

Cseporán Zsolt – Daka Marija – Kovács Mihály – Lukonits Ádám –

Pál Emese – Rinfel János – Szabó Anett

*joghallgatók (PTE ÁJK), az ÓNSZ közjogi tagozatának tagjai*

# A menekültügy aktuális kérdései, jogalkalmazási problémák és javaslatok – a dublini rendelet és a menekültügyi őrizet tükrében<sup>1</sup>

## BEVEZETÉS

A téma exponálása az aktuális problémák tükrében

*„Globalizálódó világunkban egyre nagyobb méreteket ölt a migráció,  
már-már modern népvándorlásokról beszélhetünk, amelynek okai  
a fejlett országok rohamos előregedése és gazdasági vonzereje, illetve  
a fejlődő országok mérhetetlen szegénysége, túlnépesedése,  
a helyi háborúk és egyes esetekben az állami keretek szétesése.”<sup>2</sup>*

---

<sup>1</sup> Az MRTT Migrációs Tagozata és a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal Főigazgatója által kiírt tudományos pályázaton II. helyezést elért tanulmány

A kézirat lezárta: 2013. 09. 15.

<sup>2</sup> Wetzel Tamás: A bevándorlás kérdése Magyarországon. Publikon Kiadó, Budapest 2011. 9. o.

A területi menedékjog nyújtásának kérdése nemzetközi jogi, uniós jogi és tagállami közjogi szinten egyaránt vizsgálatra érdemes, sőt, szükséges téma. A menekültügy problémái a XXI. század elejére globális méreteket öltöttek, a globális méretű problémák mellett pedig már nem lehet szó nélkül elmenni. Az egységes szabályozás hiánya, vagyis az államok eltérő menedékpolitikája, ezáltal pedig az emberi jogok csorbulása egyre inkább olyan helyzet kialakulásához vezet, amely alapjaiban veszélyezteti az államok, a társadalmak, valamint az egyének életét.

Jelen tanulmányban a szerzők erre a bizonytalan helyzetre reagálva tesznek fel jogilag és társadalmilag is releváns kérdéseket, amelyekre nemzetközi, uniós és hazai szinten egyaránt megpróbálnak választ adni.

## 1. A menekültügy aktuális kérdéseinek áttekintése

Elsődlegesen az államok joga meghatározni, hogy kit milyen feltételekkel minősítenek menekültnek, azonban a menekültkérdés szabályozásában a nemzetközi jogalkotás is részt vesz, ezáltal pedig korlátozza az államok döntési szabadságát (noha a nemzetközi szabályok kötelező hatályát az államok saját döntésük alapján ismerik el). Remek példája ennek az, hogy a menekült fogalmát mára már nemzetközi szerződések határozzák meg, illetve egyfajta nemzetközi kooperáció is megvalósulni látszik a menekültek problémáinak kezelésére.

Az 1951-es Genfi Menekültügyi Egyezmény és az azt kiegészítő 1967-es New York-i Jegyzőkönyv azok a jogi alapidokumentumok, amelyek meghatározzák a menekült és a hozzá kapcsolódó menedékjogi eljárás fogalmi elemeit.<sup>3</sup> A Genfi Konvenció kidolgozása idején még csupán ötvenegy ország csatlakozott az egyezményhez, azóta viszont már szinte valamennyi állam elfogadta magára nézve kötelezőnek.<sup>4</sup> Ahogyan azt később látni fogjuk, a módosított egyezmény mellett, hogy meghatározza a

---

<sup>3</sup> Ezen kívül számos nemzetközi szerződés érinti a menekültügy kérdését, így többek között az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata (1948), az Emberi Jogok Európai Egyezménye (1950), az Európai Szociális Charta (1961), a Módosított Európai Szociális Charta (1996), a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya (1966), a Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya (1966) is.

<sup>4</sup> A magyar jogban a 1989. évi 15. tvr. hirdette ki.

menekült definícióját, három alapelvet is rögzít a részes államok irányába. Ezek közül az első a non refoulement elve, amelynek értelmében a menekültet tilos visszaküldeni olyan országba, ahol élete vagy szabadsága veszélyben forogna.<sup>5</sup> A második a család egységének elve, azaz ha a család egyik tagja menekült, akkor a menekültstátuszt ki kell terjeszteni a család közvetlen körére – így a házastársa és a kiskorú gyermekeire – is. Végül pedig harmadik alapelvként rögzíti, hogy nem szabad a menekülők között indokolatlan különbségeket tenni – ezt nevezzük a diszkrimináció tilalmának.<sup>6</sup>

Az 1990-ben megkötött dublini egyezmény részleges sikertelensége miatt az Európai Unió tagállamai 2003. február 25-én elfogadták a Dublini Végrehajtási Rendeletet (ismertebb nevén a Dublin II. rendeletet), amely igyekszik minden elképzelhető variációra meghatározni, hogy mely tagállam köteles egy menedékkérelmet elbírálására, és e döntésnek minden tagállamra nézve kötelező hatályt biztosít. Célja ezzel az, hogy megszüntesse a menedékkeresők országról országra történő küldését és vándorlását. Az eljáró állam meghatározása korábban igen lassú procedúra volt, bizonytalanságban tartva ezzel a kérelmezőt. Ezen a téren lényeges változást a rendelet sem hozott, ugyanis ugyanazokra az elhibázott alapelvre épül, mint az egyezmény, amelyet fel kívánt váltani – vagyis arra, hogy a kérelem elbírálása iránti felelősség továbbra is szoros kapcsolatban áll az unió területére való beléptetési mechanizmus iránti felelősséggel.

A Dublin II. rendelet működésében fontos szerepet tölt be a Tanács 2725/2000/EK rendeletével létrehozott „EURODAC” rendszer, amely elsősorban az ujjnyomatok számítógépes adatbázisaként működik. Segítségével megállapítható, hogy valaki nyújtott-e már be kérelmet egy másik tagállamban vagy sem. A rendelet mindazonáltal komoly problémákat vet fel mind jogi, mind erkölcsi téren – semmi sem garantálja például azt, hogy minden egyes tagállamban azonos módon ítélnék meg egy felvetődő problémás kérdést, illetve a jogorvoslati lehetőségek igencsak eltérőek lehetnek az egyes tagállamokban.

---

<sup>5</sup> Fontos megjegyezni, hogy a visszaküldés tilalma a nemzetközi szokásjog része, azaz ezt azon államok is kötelesek tiszteletben tartani, amelyek amúgy az egyezménynek nem részesei.

<sup>6</sup> Karoliny Eszter – Mohay Ágoston: A nemzetközi migráció jogi keretei <http://ittvagyunk.eu/htmls/cikkek.html?articleID=29> (2013. 09. 05.)

A Közösségek menekültügyi szabályozásának történetében az ún. kvalifikációs irányelv megjelenése sarkalatos pontnak mutatkozott, mivel több szempontból is megfelelő támpontot nyújt az eljáró hatóságoknak, megkönnyítve ezzel munkájukat. Általa kerültek meghatározásra a menekültként vagy más okból nemzetközi védelemre jogosultként való elismerés feltételeire, illetve az e státuszok tartalmára vonatkozó minimumszabályok.<sup>7</sup>

A téma hazai vonatkozásának taglalásnál érdemes kitérni annak alkotmányi jogi vetületére, azon belül is az Alapvető Jogok Biztosának két évtizedes munkásságára, amely során kiemelkedő szerepet vállalt a hazai menekültügy alakulásában és alakításában az egyedi ügyek elbírálásával és az proaktív, hivatalból indított vizsgálataival. A kilencvenes évek vége felé számos egyedi panasz, nemzetközi és hazai civil szervezettől érkező jelzés alapján hivatalból indított vizsgálat tárgya lett az idegenrendészeti hatóságok által elrendelt kijelölt helyen való tartózkodás és az idegenrendészeti őrizet végrehajtásának gyakorlata. A vizsgálatok megállapították, hogy a közösségi szállásokon tartózkodók elhelyezési, ellátási körülményei ugyan megfelelőek, de a közösségi szállások kötelező tartózkodási helyként történő kijelölése és annak hosszabb ideig tartó fenntartása az eljárás alá vontak döntő többségének jelentős sérelmet okoz.<sup>8</sup> Az idegenrendészettel kapcsolatban a kétezres években új típusú panaszok vizsgálatára is sor került. Több panaszos, valamint az érintett rendőri szervek vezetői is segítséget kértek, mert bizonytalanságot éreztek annak a rendelkezésnek az értelmezésében, amely a külföldi személyek huzamosabb tartózkodását anyagi fedezethez köti. A biztos megállapította, hogy a szabályozás a jogállam, illetve ebből eredően a jogbiztonság követelményével összefüggésben alkotmányos visszásságot valósít meg.

Az alapjogvédelem mellett a belügyi igazgatás körébe tartoznak a rendészeti igazgatási feladatok is, köztük a határrendészet, az idegenrendészet és a menekültügyi igazgatás. E komplexitás a szervezetrendszer területén is megmutatkozik. Nemzetközi szinten az

---

<sup>7</sup> A magyar jogba az új menedékjogi törvénnyel került átültetésre, jelentősen átalakítva annak rendszerét.

<sup>8</sup> Ezek a személyek ugyanis létfeltételeik javításához semmiféle jogosultsággal nem rendelkeznek: nem vállalhatnak munkát, nem folytathatnak jövedelemszerző tevékenységet, nem részesülhetnek szociális támogatásban, még ideiglenes tartózkodási engedélyt sem kaphatnak.

UNHCR,<sup>9</sup> regionális szinten budapesti képviselete, míg helyileg a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal rendelkezik kompetenciával menekültügyben.

