hatástalan maradjon” [§ 57], márpedig ha a közigazgatási döntés megsemmisítését követően a hatóság az ítélettel ellentétes döntést hozhat, akkor hatástalan a végső és kötelező bírósági határozat, azaz maga a jogorvoslat. A C-564/18. sz. L.H. (még függő)-ügyben az EUB azt vizsgálta, hogy az elfogadhatatlanság Eljárási Irányelvben rögzített eseteit egy tagállam egyszóval kiegészítheti-e újabb elfogadhatatlansági jogalappal, ahogyan azt az Alaptörvény hetedik módosítása és a Metv. módosítása 2018-ban tette, a Metv. 51.§ (2) bekezdés f) pontjában bevezetve az egyszerűsített biztonságos tranzitország fogalmát. Ugyanez az ügy ad majd választ arra kérdésre is, hogy a bíróságok nyolc napon belüli döntésre kötelezése elfogadhatatlan kérelmek és gyorsított eljárás esetén összeegyeztethető-e a tisztességes eljárás és a hatékony jogorvoslat követelményével. A C-406/18. sz. PG (még függő)-ügy részben ugyanarra keresi a választ, mint a Torubarov-ügy, de kiegészíti azzal, hogy „értelmezhető-e az Alapjogi Charta 47. cikke, illetve az Eljárási Irányelv 31. cikke – figyelembe véve az Emberi Jogok Európai Egyezménye 6. és 13. cikkében foglaltakat is – oly módon, hogy megfelelő az a tagállami szabályozás, amely minden egyedi körülménytől függetlenül, az ügy sajátosságaira és a bizonyítás esetleges nehézségeire tekintet nélkül a menekültügyi bírósági eljárásokra egységesen, mindössze 60 napos kötelező eljárási határidőt ír elő?”

gálni.<sup>42</sup> Ezt az EUB súlyos és indokolatlan beavatkozásnak minősítette a kérelmező magánéletébe, és mint ilyet jogellenesnek nyilvánította. Az Ahmed-ügyben a bíróság elutasította a magyar jog objektív, de merev megoldását, amely a súlyosságot egyedül a kiszabható szabadságvesztés tartamával mérte, és eltekintett az egyéni körülmények mérlegelésétől.

A Torubarov-ítélet egy másik rendszerszerű hibára mutat rá: a Metv.-ben szereplő bírósági felülvizsgálati jogkörre, amely a közigazgatási határozat megsemmisítésére szorítkozik, de nem engedi, hogy a kérelmezőt maga a bíróság ismerje el védelemre jogosultként. Ez ugyanis összeegyeztethetetlen az Alapjogi Chartával és az Eljárási Irányelvvel, mivel az első megsemmisítő döntés után a közigazgatási hatóság ismét meghozhatja korábbi rossz döntését, semmibe véve az új eljárásra utasító bíróság iránymutatását.

Az előzetes döntéshozatali eljárásoknál tágabban szemlélve megállapítható, hogy a magyar kormány két módon ássa alá az EU menekültügyi rendszerét: egyfelől elutasítja a szolidaritást és a felelősségmegosztást a védelem nyújtása terén, másfelől az EU menedékjogi vívmányaival ellentétes szabályokat fogad el és gyakorlatot folytat.<sup>43</sup>

(a) A *szolidaritást* nemcsak politikai szinten utasították el,<sup>44</sup> és nem csupán azáltal, hogy az állam elzárkózott attól, hogy 2015-ben és később részt vegyen a menedékkérők áthelyezésében a különösen nagy nyomásnak kitett Görögországból és Olaszországból, vagy a különösen sérülékeny menekültek önkéntes áttelepítésében az EU-n kívüli országokból. A szolidaritás elleni támadás volt az áthelyezésről szóló 2015. szeptember 22-i kötelező döntés<sup>45</sup> EUB előtti megtámadása is, amely – akár csak Szlovákia keresete – a határozat megsemmisítését akarta, jobbra eljárásjogi érvekkel, elérni.<sup>46</sup> Az EUB Szlovákia és Magyarország tucatnyi érvét elutasította. Tagadta, hogy a határozat jogalkotási aktus (vagy tartalmát jogalkotási aktusban kellett volna elfogadni), amely módosítja a Dublin III rendeletet. Nem találta úgy, hogy az EUMSZ 78. cikk (3) bekezdése szerinti döntés meghozatalának eljárási szabályait megsértették. Végül nem látta alaposnak az arányosságra, a jogbiztonságra,

<sup>42</sup> Az ügyről – szélesebb kitekintésben – beszámol: NAGY-NÁDASDI Anita Rozália: „A menedékkérők szexuális orientációjának megállapítása” *Iustum Aequum Salutare* 2018/3, 181–182, *bit.ly/2U-YZF4X*.