Magyarországra évente átlagosan 3.500-4.000 menedékkérő érkezik, legtöbbjük a volt Jugoszlávia, Afrika és a Közel-Kelet országaiból. Az Európai Unió által hazánkra gyakorolt nyomás, valamint a 2010. évi kormányváltás következtében Magyarország egyre szigorúbb menekültügyi politikát folytat. Ennek oka hazánk földrajzi elhelyezkedéséből adódik, hiszen a Schengeni övezet külső határaként hatalmas felelősség hárul Magyarországra. Ezek tekintetében vitathatatlan a menekülttáborok és idegenrendészeti fogdák szükségessége, még ha az egyre égetőbbé váló problémákat teljes egészében – jelen helyzetben legalábbis – ezek sem tudják orvosolni.<sup>10</sup>

## 2. Problémafelvetés

A jelenlegi viszonyok között, amikor a menekült-probléma egyre nyilvánvalóbb feszültségekhez vezet, kiemelkedő fontosságú, hogy az Európai Unió és az egyes tagállamok, így a stratégiai szerepet betöltő Magyarország (amely rendelkezik külső schengeni határral) hogyan reagálnak a változásokra.

A dublini rendszert ért kritikák – így főként hatékonyságának hiánya és működésének embertelen következményei –, valamint a magyar szabályozás bizonytalansága és gyakori életidegensége cselekvésre sarkallnak. Éppen ezért megkerülhetetlen a felismerés, hogy a menekültügy eltérő szintjeinek szabályozásai közti eltérések könnyedén alááshatják a menedék intézményét Európában.

Jelen tanulmányban a menekültügy és a migráció általános rendszerének és ez Európai Unió közös menekültügyi rendszerének felvázolását követően a problémák nemzetközi gyökeréből indulunk ki, alapul véve az Emberi Jogok Európai Bíróságának és az Európai Unió Bíróságának gyakorlatát, miközben tudatosan nagy hangsúlyt fektetünk a hazánk

---

<sup>9</sup> Az ENSZ Menekültügyi Főbiztossága. Az UNHCR 2008-ban Budapesten hozta létre az ún. Globális Szolgáltató Központot, így a szervezet bizonyos adminisztratív egységei (pénzügyi, szállítmányozási, személyzeti osztályok) Genfből hazánk fővárosába kerültek.

<sup>10</sup> Jelenleg öt idegenrendészeti fogda és két menekülttábor működik Magyarország területén: a békéscsabai, a nyírbátori, a kiskunhalasi tábor, valamint a budapesti reptér (az ún. idegenrendészeti fogdák), illetve a debreceni és a bicskei tábor (az ún. menekülttáborok).

földrajzi helyzetéből adódó problémák elemzésére és célirányosan foglalkozunk a menekültkérdés közigazgatási-rendészeti vetületével is, kiváltképp a szabályozási rendszer legújabb intézményének, a menekültügyi őrizetnek a bemutatásával.

## NEMZETKÖZI ÉS EURÓPAI UNIÓS VETÜLET

### Menekültügy és migráció nemzetközi és európai uniós viszonylatban

Menekültekkel a történelem szinte bármely korszakában találkozhatunk. Elegendő, ha felelevenítjük az első nemzetközinek tekinthető szerződéseket (így például a II. Ramszesz fáraó és III. Hattusilis hettita király közti szövetségi szerződést),<sup>11</sup> amely már tartalmazott rendelkezéseket az uralkodó ellen lázadók kölcsönös kiszolgáltatásáról is.<sup>12</sup>

A XX. század eseményei – a világháborúk, a forradalmak és a természeti katasztrófák – hatására a menekültügy dimenziói megváltoztak, a menekültügy maga pedig mára tömegjelenséggé vált. A nemzetközi jog különféle módokon próbálja meg kezelni a legális migráció problémakörét. Léteznek olyan egyezmények, amelyek a migránsok, mint munkavállalók helyzetét kívánják rendezni, vannak szerződések, amelyek a menekültekkel, a menedékjoggal, az állampolgárság megszerzésének feltételeivel, illetve a hontalanság (azaz az állampolgárság nélkülség) kérdésével kapcsolatosak, valamint léteznek olyan emberi jogi egyezmények is, amelyek a migráns személyek helyzetével és jogaival foglalkoznak.

A nemzetközi jog sajátosságából adódóan a nemzetközi szabályozás eltérő lehet attól függően, hogy mely államról van szó, hiszen az egyes egyezmények részes államai már önmagukban is eltérőek lehetnek. Ahhoz, hogy egy nemzetközi szerződés kötelező hatállyal bírjon egy államban, az adott államnak a szerződést alá kell írnia és ratifikálnia kell. Magyarországon, a nemzetközi jog és a belső jog viszonyának úgynevezett dualista felfogása következtében ahhoz, hogy egy nemzetközi szerződés a belső jogban alkalmazható és hivatkozható legyen, transzformációra (vagyis beültetésre) van

<sup>11</sup> Bruhács János: Nemzetközi jog I. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs 2009. 43. o.

<sup>12</sup> Bruhács János: Nemzetközi jog II. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs 2010. 221.o.

szükség, azaz a nemzetközi szerződést ki kell hirdetni magyar jogszabályban.<sup>13</sup> Erről az Alaptörvény Alapvetés részének Q) cikke rendelkezik, mely szerint „Magyarország elfogadja a nemzetközi jog általánosan elismert szabályait. A nemzetközi jog más forrásai jogszabályban történő kihirdetésükkel válnak a magyar jogrendszer részévé”.<sup>14</sup>

Az európai szabályozás megkésve, vagyis nem párhuzamosan haladt a nemzetközi egyezmények meghozatalával. Ebben főként az Európai Közösség, majd később az Európai Unió fejlődésfolyamata játszott közre. Az első menekültüggyel foglalkozó egyezményt – a berlini fal leomlásának és a délszláv háborúnak a hatására – 1990. június 15-én írta alá az Európai Közösség akkori 12 tagországa. Az egyezmény nem bizonyult tartósnak, így 2003-ban – immár rendeleti formában – újrászabályozták és megszületett a 2003/343/EK rendelet, vagy ismertebb nevén a Dublin II. rendelet. Mindazonáltal, ahogyan azt később is látni fogjuk, nem csak és kizárólag ez az egyetlen egy rendelet vonatkozik az uniós menekültügyre.

3. A menekültügyet és a migrációt szabályozó nemzetközi és uniós dokumentumok

Annak ellenére, hogy a globális migráció nem élvez teljes és részletes szabályozottságot, megkíséreltük összegyűjteni azokat a nemzetközi dokumentumokat, amelyek a menekültüggyel generális, speciális, univerzális illetve regionális szinten foglalkoznak. Ezt megelőzően, fontosnak tartottuk röviden megválaszolni azt a kérdést, kik is azok a menekültek? A menekültek azok a természetes személyek, amelyek különböző okok miatt hazájukat elhagyva más állam területén kértek védelmet.<sup>15</sup> E védelem kiterjed a tartózkodási engedély megadására, az életfeltételek biztosítására, az alapvető emberi jogok elismerésére, valamint – a később bemutatásra kerülő – non refoulement elvére is. Területi menedékjognak tekinthető, hiszen az állam – a diplomáciai menedékjoggal ellentétben – a saját területén nyújt menedéket a menedéket kérőnek.

---

<sup>13</sup> [http://www.ittvagyunk.eu/application/essay/37\\_1.pdf](http://www.ittvagyunk.eu/application/essay/37_1.pdf) (2013. 05. 03.)

<sup>14</sup> <http://www.parlament.hu/irom39/02627/02627.pdf> (2013. 08. 04.)

<sup>15</sup> Bruhács: Nemzetközi jog II. 221.o.

### 3.1. Nemzetközi jogi szabályozás

A nemzetközi konszenzust tükröző Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata – az ENSZ közgyűlési deklaráció lévén – jogi kötőerővel nem rendelkezik ugyan, de mindenképpen mérföldkőnek tekinthető a szabályozás tekintetében. A 14. cikke *expressis verbis* deklarálja, hogy minden személynek joga van az üldözés elől más országban menedéket keresni és a más ország nyújtotta menedéket élvezni.<sup>16</sup>

A nemzetközi közjog menekültügyi tárgyú szabályai közül kiemelkedő jelentőséggel rendelkezik az univerzálisnak tekinthető – ENSZ égisze alatt született – 1951. évi Genfi Egyezmény és az azt kiegészítő 1967. évi New York-i jegyzőkönyv, melyeket idehaza az 1989. évi 15. törvényerejű rendelet hirdetett ki.<sup>17</sup> Jogi kötőerejét tekintve kötelező erejű (*pacta sunt servanda*), emellett mára már több mint száz állam vállalt szerződéses kötelezettséget az egyezményben foglaltak betartására.<sup>18</sup>

A módosított egyezmény 1. cikke szerint „(...) menekült az, aki faji, vallási okok, nemzeti hovatartozása, illetve meghatározott társadalmi csoporthoz való tartozása, avagy politikai meggyőződése miatti üldözéstől való megalapozott félelme miatt az állampolgársága szerinti országon kívül tartózkodik, és nem tudja, vagy az üldözéstől való félelmében nem kívánja annak az országnak a védelmét igénybe venni; vagy aki állampolgársággal nem rendelkezve és korábbi szokásos tartózkodási helyén kívül tartózkodva ilyen események következtében nem tud, vagy az üldözéstől való félelmében nem akar oda visszatérni.” A fogalmi elemek közül elsődleges a személy állampolgársága szerinti országon kívül (hontalan esetében a szokásos tartózkodási helyén kívül) tartózkodás. Ez azt jelenti, hogy a kérelmező csak olyan személy lehet, aki már nincs a „saját” országában. Ezzel szemben a fenyegetés nem csak a származási országban érheti a kérelmezőt. A második komponens a jól megalapozott félelem, amely egyrészt objektív tényezőből áll (mint például egy adott állam vallási, kulturális állapota), másrészt pedig szubjektív tényezőből (amely az illető tűréshatárát jelenti). Az üldözés – mint harmadik elem – alatt súlyos hátrány kilátásba helyezését, nagyon erős

<sup>16</sup> <http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Pages/Language.aspx?LangID=hng> (2013. 08. 02.)

<sup>17</sup> <http://www.unhcr-centraleurope.org/hu/pdf/informacioforrasok/egyezmények/az-1951-es-egyezmény-es-az-1967-es-kiegeszítő-jegyzőkönyv.html> (2013. 06. 27.)

<sup>18</sup> <http://www.unhcr.org/3b73b0d63.html> (2013. 06. 27.)



pszichés nyomást értünk. Üldözésnek minősülhet például a diszkrimináció magas foka is. Végezetül az üldözés okaival válik teljessé a definíció. Ezen okok sokfélék lehetnek, így beszélhetünk faji megkülönböztetésről (ilyenek minősül minden megkülönböztetés, ami faj, bőrszín, nemzetiség miatt éri az adott személyt), de üldözés végbemehet valamely nemzetiséghez tartozás miatt, továbbá vallási meggyőződés vagy éppen vallástalanság okán is. További okok még az adott személy politikai nézetei, vagy egy adott társadalmi csoporthoz való tartozása. Az előbbiekből kivehető, hogy a definíció kizárja a gazdasági menekülteket, holott ők jelentenék a legnépesebb kategóriát. Az egyezmény alapján a menekültkénti státusz elismerésére a befogadó ország jogosult, amely az illetékes hatóságokon keresztül ellenőrzi a tényeket és a kizáró okokat, továbbá a menekültstátusz megszerzése mellett a státusz megszűnéséről is rendelkezik az egyezmény. Mindemellett a fenti menekült-definíciónak a hangsúlyozása azért is kiemelkedően jelentős, mert valamennyi nemzetközi egyezmény (így például az Európai Szociális Charta,<sup>19</sup> de még az uniós Dublin II. rendelet is) e definícióhoz igazodik. Az egyezmény ezzel egyidejűleg a kizáró okokról is rendelkezik.<sup>20</sup>

A 3. cikk általános kötelezettséget fogalmaz meg, amely szerint „minden menekültnek kötelezettségei vannak azzal az országgal szemben, ahol tartózkodik, különösképpen az, hogy magát az ország törvényeinek és szabályainak, valamint a közrend fenntartása érdekében hozott intézkedéseknek alávetse”. Meglátásunk szerint ez a rendelkezés korrelációt létesít a menekültkénti státusszal együtt járó, a menekülteket megillető jogok valamint az őket terhelő kötelezettségek között. Az egyezmény ezen felül rögzíti a diszkrimináció tilalmának elvét is. Expressis verbis rögzített jogosultság emellett a szabad vallás gyakorlása (amely kiterjed a gyermekek vallási nevelésének szabadságára is), vagy legalábbis olyan kedvező elbánás biztosítására, amelyet az adott szerződő állam a saját állampolgárai számára biztosít. Az, hogy az egyezmény a

---

<sup>19</sup> Az Európai Szociális Karta kihirdetéséről szóló 1999. évi C. törvény

<sup>20</sup> A menekültekre vonatkozó rendelkezések nem alkalmazhatók olyan személyre, akiről alapos okkal feltételezhető, hogy ad a) béke elleni, háborús, vagy emberiség elleni, az ilyen bűncselekményekről rendelkező nemzetközi okmányokban meghatározott bűncselekményt követett el (*delicta iuris gentium*); ad b) a menedéket nyújtó országon kívül, az országba menekültként történő befogadását megelőzően súlyos, nem politikai bűncselekményt követett el; ad c) az Egyesült Nemzetek céljaiba és elveibe ütköző cselekményekben bűnös (így például az emberi jogok tiszteletben tartásában, vagy a nemzetközi béke és biztonság fenntartásában). <http://www.un.org/en/documents/charter/preamble.shtml> (2013. 08. 02.)

gyermeknek vallási nevelésének a szabadságáról rendelkezik, véleményünk szerint implicite magába foglalja a család egységének az elvét is.

Az ideiglenes intézkedések körében az egyezmény a szerződő állam számára mozgásteret ad, kimondva, hogy az egyezmény egyetlen rendelkezése sem zárja ki, hogy valamely szerződő állam háború vagy más súlyos és kivételes körülmények között egy meghatározott személlyel kapcsolatban ideiglenesen olyan intézkedéseket tegyen, amelyeket az állam biztonsága szempontjából szükségesnek tart, egészen addig, amíg megállapítja, hogy az adott személy ténylegesen menekült és ügyében az intézkedések fenntartására az állam biztonsága érdekében van szükség. Az egyezmény rendelkezik továbbá arról is, hogy a menekültet bármely szerződő állam területén megilleti a bírósághoz fordulás joga. A bírósági eljárás során jogsegély, valamint perköltség-biztosíték alóli mentesség illeti. A menekülteknek a közoktatás valamint az állami segélyek tekintetében azonos elbánást biztosítanak. Az egyezmény rendelkezik továbbá a mozgásszabadságról, valamint az útiokmányok kibocsátásának a rendjéről is.

A 31. cikk az illegális migrációra vonatkozóan kimondja: „(...) a szerződő államok az országba való jogellenes belépésük vagy tartózkodásuk miatt nem sújtják büntetéssel azokat a menekülteket, akik közvetlenül olyan területről érkeztek, ahol életük, vagy szabadságuk az 1. cikkben foglalt meghatározás értelmében veszélyeztetve volt, és akik engedély nélkül lépnek be területükre, illetőleg tartózkodnak ott, ennek azonban az a feltétele, hogy haladéktalanul jelentkeznek a hatóságoknál és kellőképpen megindokolják jogellenes belépésüket, illetőleg jelenlétüket.”

A 32. cikk rendelkezik a kiutasítás lehetőségéről kimondva, hogy a kiutasítás csak állambiztonsági vagy közrendi okok alapján történhet, megfelelő jogi eljárás keretében, de a jogorvoslat valamint a képviselőlet joga ilyenkor is megilleti a menekültet.

Az egyezmény neuralgikus pontjának a 33. cikk tekinthető, amely a kiutasítás vagy visszaküldés (az ún. „refoulement”) tilalmáról rendelkezik. Ez azt jelenti, hogy „egyetlen szerződő állam sem utasítja ki vagy küldi vissza („refouler”) a menekültet azon ország területének határára, ahol élete vagy szabadsága faji, vallási okokból, nemzeti hovatartozása miatt, vagy abból az okból van veszélyeztetve, hogy bizonyos társadalmi csoporthoz tartozik, vagy bizonyos politikai véleményt vall”. Ezt követően a második

bekezdés korlátot állít, az említett, abszolútnak nem tekinthető rendelkezésnek. Ugyanis az említett kedvezmény nem illeti meg azt a menekültet, akiről „alaposan feltehető, hogy veszélyezteti annak az országnak biztonságát, amelynek területén van, vagy aki mivel különösen súlyos bűncselekményért jogerősen elítélték, veszélyt jelent az illető ország lakosságára nézve”. A non refoulment elvet más egyezmények is deklarálják, így például a kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó büntetések vagy bánásmódok ellen szóló egyezmény (UNCAT),<sup>21</sup> az Európai Unió Alapjogi Chartája valamint a közös európai menekültügyi szempontból jelentős Dublin II. rendelet is.<sup>22</sup> A non refoulement elv – (még) nem teljesen egységes álláspont szerint,<sup>23</sup> de a Menekültügyi Főbiztosság (UNHCR) gyakorlata szerint mindenképp – a nemzetközi jog szokásjogi erejű szabályának tekinthető.<sup>24</sup> Ez nem jelent mást mint hogy a nemzetközi jog általános szabályaként a non refoulement elv a nemzetközi közösség valamennyi tagját kötelezi, nem csak egy adott szerződésben részes, szerződéses kötelezettséget vállaló államot, azaz ún. erga omnes hatályú.

Más, emberi jogokat szavatoló nemzetközi dokumentumok is tartalmazzak rendelkezéseket a migránsok alapvető jogaira vonatkozóan, így a gyermek jogairól szóló, New Yorkban, 1989. november 20-án kelt egyezmény (kihirdette az 1991. évi LXIV. törvény) 22. cikke a menekültstátusz elismerése és az azzal járó védelem, illetve humanitárius támogatás biztosítása mellett foglal állás. A szabályozásból szintén kiolvasható a család egységének az elve valamint a nemzetközi intézményesített együttműködés fontossága.<sup>25</sup> Az ENSZ a nevezett dokumentumokon kívül, az 1967. évi ENSZ Közgyűlési deklarációban is a területi menedékjoggal és a non refoulment elvel foglalkozott,<sup>26</sup> de jelentős a faji megkülönböztetés valamennyi formájának a kiküszöböléséről szóló nemzetközi egyezmény is.<sup>27</sup> Az 1966-os Polgári és Politikai Jogok

<sup>21</sup>

[http://www.itvagyunk.eu/userfiles/File/jogszabaly/Nemzetkozi%20szerzodesek/1984\\_k%C3%ADnz%C3%A1s%20elleni.pdf](http://www.itvagyunk.eu/userfiles/File/jogszabaly/Nemzetkozi%20szerzodesek/1984_k%C3%ADnz%C3%A1s%20elleni.pdf) (2013. 08. 02.)

<sup>22</sup> <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32003R0343:HU:HTML> (2013. 08. 28.)

<sup>23</sup> [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1802800](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1802800) (2013. 08. 22.)

<sup>24</sup> <http://www.refworld.org/docid/437b6db64.html> (2013. 08. 28.)

<sup>25</sup> <http://www.un.org/documents/ga/res/44/a44r025.html> (2013. 08. 04.)

<sup>26</sup> <http://www1.umn.edu/humanrts/instreet/v4dta.html> (2013. 08. 04.)

<sup>27</sup> <http://www.unhcr-centraleurope.org/hu/pdf/informacioforrasok/jogi-dokumentumok/nemzetkozi-menekultjog/>

Nemzetközi Egyezségokmánya<sup>28</sup> (kihirdette: 1976. évi 8. törvényerejű rendelet), valamint a Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya<sup>29</sup> (kihirdette az 1976. évi 9. törvényerejű rendelet) szintén kiemelendő. Emellett a nemzetközi szervezett bűnözés (embercsempészet és emberkereskedelem) elleni 2000. évi Palermói Egyezmény és jegyzőkönyvei (kihirdette a 2006. évi CII. törvény) jelentős, tengerjogi szempontból pedig az ENSZ 1982. évi tengerjogi egyezményének<sup>30</sup> egyes hajótöröttekre vonatkozó rendelkezései relevánsak.