<sup>43</sup> E gondolatmenet bővebb kifejtését lásd Boldizsár NAGY: „Renegade in the club. Hungary’s resistance to EU efforts in the asylum field” *Osteuropa-recht* 2017/4, 413–427.

<sup>44</sup> 2015. november 17-én fogadta el az Országgyűlés a *Magyarország és Európa védelmében a kötelező betelepítési kvóta elleni fellépésről szóló 2015. évi CLXXV. törvényf.* Ennek preambuluma szerint: „elitelve a brüsszeli Európai Bizottság elhibázott bevándorlás-politikáját, elutasítva a kötelező betelepítési kvótát, mert a kvóta értelmetlen és veszélyes, növelné a bűnözést, szétterítené a terrort, veszélyeztetni a kultúránkat, megállapítva, hogy a nemzetközi jog alapján egyetlen szuverén állam sem kötelezhető arra, hogy átvállaljon és elbíráljon más tagállamban benyújtott nemzetközi védelem iránti kérelmet [...]”

<sup>45</sup> *A Tanács (EU) 2015/1601 határozata (2015. szeptember 22.) a nemzetközi védelem területén Olaszország és Görögország érdekében elfogadott átmeneti intézkedések megállapításáról.*

<sup>46</sup> C-643/15, Szlovákia kontra Tanács, C:2017:631 és C-647/15, Magyarország kontra Tanács, C:2017:631 (egyesített ügyek).

a norma egyértelműségére és a Genfi Egyezményvel való összeegyeztethetőségre vonatkozó érveket sem.<sup>47</sup> A szolidaritás szempontjából az ítélet 293. pontja különösen fontos, mert felidézti, hogy Görögország és Olaszország mellett Magyarország is az áthelyezési rendszer kedvezményezettje lett volna, ha ő maga nem ellenezte volna ezt: „[m]árpedig annak a megtagadásával összefüggésben, hogy Magyarország az áthelyezési mechanizmus kedvezményezettje legyen – amint azt a Bizottság javasolta –, a Tanáccsal szemben az arányosság elvére tekintettel nem emelhető kifogás amiatt, hogy az EUMSZ 80. cikkben előírt, a szolidaritás és a felelősség tagállamok közötti igazságos megosztása elvéből arra következtetett, hogy Magyarországnak áthelyezési létszámokat kell kiosztani az összes többi olyan tagállamhoz hasonlóan, amely nem részesül ebben az áthelyezési mechanizmusban”<sup>48</sup>

A Bizottság nem várta be az ítélet megszületését a „kvótaperben”, hanem kötelezettségszegési eljárást indított Csehország, Lengyelország és Magyarország ellen az áthelyezés megtagadása miatt.<sup>49</sup> Mivel a három állam nem lépett az áthelyezési döntés érvényességét kimondó ítélet után sem, az ügyet a Bizottság 2017. december 22-én az EUB elé utalta, és az 2019 júniusában még függőben van.<sup>50</sup> A Bizottság célja, hogy az EUB megállapítási ítéletben mondja ki a jogsértés megtörténtét.

(b) Az EU menedékjogi rendszere elleni támadás másik formája az EU jogával és elveivel összeegyeztethetetlen nemzeti jogalkotás és jogalkalmazás. A probléma méretét mutatja a Magyarország ellen folyamatban levő kötelezettségszegési eljárások száma és tárgyköre, különösen annak fényében, hogy a Bizottság a szakirodalom szerint csak végső eszközként nyúl a kötelezettségszegési eljárás elindításához.<sup>51</sup> A transzformációról szóló értesítések elmaradására vonatkozó eljárásokat figyelmen kívül hagyva is látható, hogy a Bizottság intenzíven próbálkozik Magyarország mint renegát állam visszatérítésével az EU jogát tiszteletben tartók közé. Már 2013-ban indult egy kötelezettségszegési eljárás az Eljárási Irányelvvel, a befogadási feltételekre vonatkozó irányelvvel és az Alapjogi Charta 47. cikkével kapcsolatban.<sup>52</sup> Az eljárás részletei nem láttak nyilvánosságot, bírói szakba nem került.

<sup>47</sup> Ítélet: C-643/15 és C-647/15, Szlovák Köztársaság és Magyarország kontra az Európai Unió Tanácsa, C:2017:631.

<sup>48</sup> Magyarországnak 1.294 kérelmezőt kellett volna átvennie az áthelyezésre váró 120.000-ból.

<sup>49</sup> European Commission: „Relocation: Commission launches infringement procedures against the Czech Republic, Hungary and Poland” IP/17/1607 2017. június 14.

<sup>50</sup> C-718/17, Bizottság kontra Magyarország. A szóbeli tárgyalást 2019. május 15-én tartották. [Sharpstone főtanácsnok 2019 október 31-i indítványában Magyarország elmarasztalását javasolta – a szerk.]