A regionális nemzetközi szerződések közül kiemelendő az 1969. évi Addis Abeba-i egyezmény. Az egyezmény visszautal az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatára, hivatkozik továbbá az 1951.évi Genfi Egyezményre valamint 1967.évi kiegészítő jegyzőkönyvre például az 1. cikkben a menekült fogalmának a meghatározásakor.<sup>31</sup> Az 1984.évi Cartagénai Nyilatkozat – az Afrikai Unió égisze alatt – szintén a genfi fogalmat használja a menekült definiálásához.<sup>32</sup> Ami az öreg kontinenst illeti, az Európai Tanács égisze alatt elfogadott Emberi Jogok Európai Egyezménye (EJEE) a menekültek emberi jogait részesíti védelemben. Ilyen kötelezettséget fogalmaz meg az egyezmény, kimondva az emberi jogok tiszteletben tartását, a kínzás, a rabszolgaság és a kényszermunka tilalmát. A 6. cikkben foglalt tisztességes tárgyaláshoz való jog gyakorlása szerepel felperesi beadványokban.<sup>33</sup>

### 3.2. Az Európai Unió releváns szabályozása

A Dublin I. egyezményt 12 tagállam írta alá (úgy mint Németország, Franciaország, Olaszország, Egyesült Királyság, Írország, Hollandia, Belgium, Luxemburg, Spanyolország, Portugália, Görögország és Dánia) és 1997-ben lépett hatályba,

---

[a-faji-megkulonboztetes-valamennyi-formajanak-kikuszoboleserol-szolo-nemzetkozi-egyezmeny.html](http://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/ccpr.aspx) (2013. 08. 05.)

<sup>28</sup> <http://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/ccpr.aspx> (2013. 08. 04.)

<sup>29</sup> <http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/CESCR.aspx> (kihirdette az 1976. évi 9. tvr.)

<sup>30</sup> [http://www.un.org/depts/los/convention\\_agreements/texts/unclos/closindx.html](http://www.un.org/depts/los/convention_agreements/texts/unclos/closindx.html) (2013. 08. 05.)

<sup>31</sup> [http://www.africa-union.org/root/au/Documents/Treaties/Text/Refugee\\_Convention.pdf](http://www.africa-union.org/root/au/Documents/Treaties/Text/Refugee_Convention.pdf) (2013. 07. 31.)

<sup>32</sup> <http://www.unhcr-centraleurope.org/pdf/resources/legal-documents/international-refugee-law/1984-cartagena-declaration-on-refugees.html> (2013. 08. 02.)

<sup>33</sup> [http://www.echr.coe.int/Documents/Convention\\_HUN.pdf](http://www.echr.coe.int/Documents/Convention_HUN.pdf) (2013. 08. 01.)

később pedig csatlakozott hozzá Svédország, Ausztria és Finnország, valamint a nem uniós tagállamok közül Norvégia, Svájc és Izland. Célja egy olyan jogi eljárás lehetőségének a megteremtése volt, amely akkor kerül alkalmazásra, ha valaki a részes államok bármelyikében menedékkérelmet nyújt be. Az egyezményben a tagállamok vállalták, hogy minden kérelmet megvizsgálják, függetlenül attól, hogy azt a határon vagy az ország belső területén nyújtották be. A menekültkérdéssel kapcsolatos kooperáció szempontjából elengedhetetlen volt a tagállamok illetékességének meghatározása, ehhez járult hozzá jótékonyan az ún. „EURODAC” rendszer, amelynek felállítása 1999-től zajlott.

Ezt követően 2001-ben, a bel- és igazságügyi miniszterek Stockholmban tartott ülésén tárgyalásokat tartottak a menekültügy közösségi szinten való szabályozásáról, a dublini keretegyezmény finomításáról, illetve kitűzték célként a közösségi joganyag bővítését is, és pedig az európai menekültügyre vonatkozó szabályok összességével. A tárgyalások két fő kérdéskörre összpontosultak: a harmadik országbeli állampolgárokat hátrányosan érintő szabályozások és a reptéri korlátozások lazítására, illetve egy bizonyos jogi tanácsadás igénybevételének a lehetőségére, amelyet a menekültkérelmek elbírálásánál kellene figyelembe venni. Ennek megfelelően az Európai Bizottság javaslattal állt elő, amely szerint mind a menekültkérelemmel kapcsolatos kritériumokat, mind az eljárás rendjét rendeletben kellene szabályozni. Lényegében az egyezmény alapelvei változatlanok maradnának, de létrejönne egy közös európai menekültrendszer, amelynek előképe már 1999-ben, Tamperében megfogalmazódott. A javaslat több szigorító rendelkezést is tartalmazott, így például a tagállamok hatóságai saját hatáskörükben léphetnének fel az illegális migránsokkal szemben, illetve a korábbi 6 hónapos eljárási idő 65 munkanapra csökkenne, míg a kérelem sikerességének közlésére vonatkozó határidő is egy csupán egy hónap lenne. Ezek után 2003. február 25-én, az Európai Unió tagállamai által elfogadásra került a Dublin II. rendelet (2003/343/EK rendelet), amely a Dublin I. alapelveit követve meghatározza a tagállamok felelősségét a menedékkérelmek elbírálásában az Európai Unión belül, továbbá meghatározza, hogy melyik állam rendelkezik illetékességgel az adott ügyben.

A Dublin II. rendelet minden elképzelhető variációra meghatározza, hogy mely tagállam köteles eljárni, és e döntésnek minden tagállamra nézve kötelező hatályt biztosít. Célja, hogy megszüntesse a menedékkeresők országról országra történő vándorlását vagy küldését. Az eljáró állam meghatározása korábban sokszor igen lassú procedúra volt, bizonytalanságban tartva a kérelmezőt, ugyanakkor – mint utóbb kiderült – ezen a téren lényeges változást a rendelet sem tudott hozni, ugyanis ugyanazokra az elhibázott alapelvekre épült, mint a korábbi egyezmény, vagyis hogy a kérelem elbírálása iránti felelősség továbbra is szoros kapcsolatban áll az Európai Unió területére való beléptetési mechanizmus iránti felelősséggel.<sup>34</sup> Az általános illetékességi szabályok mellett egyéb, különös illetékességi okokkal is lehet benne találkozni (így például amennyiben a menedékkérő kísérő nélküli kiskorú, a kérelem megvizsgálásáért felelős tagállam az, ahol a menedékkérő családtagja jogszerűen tartózkodik, feltéve hogy a kiskorú érdekeit ez szolgálja a legjobban).

A rendelet működésében fontos szerepet tölt be a Tanács 2725/2000/EK rendeletével létrehozott „EURODAC” rendszer, amely főként az ujjnyomatok számítógépes adatbázisaként működik – segítségével megállapítható, hogy valaki nyújtott-e már be kérelmet egy másik tagállamban. A dublini keretegyezmény alapján az a tagállam a felelős az egyéni kérelmek elbírálásáért, ahol az egyén a határt átlépte, viszont az újabb módosítás értelmében a felelősség csupán az első 12 hónapra korlátozódik, egy év elteltével pedig az az állam tartozik felelősséggel, ahol a menekült legalább 5 hónapot töltött. Gyakorlatilag ennek kiküszöbölésére hozták létre az „EURODAC” rendszert, amely 2003. január 15-től már minden tagállamban működik, kiegészülve Norvégiával, Izlanddal és Svájcjal, viszont Dániában nem került bevezetésre. Több problémás eleme is van, így például adatvédelmi konfliktusokat is felvet, a jogorvoslati lehetőségek is jelentős mértékben eltérhetnek.<sup>35</sup> Nem oly régen, 2007-ben sor került a dublini rendszer felülvizsgálatára. Ennek megfelelően az Európai Bizottság megállapította többek között azt, hogy a menekültrendszer jogi alapjainak

---

<sup>34</sup> Berkes Lilla: Fél lábbal a paradicsomban – Menekültügyi igazgatás nemzetközi jogi és európai jogi kitenkintéssel. *Iustum Aequum Salutare* 2008/1. sz. 87. o.

<sup>35</sup> Berkes: i. m. 88. o.

harmonizálása sikeresen végbement, valamint megállapításra került az „EURODAC” sikeressége is, amely mint kiderült, nagyban megkönnyíti a menedéki eljárást.<sup>36</sup>

Az Európai Unió menekültügyét további irányelvek is szabályozzák. Elsőként említendő meg ezen közül az ún. kvalifikációs irányelv, amely megjelenése sarkalatos pontnak tekinthető az Európai Unió menekültügyének szabályozása terén. Benne kerülnek meghatározásra a menekültként, vagy más okból nemzetközi védelemre jogosultként való elismerés feltételeire és az e státuszok tartalmára vonatkozó minimumszabályok. A magyar jogba menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. törvénnyel került átültetésre, jelentősen átalakítva annak rendszerét. Az átmeneti védelemről és a tagállami erőfeszítések kiegyensúlyozásáról szóló irányelv (2001/55/EK) a tömeges menekülések esetén nyújt segítséget, amelynek tényét a Bizottság javaslatára a Tanács minősített többséggel állapítja meg. (A gyakorlatban ezt az lehetőséget még soha sem alkalmazták.) Átmeneti védelem maximum egy évre rendelhető el, de hat hónapos időszakonként meghosszabbítható további egy évre, megszűnése pedig az idő elteltével, vagy a Tanács többségi döntése nyomán következhet be. A Tanács 2005/85/EK irányelve szól a menekültstátusz megadására és visszavonására vonatkozó tagállami eljárások minimumszabályairól. Legnagyobb pozitívuma a származási országokra vonatkozó pontos és naprakész adatok felhasználásának megkövetelése, az eljárás során ugyanis az országinformáció a legfontosabb bizonyítékok egyike. A rendszer hiányzó elemeként elvileg ezzel az irányelvvel alkották volna meg a biztonságos származási országok listáját, ez azonban elmaradt.

Bár az uniós menekültügyi rendszer elméletileg működőképesnek bizonyult, egyes események mégis rávilágítottak arra, hogy az Európai Unió menekültügyi struktúrája változtatásokra szorul. Ezek előkészítése idén indult meg, tartalmukat tekintve pedig a menedékkérelmek elbírálásának módjára, határidejére, illetve a menedékkérők alapvető jogaira terjednek ki. A változások leglényegesebb eleme az egységes határidő bevezetése. Az új szabályok az eltérő rendszerek közti különbségek kiküszöbölése céljából egységesen hat hónapos határidőt írnak elő. Emellett a tagállamoknak ezentúl szigorúbb szabályok mentén kell kiképezniük a menedékkérőkkel foglalkozó

---

<sup>36</sup> [http://elib.kkf.hu/edip/D\\_15098.pdf](http://elib.kkf.hu/edip/D_15098.pdf) (2013. 08. 03.)

személyzetet, és ügyelniük kell a kísérő nélkül érkező kiskorúak és egyéb sérülékeny csoportok speciális igényeire is. A befogadásra vonatkozó minimumfeltételek több ponton is megváltoznak. Elsősorban meghatározásra kerül, hogy milyen alapon vehető őrizetbe a menedékkérő. Ezen felül kötelezővé válik a tisztességes életkörülményekre és őrizetre vonatkozó feltételeket betartása, a menedékkérők lehető leghamarabb elvégzendő orvosi és pszichológiai vizsgálata, a menekültügyi őrizetbe vett személyen külön intézményben történő elhelyezése, valamint felgyorsul a munkaerőpiacok megnyitása is a menedékkérők előtt (hiszen ennek ezentúl a menedékkérelem benyújtásától számított kilenc hónapon belül kell megtörténnie). Az új szabályok egyik lényeges eleme, hogy a menekülteket nem szállíthatják vissza olyan uniós tagállamba, ahol fennáll a lehetőség arra, hogy embertelen vagy megalázó bánásmódban részesülnek. A szabályok olyan korai figyelmeztető-mechanizmust is tartalmaznak, amelyek még a válság kitörése előtt jelzik, hogy nem megfelelő az adott nemzeti menekültügyi rendszer. A fokozott alapjogi garanciák az Európai Bíróság alább kifejtendő N. S. és M. E. ügyben hozott ítélete következtében kerültek be a módosítások közé: gyakorlatilag a bíróság által kimondottak kodifikációjáról van szó, mivel ezen ítéletben beszélt a Bíróság arról, hogy egyes tagállamokban rendszerszintű hibák állhatnak fenn a menekültügyben, aminek következtében megdőlhét az a vélelem, mely szerint az uniós tagállamok menedékjogi szempontból biztonságos országnak minősülnek.<sup>37</sup>

Végezetül a tagállamok rendőrségei és az EUROPOL szakemberei ezentúl – a terrorizmus elleni küzdelem és bűnüldözés céljából – hozzáférhetnek a menedékkérők EURODAC adatbázisban tárolt ujjnyomataihoz. Mindemellett a Parlament kifejezett kérésére szigorúbb adatvédelmi szabályok garantálják majd, hogy az adatokat más célra ne használják fel.<sup>38</sup>

A tagállamok közötti menekültügyi szolidaritás pénzügyi intézkedéseket is von maga után, ezért a Hágai Program nyomán a Bizottság egy egységes, általános projektbe

---

<sup>37</sup> C-411/10. és C-493/10. sz. egyesített ügyek N. S. és Secretary of State for the Home Department és M. E. és társai kontra Refugee Applications Commissioner, Minister for Justice, Equality and Law Reform

<sup>38</sup> <http://www.europarl.europa.eu/news/hu/news-room/content/20130607IPR11389/html/A-Parlament%C3%Baj-eur%C3%B3pai-menek%C3%BClt%C3%BCgyi-rendszer-mellett-voksolt> (2013. 08. 26.)



foglalta bele a menekültüggyel és migrációval kapcsolatos intézkedéseket, ami a „Szolidaritás és a migrációs áramlások igazgatása” program nevet viseli, elkerülve ezzel külön költségvetési kategóriák megalkotását.

A 2007 és 2013 közti időszakra a Bizottság egy négy pilléren nyugvó monetáris rendszert dolgozott ki, ami a már említett általános program részét képezi. A négy milliárd eurós költségvetésből felállították az Európai Integrációs Alapot, az Európai Visszatérési Alapot, a Külső Határok Alapot, valamint továbbfejlesztették a már meglévő Európai Menekültügyi Alapot.<sup>39</sup>

A pénzügyi bázisokat a tagállamok éves vagy többéves programok alapján használják fel. A projektben képet állítanak a jelenlegi helyzetről, felállítják a célkitűzéseket, és lefektetik az új irányokat. A támogatás társfinanszírozás formájában valósul meg, ezért a tagállamoknak a már meglévő pénzügyi forrásaikról is be kell számolniuk pályázatukban. Az egyes tagállamokra jutó allokáció összegét az Európai Unió évente pontosítja a tényleges statisztikai adatok alapján. Magyarország esetében a 2007-2013-as időszakra 115 millió euró kerülhet felhasználásra, amit a hazánk 25%-os társfinanszírozással egészít ki.

Az Európai Menekültügyi Alap (EMA) bázis célja, hogy anyagi eszközökkel a menekültek, az oltalmazottak, a menedékesek és a menedékkérők helyzetét javítsák, a migrációs áramlások effektívebb kezelésére irányuló célkitűzéseket elősegítsék, a befogadási feltételeket fokozatosan fejlesszék, a menekültügyi eljárások hatékonyságát és minőségét javítsák. A támogatható intézkedések lehetnek mind nemzeti, mind transznacionális intézkedések, valamint az egész unióra kiterjesztettek. A nemzeti

---

<sup>39</sup> Az Európai Integrációs Alap (a harmadik országok állampolgárainak beilleszkedését segítő európai alap) általános célja, hogy a harmadik országból érkező különböző gazdasági, kulturális, vallási, nyelvi és etnikai háttérű állampolgároknak segítséget nyújtson az európai unió tagállamaiban való beilleszkedésben. Az Európai Visszatérési Alapból támogatják azon harmadik országbeli állampolgárok önkéntes hazatérését, illetve kitoloncolását, akik nem, vagy már nem teljesítik azon feltételeket, amelyek tagállamba történő belépés és tartózkodás esetén állnak fenn. Az Európai Menekültügyi Alap nem egy újonnan kidolgozott pénzügyi eszköz. Rendeltetése a menekültek, oltalmazottak, menedékesek és menedékkérők helyzetének javítása, a migrációs áramlások effektívebb kezelésére irányuló célkitűzések elősegítése, a befogadási feltételek fokozatos fejlesztése, valamint a menekültügyi eljárások hatékonyságának és minőségének javítása érdekében tervezett lépések támogatása. A Külső Határok Alap lehetőséget biztosít az integrált határellenőrzés hatékonyságának növelésére, az egységes európai határőrzeti rendszer fejlesztésére, a külső határok magasabb szintű védelmére, valamint a harmadik országokban lévő konzuli szolgáltatások javítására. További célja, hogy az illegális migráció elleni küzdelem hatékonyságát növeljék.

intézkedések végrehajtása a tagállamok kötelessége, amit többéves projekt keretében hajtanak végre. A nemzeti intézkedésekhez tartoznak a belföldi menekültügyi eljárások, az orvosi ellátás, a pénzügyi támogatások, és a jogsegélyszolgálat biztosítása. Az alap hozzájárul a menekültügyi politika fejlesztéséhez, az információs csatornák bővítéséhez és a szükséges statisztikák elkészítéséhez. A transznacionális és uniós szintű intézkedések esetén a több tagállamot átívelő szervek közötti kommunikációs hálózatok, együttműködési intézkedések és a legalább tíz tagállamban jelen lévő civil szervezetek élveznek támogatást.

#### 4. Az Emberi Jogok Európai Bíróságának és az Európai Bíróságnak esetjoga

Az Emberi Jogok Európai Bíróságának és az Európai Bíróságnak az esetjogában szép számmal találkozhatunk menedékjoggal összefüggő ítéletekkel. Ilyennek tekinthetők az M.S.S. kontra Görögország és Belgium ügy és az N. S. és M. E. egyesített ügyek is. Ezen felül az 1996-os Ahmed kontra Ausztria ügy, amelyben az EJEB kiemelte, hogy a menekültstátusz megvonásakor nem hagyható figyelmen kívül annak vizsgálata, hogy a kitoloncolás esetén a kiutasított hazájában milyen következményeknek lesz kitéve. A Szövetségi Menekültügyi Hivatal ugyanis a Bíróságnak a végrehajtás felfüggesztésére irányuló kérelme ellenére is törvényesnek tartotta a határozat végrehajtását, majd miután megállapította, hogy a kérelmező Szomáliában kínzásnak lenne kitéve, akkor is csak egy évre függesztette fel a döntés foganatosítását. Az 1999-es Selmouni kontra Franciaország ügyben pedig az EJEB a kínzással kapcsolatban megfordította a bizonyítási terhet: az állam lett köteles bizonyítani, hogy a hatóságok nem alkalmaznak erőszakot, illetve azt is, hogy amennyiben mégis megtörténne, úgy minden ilyen esetet kivizsgálják és az érintetteket felelősségre is vonják.<sup>40</sup>

##### 4.1. Az M. S. S. kontra Görögország és Belgium ügy

M. S. S. afgán állampolgár kérelmező 2008-ban Iránon és Törökországon keresztül érkezett meg Görögországba, ahol nem nyújtott be menedékkérelmet, ezt ugyanis

---

<sup>40</sup> Berkes: i. m. 86. o.