<sup>51</sup> Olivier DE SCHUTTER: „Infringement Proceedings as a Tool for the Enforcement of Fundamental Rights in the European Union” *Open Society European Policy Institute* 2017, 46–47, *osf.to/3bJDLIL*.

<sup>52</sup> 2013/4062, 2013. október 17. Az eljárásról nem adtak ki sajtóközleményt és tartalmának ismertetését megtagadták a Magyar Helsinki Bizottságtól (Ref. Ares (2014)521571 – 27/02/2014). Az eljárás – ismeretlen okból – 2018 novemberében lezárult, lásd *bit.ly/3b1BvBu*.



A „műszaki határzár”, azaz a kerítés felépítése és a kérelmezők eljárási jogainak megnyirbálása újabb kötelezettségszegési eljárásra vezetett 2015-ben.<sup>53</sup> Ezt az eljárást kiterjesztették újabb feltételezett jogsértésekre, amikor 2017 tavaszán gyakorlatilag megszűnt a rendes menekültügyi eljárás, és kizárólagossá vált a tranzitónában lefolytatott jogkorlátozó különleges eljárás. A Bizottság és a magyar kormány továbbra is fennálló nézetkülönbségeit összegző sajtóközlemény<sup>54</sup> a menekültügyi eljárások körében a következő tételeket sorolta fel: a magyar jogi szabályozás nem felel meg a menekültügyi eljárásokról szóló irányelv követelményeinek, mivel csak a tranzitónákon belül engedélyezi a menedékjog iránti kérelmek benyújtását; csak korlátozott számú személy számára és túlságosan hosszú várakozási idő után teszik lehetővé a menekültügyi eljáráshoz való hozzáférést. Ezenkívül a határon alkalmazott eljárás nem felel meg az uniós jognak, mivel nem tartja tiszteletben azt, hogy legfeljebb négy hétig tartható valaki egy tranzitközpontban; a határon folytatott eljárás nem biztosít külön garanciákat a speciális igényű (sérülékeny) kérelmezők számára; a menedékkérő nem fér hozzá a menedékjogi eljáráshoz, mert az irreguláris migránsokat még akkor is visszakísérik a határ másik oldalára, ha menedékjogot szeretnének kérni. A befogadási feltételek terén jogsértő a menedékkérőknek a tranzitónákban a vonatkozó eljárási garanciák tiszteletben tartása nélkül történő, meghatározatlan idejű fogva tartása.<sup>55</sup>

2019 januárjában már indokolt véleményt küldött a Bizottság a 2018 nyarán megindított újabb eljárásban, amely a menedékkérők segítőit büntetőjogi intézkedésekkel fenyegető, 2018-ban bevezetett szabályozást minősíti az EU jogával ellentétesnek, és egyben kifogásolja az akkor bevezetett új elfogadhatatlansági okot [Metv. 51§ (2) bekezdés f) pont].<sup>56</sup>

Az EUB nem áll baráti, építő jellegű párbeszédben a magyar kormánnyal vagy a bíróságokkal – kivéve a palesztinai menekültek ügyeit. Az előzetes döntéshozatali ügyekben hajlik arra, hogy menedékkérők értelmezését támogassa, a kötelezettségszegési ügyekben pedig a Bizottságét. Kisebb, technikai ügyekben a Bizottság, vagy legalább az EUB sikerrel járt,<sup>57</sup> de a szolidaritás terén vagy a menekülők alapvető jogainak biztosítását illetően nem értek el haladást.

### 3. KÖVETKEZTETÉS – A SZÉLESEBB KERET

A két vizsgált bíróság igazságot szolgáltatott a jogsértések áldozatainak és megóvhatta az áthelyezési döntés érvényességét és egységét, de nem tudta megállítani a magyar menekültügyi rendszer gyors lerombolását. Filippo Grandi, az ENSZ Menekültügyi Főbiztosa 2017. évi magyarországi látogatásán kijelentette: „Amikor ma a

<sup>53</sup> 2015/2201, bejelenti az IP/15/6228 sz. sajtóközlemény.

<sup>54</sup> IP/18/4522, 2018. július 19.

<sup>55</sup> Lásd 54. lj. A felsorolás néhol szó szerinti idézet, néhol tömörített összefoglalás.

<sup>56</sup> IP/19/469, 2019. január 14.