2009-ben Belgiumban tette meg. A belga hatóságok a Dublin II. rendeletre hivatkozva kérelmezték, hogy a görög hatóságok járjanak el az ügyben, tekintettel, hogy ők minősülnek ún. felelős tagállamnak. Miután a görög hatóságok a megjelölt határidőn belül, vagyis két hónap alatt nem adtak választ e kérelemre, hallgatás beleegyezés elve alapján a belga hatóságok a kérelmezőt felszólították, hogy térjen vissza Görögországba. Annak ellenére, hogy az ENSZ Menekültügyi Főbiztosa levélben hívta fel a belga hatóságok figyelmét a görög menedékkérelmek-eljárás hiányosságaira, a kérelmezőt kiutasították a Dublin II. rendeletre hivatkozva. E döntés ellen a kérelmező ugyan fellebbezett, de fellebbezését a hatóságok elutasították. Miután visszazállították Görögországba, már az athéni repülőtéren őrizetbe vették és egy közeli épületbe vitték ahol embertelen körülmények között tartották, minimális nagyságú helyet, élelmet és mellékhelyiség-használatot biztosítva. A szabadon bocsátását követően az utcán élt, majd amikor el akarta hagyni Görögországot, hamis bolgár útiokmánya miatt ismét letartóztatták és a már említett épületbe szállították, ahol állítása szerint többször megverték. Ezt követően ismét az utcára került. Az Emberi Jogok Európai Bíróságához címzett beadványában kifogásolta Görögországgal szemben a fogvatartás körülményeit és a jogorvoslat hiányát, Belgiummal szemben pedig az EJEE 2. cikkében foglalt élethez való jogának veszélyeztetését és 3. cikkben foglalt kínzás tilalmának megsértését, valamint a jogorvoslatihoz való jog sérelmét. A döntést végül a Nagykamara hozta meg. Az ügy fontosságát jelzi, hogy az eljárásba több fél (így például Hollandia, vagy a Menekültügyi Főbiztos) is beavatkozott. A bíróság először a kérelmezőnek Görögországgal szemben megfogalmazott panaszait vizsgálta. A bíróság elítélte a görög hatóságok magatartását, ugyanis amikor a kérelmező személy az athéni repülőtérre érkezett – annak ellenére, hogy személyazonossága ismert volt számukra – azonnal őrizetbe vették. Ennek a gyakorlatnak a létezésére több nem kormányközi szervezet is felhívta a figyelmet, hangsúlyozva, hogy a menedékkérőket már a menedékkérelmek benyújtásakor szisztematikusan elzárják, megfelelő tájékoztatás nélkül.<sup>41</sup> További sérelem érte a kérelmezőt a fogvatartás alatt, ahol embertelen körülmények között tartották, ami a bíróság szerint az EJEE 3. cikkébe ütköző magatartás. A görög hatóságok nem tájékoztatták megfelelően a kérelmezőt a lakhatási

---

<sup>41</sup> E szervezetek szót emeltek a rendőri hatalom visszaélészerű használatára ellen is.

lehetőségeiről sem. A kifogásolt helyzet egyértelműen a menekültstátuszhoz kapcsolódik, ha tehát a görög hatóságok azt időközben rendezték volna, nem került volna sor az embertelen és kínzó eljárásokra sem. Így Görögország megsértette az EJEE 3. cikkében foglaltakat. A hatékony jogorvoslatot garantáló 13. cikkkel összefüggésben a bíróság vizsgálta, hogy létezett-e megfelelő eljárási garancia az önkényes visszaküldésekkel szemben. A bíróság megállapította, hogy Görögország megsértette a római egyezmény 13. cikkét, tekintettel arra, hogy a jogi képviselő hiánya mellett egyéb kommunikációs zavarok is fennálltak. Belgium tekintetében a bíróság úgy foglalt állást, hogy az szintén megsértette az EJEE 3. cikkét azáltal, hogy a kérelmezőt átadta Görögországnak (mivel Görögországot elmarasztalták a fogvatartás rossz körülményei miatt) és a hatékony jogorvoslatához való jog sérelmét úgyszintén megállapította a belga kiadatási eljárás során.<sup>42</sup> Amint az látható, az ítélet nehezen egyeztethető össze a Dublin II. rendelettel, megkérdőjelezi a közös menekültügyi rendszer egyik pillérét jelentő kölcsönös bizalmat, valamint az Európai Alapjogi Charta célkitűzéseivel és az abban foglalt rendelkezésekkel (mint amilyen például a kínzás és az embertelen vagy megalázó bánásmód és büntetés tilalma) szintén nehezen egyeztethető össze.<sup>43</sup>

#### 4.2. Az N. S. és M. E. egyesített ügyek

Az Európai Bíróság esetjogából jelentőségét tekintve kiemelkedik a 2010-es N. S. és M. E. egyesített ügyekben, 2011 decemberében hozott ítélet.<sup>44</sup> Az egyik alapeljárás felperese N. S. afgán állampolgár volt, aki az Egyesült Királyságba irányuló utazása során többek között Görögországon is átutazott. Görögországban, 2008. szeptember 24-én letartóztatták, de nem nyújtott be menedékjogi kérelmet. Szerinte őt a görög hatóságok négy napon keresztül fogva tartották, majd kiszabadulását követően arra kötelezték, hogy 30 napon belül hagyja el Görögországot. Állítása szerint bár megpróbálta elhagyni Görögországot, a rendőrség letartóztatta és visszaküldte Törökországba, ahol két hónapon át sanyarú körülmények között tartották fogva. A

---

<sup>42</sup> <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-103050> (2013. 07. 28.)

<sup>43</sup> <http://eur-lex.europa.eu/hu/treaties/dat/32007X1214/htm/C2007303HU.01000101.html> (2013. 08. 28.)

<sup>44</sup> <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:62010CJ0411:HU:HTML> (2013. 08. 04.)

törökországi fogvatartásból megszökve sikerült eljutnia az Egyesült Királyságba, ahová 2009. január 12-én érkezett meg, és ahol ugyanezen a napon menedékjog iránti kérelmet nyújtott be. Az előzetes döntéshozatalra utaló határozatból kiderült, hogy akkoriban a görög menekültügyi eljárásoknál súlyos hiányosságok voltak tapasztalhatók, a szükséges alaki követelményeknek nehéz volt megfelelni, a kérelmezők nem kaptak elegendő tájékoztatást és segítséget, valamint a kérelmeiket sem vizsgálták meg alaposan. Ezen kívül rendkívül alacsony arányban adták meg a menedékjogot, illetve a bírósági jogorvoslatok nem bizonyultak elegendőnek, és egyébként is igen nehezen voltak hozzáférhetőek. Ezek a megállapítások hűen tükrözik, hogy a dublini rendszer nem működik tökéletesen, attól függetlenül, hogy az eset miatt elsődlegesen Görögország került górcső alá.

Rendkívül fontos a bíróságnak azon megállapítása az ügygel kapcsolatban, amely szerint az Európai Unió Alapjogi Chartájának 4. cikkét úgy kell értelmezni, hogy a tagállami bíróságok kötelessége nem átadni a menedékkérőt a „felelős tagállamnak” (még akkor sem, ha egyébként megtehetnék), és pedig akkor, ha a felelős tagállamról alapos okkal feltételezhető, hogy a kérelmező e rendelkezés értelmében embertelen vagy megalázó bánásmód tényleges veszélyének lenne kitéve. Az Európai Bíróság ítélete sok tekintetben az EJEB fent elemzett M. S. S. ügyben hozott ítéletével összhangban született, ez pedig jól jelzi a két bírói fórum joggyakorlatának állandó kölcsönhatását.

#### 5. A menekültügyel és a migrációval foglalkozó nemzetközi és uniós szervezetek

Intézményi oldalról tekintve, 1951-től az ENSZ Menekültügyi Főbiztossága (UNHCR), mint az ENSZ autonóm szerve hivatott elsősorban a menekültek és más nemzetközi védelemre szorulókat oltalmazására. A Főbiztosság a genfi egyezményben foglaltak végrehajtásának a legfőbb letéteményese (az államok mellett). Feladata – a taxáció igénye nélkül – a menekültek védelme, helyzetük javítása, a jogvédelem, a befogadási körülmények ellenőrzése, a hontalanok és a hátrányos helyzetűek védelme, valamint az anyagi segítségnyújtás.<sup>45</sup> Szervezeti oldalról nézve a Főbiztosságot a Menekültügyi

<sup>45</sup> <http://www.unhcr.org/pages/49c3646cbc.html> (2013. 08. 02.)

Főbiztos (jelenleg António Guterres, volt portugál miniszterelnök) irányítja, akit az ENSZ Közgyűlése választ meg a főtitkár jelölése alapján. Munkáját a főbiztos helyettes és a védelmi és operatív főbiztos helyettesek segítik. A védelmi és operatív főbiztos helyetteseknek alárendelve működnek a különböző kontinensekre kiterjedő UNHCR irodák.<sup>46</sup> Az UNHCR központja Genfben van, Budapesten pedig a Közép-Európai Regionális Képviselőlet található.

A migráció terén kiemelkedő szerepet vállal a szintén 1951-ben alapított Nemzetközi Migrációs Szervezet (IOM). A Szervezet együttműködést biztosít a több mint 151 tagország között.<sup>47</sup> A Szervezet tevékenysége magában foglalja a nemzetközi migrációs jog, a tanácsadás, és a migráns jogvédelem kérdéskörét, valamint a migráció egészségügyi és a nemek közötti egyenlőséggel kapcsolatos dimenziójának előmozdítását is. A Szervezet nagy hangsúlyt fektet a kutatásra és a migráció kapcsán feltárt adatok elemzésére, amely keretében például két évente nemzetközi migrációs jelentést jelent meg („World Migration Report” címmel). A Szervezet struktúráját tekintve a tagállamok egy-egy képviselőjéből álló Tanácsra, illetve Igazgatóságra (azon belül is a főigazgatóra, főigazgató-helyettesekre és meghatározott számú személyzetre) tagolódik. Székhelye Genfben található.<sup>48</sup>

A menekültüggyel foglalkozó uniós szervezetek közül elsőként a FRONTEX említendő meg. A szónak francia gyökerei vannak, teljes nevén Európai Unió Külső Határain Való Operatív Együttműködési Igazgatásért Felelős Európai Ügynökségnek hívják. Közel tíz éve, 2004-ben hozták létre,<sup>49</sup> székhelye pedig Varsóban van. A FRONTEX koordinálja a tagállamok közötti kooperációt a külső határok tekintetében, támogatást nyújt a határőrök kiképzésében, kockázatelemzést végez, figyelemmel kíséri a külső határok ellenőrzését, kutatómunkát végez, hogy lehetne a technológiai hiányokat megszüntetni a határokon, valamint támogatást nyújt a tagállamoknak a közös visszatérítési

<sup>46</sup> <http://www.unhcr-centraleurope.org/pdf/about-us/governance-and-organization/unhcr-organigram.html> (2013. 08. 04.)