<sup>57</sup> Bírósági titkárok nem járhatnak el bírák helyett a menekültügyi eljárásban, néhány fellebbezési, illetve döntési határidőt meghosszabbítottak.

kerítés előtt álltam, úgy éreztem, hogy az egész rendszert arra tervezték, hogy az embereket – akik háborús és üldöztetés elől menekülnek – az országtól távol tartsák, és megakadályozzák, hogy jogos menedékjogi igényt támasszanak.”<sup>58</sup>

Az Európai Parlament 2018. szeptember 12-i állásfoglalása a Tanácsot az Európai Unióról szóló szerződés 7. cikk (1) bekezdésének megfelelően az Unió alapértékeinek Magyarország általi súlyos megsértése egyértelmű veszélyének megállapítására szólította fel,<sup>59</sup> és a magyar menedéjog és gyakorlat számos rendszerszintű fogyatékoságát észrevételezte, felsorolva mindazokat a személyeket és testületeket, akik és amelyek a 2015 utáni széthullás egyes elemeit jelentéseikben vagy más módon korábban már jelezték.<sup>60</sup> Dunja Milatovic, az Európa Tanács emberi jogi biztosja, a Magyarországról szóló 2019. májusi jelentésében megállapította:<sup>61</sup> „[a] magyar kormány 2015 utáni negatív hozzáállása a bevándorláshoz és a menedékkérőkhöz olyan jogalkotási keretet eredményezett, amely aláássa a menedékkérők befogadását és védelmét és az elismert menekültek beilleszkedését.” Ezért az emberi jogi biztos felszólította a kormányt, hogy vonja vissza a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzetet meghirdető rendeletet, amely – mint fentebb kimutattam – az összes kérelmet a tranzitónában lefolytatott rendkívüli eljárásba tereli.<sup>62</sup>

A nemzetközi védelem magyarországi felszámolását pusztán bírósági eljárásokkal nem lehet visszafordítani, bármilyen fontosak és szimbolikusak is az egyedi ügyekben elért sikerek. Kezdetben, a 2010. évi konzervatív-populista fordulatot követően, mind az EJEB, mind az EUB releváns ítéletei a rendszer egy-egy konkrét hibáját tárták fel. A 2015 utáni ügyek és kötelezettségszegési eljárások elsősorban nem egyedi anomáliákról szólnak, hanem a teljes menekültügyi rendszer elembertelenedéséről. Rávilágítanak, arra, hogy a magyar menekültügyi jogalkotás, a szolidaritás teljes tagadása valamint a menedékkérők alapjogainak a fiktív tömeges bevándorlás okozta válsághelyzetre hivatkozó korlátozása az Unió alapértékeit alapjaiban veszélyezteti.

Ahhoz, hogy Magyarországról jogi és erkölcsi bírái ismét elismeréssel szóljanak, fel kell tartóztatni a migrációt büntetőjogi eszközökkel ellenőrző, természete szerint identitárius populista és szekuritizáló politikai folyamatot, és helyre kell állítani a jog uralmát, a minden ember egyenlő méltóságát és egyetemes emberi jogait – így a menedékkereséshez fűződő jogát is – elismerő és tiszteletben tartó állapot. Ez nem jámbor óhaj, hanem a minimum.

<sup>58</sup> UNHCR: „Chief visits Hungary, calls for greater access to asylum, end to detention and more solidarity with refugees” 2017. szeptember 12. [bit.ly/3bJJJtc](http://bit.ly/3bJJJtc).

<sup>59</sup> Melléklet az Európai Parlament P8\_TA(2018)0340 sz. határozathoz (az úgynevezett Sargentini-jelentés).

<sup>60</sup> Sargentini-jelentés (62)–(72).

<sup>61</sup> Commissioner for Human Rights of the Council of Europe – Dunja MILATOVIC: *Report Following her visit to Hungary from 4 to 8 February 2019* CommDH(2019)13, [bit.ly/2SS2mDF](http://bit.ly/2SS2mDF).

<sup>62</sup> CommDH(2019)13 (61. l.) 37.

## A BETŰTÍPUSRÓL

Az *Állam- és Jogtudomány* betűtípusa a Kner Antikva. Ezt a betűtípust a XX. század elejére jelentős hazai műhellyé fejlődött gyomai Kner Nyomda a tizes évek elején választotta standard betűjének.

A betű eredeti neve Lipcsei Egyetemi Antikva (*Leipziger Universitäts Antiqua*), melyet Kravjánszki Róbert digitalizált, és tiszteletből Kner Antikvának nevezte el. Kner Imre így írt kedvenc betűjéről: „Ezt a betűt választottuk tipográfiai stílusunk alapjául. Alkalmassá tette erre eléggé semleges karaktere [...] Ennek a betűnek semmi idegenszerű jellege nincs, nagyon alkalmas magyar szöveg szedésére, s teljes, jól kiépített család áll belőle rendelkezésre, amelynek egyes fokozatai eléggé egyenletesen helyezkednek el a papíros síkján.” (KNER Imre: *A könyv művészete*, Budapest: Szépirodalmi Könyvkiadó 1972, 237.)

Ár: 950 Ft

Évi előfizetési díj: 3800 Ft