<sup>47</sup> <http://www.iom.int/cms/en/sites/iom/home/about-iom-1/members-and-observers/governments/memberstates.html> (2013. 08. 04.)

<sup>48</sup> <http://www.ittvagyunk.eu/htmls/cikkek.html?articleID=29> (2013. 08. 04.)

<sup>49</sup> A Tanács 2007/2004 EK rendeletével.

műveletek során.<sup>50</sup> Néhány éve, 2008-ban a Bizottság egy új programot indított el, amelynek a célja a FRONTEX hatékonyabbá tétele lett, amelyet a problémás harmadik államokkal – így például a balkáni és az észak-afrikai országokkal – való együttműködésben láttak megvalósulni. Az együttműködés keretében jobb ellenőrzési és megfigyelési berendezéseket beszerzése szükséges, amely nemcsak az illegális bevándorlók megállítására szolgálna, hanem a bűnözés hatékonyabb visszaszorítására is.

Az 1168/2011/EK rendelet módosításaként az Európai Tanács és az Európai Parlament felruházta a FRONTEX-et, hogy biztosítsa a szükséges segítséget az európai határvédelmi rendszer fejlődésében. Ez alapján jött létre az EUROSUR, amelynek pán-európai határvédelmi rendszerként három nagy feladata van. Az első, hogy csökkentse az illegális bevándorlók számát; a második, hogy egyes esetekben megvédje azokat az illegális bevándorlókat, akik veszélyes körülmények között – kiváltképp a tengereken – próbálnak meg az Európai Unió területére bejutni; illetve a harmadik, hogy a belső biztonságot növelje. Az EUROSUR keretein belül az információcsere „helyzetképek” segítségével történik, amelyek információkból és hírszerzési adatokat tartalmazó grafikus felületekből állnak.

Az Európai Menekültügyi Támogató Hivatalt (EASO) az Európai Parlament és a Tanács 439/2010/EK rendelete alapján hozták létre. Célja, hogy megerősítse a menekültügy terén folytatott gyakorlati együttműködést, segítse a közös európai menekültügyi rendszer jobb végrehajtását, operatív támogatást nyújtson a különösen nagy terhelésnek kitett tagállamoknak, illetve tudományos és technikai segítséget nyújtson az Unió jogalkotásához és stratégiatervezéséhez. Feladata az információcsere előmozdítása, illetve a bevált gyakorlatok azonosítása és egymáshoz való közelítése a menekültügy területén, valamint a Hivatal tevékenységei közé tartozik a menedékkérők származási országaival kapcsolatos információk gyűjtése és a származási országokról szóló jelentések készítése és elemzése is.

---

<sup>50</sup> <http://www.frontex.europa.eu/about-frontex/mission-and-tasks> (2013. 08. 04.)

## Menekültügy és migráció hazai viszonylatban

## 6. A menekültügyet és a migrációt szabályozó hazai jogszabályok

Magyarországon a külföldiekre való utalás már Szent István Imre herceghez írt Intelmeiben is megjelenik „a vendégek befogadásáról és gyámolításáról” című szakaszban, Kálmán király pedig törvényeiben a külföldiek belépéséhez már azt is megkövetelte, hogy egy honos személy vállaljon kezességet értük, valamint erősen diszkriminált egyes népcsoportokat (pígy például az izmaelitákat). Mindazonáltal érdekesség, hogy Kálmán király nevéhez fűződik a menedékjog megsértésének egy igen kirívó esete is, ugyanis a megvakított Álmos herceget úgy végeztette ki, hogy a herceg közben a dömösi egyház Szent Margit oltárába kapaszkodott.<sup>51</sup> A külföldiek igazgatására vonatkozó törvény megalkotásának igénye szignifikánsan a reformkorban jelentkezett. Az első bevándorlást szabályozó törvényjavaslatot Irányi Dániel nyújtotta be, amelynek folyamodványaként megszületett a községekről szóló 1886. évi XXVII. törvénycikk, amely értelmében „a külföldi a községben lakhatik, települhet és a község kötelékébe felvétethetik”, ha teljesíti a meghatározott törvényi feltételeket.

Míg a korai népességmozgások többnyire befelé irányultak, az 1880-as évek és az első világháború között a kivándorlások száma ugrott meg jelentősen, olyannyira, hogy „keserű magyar hagyományként” is szokták jellemezni ezt az időszakot, amikor is kétmillió ember hagyta el az országot, főleg gazdasági okokból.<sup>52</sup> A második világháború, valamint az azt követő békeszerződések további vándorlási hullámot eredményeztek, jelentősen átrajzolva ezzel Közép-Európa etnikai térképét. A határok később, az 1965-os forradalom hatására valamelyest megnyíltak, így a következő három hónapban mintegy százezren menekültek el az országból Ausztrián keresztül. A menekültek egy része végül az Egyesült Államokban telepedett le, míg másik része ötven különböző országban területén szóródott szét.

<sup>51</sup> <http://lexikon.katolikus.hu/M/mened%C3%A9kjog.html> (2013. 07. 25.)

<sup>52</sup> <http://menedek.hu/magyarorszag-menekultugy-tortenete> (2013. 08. 02.)



Napjaink helyzetét tekintve elmondható, hogy míg 2012-ben összesen 2157 ember kért menekültstátust Magyarországon, addig 2013-ban csupán május végéig közel 7500, (főként koszovói, pakisztáni, afgán, algériai és szír állampolgárok), januártól pedig megnőtt azoknak a menedékkérőknek a száma, akik megpróbálnak visszaélni a menekültügyi eljárással. Ők gazdasági menekültek, akiket nem politikai, vallási, etnikai hovatartozásuk miatt üldöznek, csupán kilátástalan saját országukban az életük.<sup>53</sup>

### 7.1. Menekültügy és migráció az Alaptörvényben

Alaptörvényünk két ponton szabályozza a menekültügy és a migráció kérdéskörét, ezek pedig a XIV. és a XXVII. cikkek, vagyis a mozgásszabadságra és a menedékjogra vonatkozó rendelkezései.

A XIV. cikk első és második bekezdése szerint „magyar állampolgár Magyarország területéről nem utasítható ki, és külföldről bármikor hazatérhet. Magyarország területén tartózkodó külföldit csak törvényes határozat alapján lehet kiutasítani. Tilos a csoportos kiutasítás. Senki nem utasítható ki olyan államba, vagy nem adható ki olyan államnak, ahol az a veszély fenyegeti, hogy halálra ítélik, kínozzák vagy más embertelen bánásmódnak, büntetésnek vetik alá.” A XXVII. cikk szerint pedig „mindenkinek, aki törvényesen tartózkodik Magyarország területén, joga van a szabad mozgáshoz és tartózkodási helye szabad megválasztásához. Minden magyar állampolgárnak joga van ahhoz, hogy külföldi tartózkodásának ideje alatt Magyarország védelmét élvezze.” A mozgásszabadság joga ezek alapján egy első generációs emberi jog, bár mára már vannak egészen modern aspektusai is, melyeket főleg a XXI. század globális migrációinak köszönhet. Szoros kapcsolatban áll az egyéni méltósághoz való jog dinamikus oldalával, illetőleg a személyi szabadsághoz való joggal is, hisz a mozgásszabadság jelölhető akár annak egyik fokozataként is. A címzettek az önkéntesség elve alapján gyakorolhatják, vagyis törvény keretei között mindenki szabad elhatározása szerint élhet vele. Alanyai elvileg az állampolgárok, de státus jellege az

---

<sup>53</sup> <http://www.origo.hu/itthon/20130620-ugrasszeruen-megnott-a-magyarorszagi-menekultek-szama.html> (2013. 08. 02.)

európai integrációval összefüggésben bizonyos tekintetben oldódni kényszerül. Az állampolgársági jelleg abból adódik, hogy az állam belső szuverenitása körében megkülönböztetheti, valamint eltérő jogállást biztosíthat a területén tartózkodó állampolgároknak és idegeneknek (így például a hontalanoknak, a menekülteknek, vagy a bevándorlóknak), illetőleg az idegenek között további differenciálást is végezhet (így például az alapján, hogy turizmus, munkavállalás vagy tanulmányok folytatása végett érkeznek-e hazánkba). Tárgya a mozgás, vagyis az egyén helyválttatása és helykiválasztása (így például utazás, költözés vagy kényszervándorlás, illetve a lakóhely vagy tartózkodási hely kiválasztása). Egyénileg vagy közösségileg is gyakorolható, de funkcióját tekintve mindvégig személyes szabadságjog marad (függetlenül attól, hogy egyszerre hányan gyakorolják ténylegesen). Tartalmát tekintve megkülönböztetjük vertikális és horizontális oldalát, utóbbin belül pedig annak statikus és dinamikus olvasatát. A mozgásszabadság vertikális olvasatban a közlekedési szabadságra terjed ki (így például a közúti közlekedésben való részvételre, vagy a közterületek használatára), illetőleg a fogyatékos személyeknek az érzékelhető, akadálymentes környezethez, valamint a közlekedési eszközök igénybevételéhez és a megfelelő lakhatási forma kiválasztásához való jogára. A mozgásszabadság a horizontális olvasat statikus oldala alapján a tartózkodási hely és lakóhely szabad megválasztásának a jogát, a külföldiek állandó tartózkodáshoz vagy letelepedéshez való jogát és a menekültként való elismerés jogát jelenti, míg a horizontális olvasat dinamikus oldala szerint a külföldre utazáshoz és az útlevélhez való jogot, a hazatéréshez vagy a kivándorláshoz való jogot, a külföldiek be-, ki-, átutazásának a jogát és az üldöztetésből fakadó meneküléshez való jogot. Azonban a mozgásszabadsághoz való jog nem korlátlan, hiszen eleve csak azokat illeti meg, akik törvényesen tartózkodnak az ország területén. További korlátozásnak tekinthetők a közlekedési szabadság vagy az országon belüli mozgás korlátai, a külföldre utazás korlátai és a külföldiek beutazásának és tartózkodásának a korlátai. Korlátozásra okot adhat még egyéb nemzetbiztonsági, közbiztonsági, közegészségi körülmény, illetőleg a közérkölc, a közrend vagy más közérdek is, ezen felül pedig különleges jogrend idején is korlátozható. Azonban a korlátozásnak is van korlátozása: a non refoulement elv, a saját állampolgár kiutasításának a tilalma, a csoportos kiutasítás tilalma, külföldiek esetén pedig a

törvényes határozat követelménye (még akkor is, ha a külföldi illegálisan tartózkodik az országban).

A menedékjogról az Alaptörvény XIV. cikkének harmadik bekezdése rendelkezik, amely szerint „Magyarország – ha sem származási országuk, sem más ország nem nyújt védelmet – kérelemre menedékjogot biztosít azoknak a nem magyar állampolgároknak, akiket hazájukban vagy a szokásos tartózkodási helyük szerinti országban faji, nemzeti hovatarozásuk, meghatározott társadalmi csoporthoz tartozásuk, vallási, illetve politikai meggyőződésük miatt üldöznek, vagy az üldöztetéstől való félelmük megalapozott.” Ezek alapján könnyen úgy tűnhet, hogy a menedékjog egy kérelemre elnyerhető jogcím, amely a Magyarországon belüli tartózkodásra, illetőleg a kiutasítás, a kiadatás és a visszaküldés elleni védelemre jogosít fel. Alkotmányjogi szempontból viszont emberi jognak tekintendő, amely funkcióját tekintve sokkal inkább egy szabadságjog jellegű védőjog, mint alanyi jog, és amely elnyerése menekült, oltalmazott vagy menedékes státuszt eredményez. Az Alaptörvény – az 1951. évi genfi egyezményvel összefüggésben – felsorolja az üldöztetés öt fajtáját, úgymint a faji vagy vallási okból történő üldöztetést, a nemzeti vagy a társadalmi csoporthoz való tartozás miatti üldöztetést, illetőleg a politikai vélemény miatti üldöztetést. Mindazonáltal, a menedékjog nem korlátlan, hiszen érdemtelenség vagy rászorultság hiányában nem nyerhető el. Emellett a menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény is felállított néhány korlátot elnyerésével szemben, így például a kiinduló országba való visszatérés esetén, a régi állampolgárság visszaszerzése esetén, egy új állampolgárság megszerzése esetén, az alapul szolgáló körülmény megszűnése esetén, vagy hamis dokumentumok, valótlan tények szolgáltatása esetén meg kell vonni a menedékjogot. Azonban a korlátozásnak itt is van korlátozása, hiszen a non refoulement elv betartása a menedékjog megvonásával kapcsolatban is kötelező zsinórmérték.<sup>54</sup>

---

<sup>54</sup> Chronowski Nóra: Mozgásszabadság, menedékjog. Előadás, PTE ÁJK, Pécs (2013.09.27.)

## 7.2. Menekültügy és migráció a menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. törvényben

A hazánkban felmerülő menekültügyi és a migrációs kérdéseket elsősorban a menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény szabályozza. Alapvetően fontos, hogy a törvényt minden esetben a menekültek helyzetére vonatkozó 1951. évi genfi egyezményrel, valamint az azt kiegészítő 1967. évi kiegészítő jegyzőkönyvvel, továbbá az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló 1950. évi római egyezményrel összhangban kell alkalmazni és értelmezni.

A törvény háromféle központi státuszt különböztet meg a menekültügy terén: a menekült státuszt, az oltalmazott státuszt és a befogadott státuszt. Azok, akik menekült státuszt nyernek el hazánkban, a magyar állampolgárokhoz hasonló státuszt kapnak, hisz a magyar állampolgárokkal azonos jogokat élveznek, kivéve a parlamenti választás jogát, három év folyamatos magyarországi tartózkodás után pedig akár állampolgárságot is kérelmezhetnek, amennyiben a további törvényi feltételeknek is megfelelnek. A magyar jog szerint oltalmazott státuszra az jogosult, aki nem menekült, ugyanakkor fennáll annak a valós veszélye, hogy visszaküldése esetén úgynevezett „súlyos sérelemnek” lenne kitéve. Az oltalmazottak státusza és jogi helyzete nagyon hasonlít a menekültekéhez, és ezáltal a magyar állampolgárokéhoz. Végül a magyar jog befogadottnak nevezi azt a nemzetközi védelemre szoruló külföldit, akit nem lehet hazájába visszaküldeni, mert ott üldözés, kínzás, embertelen vagy megalázó bánásmód vagy halálbüntetés áldozata lenne, de mégsem jogosult sem menekült, sem oltalmazott státuszra. A befogadott státuszt egy évre adják (bár lejártával egyidejűleg meghosszabbítható) és magába foglalja a munkavállalás lehetőségét is, mindazonáltal a befogadottak részére a magyar állam semmilyen magyar úti okmányt nem ad (akkor sem, ha semmilyen úti okmánnyal nem rendelkeznek).

## 7.3. A menekültügyi őrizet a menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. törvényben

A törvény számtalan rendelkezése közül napjainkban az úgynevezett „menekültügyi őrizet” intézménye váltja ki a legtöbb vitát. A menekültügyi őrizet a rendészeti őrizetnek egy olyan speciális formája, amelynek alanya a menedékjogot kérelmező külföldi

természetes személy, és amelyet csakis hat feltétel együttes teljesülése esetén lehet alkalmazni. E feltételek a menekültügyi őrizet céljára, korlátaira, módjára, időtartamára, helyére és a menedékjogot kérelmező külföldi természetes személy tartózkodási jogcímére vonatkoznak.<sup>55</sup>

Az őrizet célját tekintve egyrészt arra irányulhat, hogy a menekültügyi eljárás lefolytatását biztosítsa – vagyis annak megállapítását, hogy fennállnak-e az elismerését kérő külföldi menekültként, oltalmazottként vagy menedékesként történő elismerésének törvényi feltételei. Ezzel kapcsolatban a törvény taxatív felsorolhat olyan okot, amelyek esetén menekültügyi őrizet rendelhető el (példának okáért akkor kerülhet rá sor, ha az elismerését kérő személyazonossága, illetve állampolgársága nem tisztázott, bár ennek megállapítása szükséges, vagy pedig ha az elismerését kérő a hatóság előtt elrejtőzött vagy a menekültügyi eljárás lefolytatását más módon akadályozza). Másrészt pedig azt célozhatja meg, hogy amennyiben a menedékjogi kérelem előzetes vizsgálata során kiderül: a dublini rendelet alkalmazásának van helye és a rendelet szerint a menedékjogot kérelmező átvételére és kérelmének megvizsgálására másik tagállam köteles, akkor biztosítva legyen a kérelmező átadása a másik tagállamnak azáltal, hogy a külföldi az átadás végrehajtásáig, de legfeljebb hetvenkét óráig a számára kijelölt tartózkodási helyet az átadás végrehajtásának biztosítása érdekében nem hagyhatja el.

Az őrizet több oldalról is korlátok közé van szorítva. Alaptétel szerint nem rendelhető el menekültügyi őrizet kizárólag azon az alapon, hogy az elismerését kérő elismerés iránti kérelmet terjesztett elő – magyarán szükség van további feltételekre is. E további feltételek szükségességére utal az is, hogy a törvény szövege szerint a menekültügyi őrizet elrendelésére egyedi mérlegelés esetén és kizárólag abban az esetben kerülhet sor, ha annak célja a rendelkezésre állást biztosító intézkedések alkalmazásával nem biztosítható – magyarán az őrizet, ahogyan az Csizmadia Tamás, a Belügyminisztérium sajtófőnökének szavaiból is kiderül,<sup>56</sup> csakis egyfajta ultima ratio-ként szolgálhat, vagyis csakis akkor rendelhető el, ha a rendelkezésre álló egyéb eszközök nem alkalmazhatóak. Éppen ezért az őrizet elrendelése előtt a menekültügyi hatóság minden esetben köteles mérlegelni, hogy az elérendő célok a rendelkezésre állást biztosító

<sup>55</sup> 2007. évi LXXX. törvény a menedékjogról 31/A. § (1)-(10) bek.

<sup>56</sup> [http://www.youtube.com/watch?feature=player\\_embedded&v=MaVp963bCso](http://www.youtube.com/watch?feature=player_embedded&v=MaVp963bCso) (2013. 08. 05.)

intézkedések alkalmazásával (mint például a menekültügyi hatóság előtti rendszeres jelentkezésre kötelezéssel, vagy menekültügyi óvadék kiszabásával) biztosíthatóak-e. Ezen felül további korátokkal is találkozhatunk a törvényben, így például nem rendelhető el menekültügyi őrizet a kísérő nélküli kiskorú elismerését kérővel szemben sem, valamint az őrizet kiskorú gyermekkel rendelkező családdal szemben csak végső intézkedésként, a gyermek mindenekfelett álló érdekét elsődlegesen figyelembe véve rendelhető el.

Az őrizet elrendelésének módjáról a törvény akként rendelkezik, miszerint a menekültügyi őrizetet határozattal kell elrendelni, és azt a közléssel egyidejűleg végre is kell hajtani. Ezen felül – a házastársak kivételével – a férfiakat a nőktől, valamint a kiskorú gyermekkel rendelkező családokat – a magánélet megfelelő védelmének biztosításával – a többiektől el kell különíteni, a különleges bánásmódot igénylő személyek elhelyezéséről pedig sajátos szükségleteikre figyelemmel kell gondoskodni.

A menekültügyi őrizet legfeljebb hetvenkét órára rendelhető el. E hetvenkét órás őrizetet a menekültügyi hatóság kezdeményezésére az őrizet helye szerinti járásbíróság legfeljebb három alkalommal hatvan nappal meghosszabbíthatja, azonban az őrizet teljes egészében sosem lehet hosszabb hat hónapnál, a kiskorú gyermekkel rendelkező család esetében pedig harminc napnál. Ezen felül a törvény felsorolja azokat az eseteket is, amikor a menekültügyi őrizetet haladéktalanul meg kell szüntetni, így például akkor, ha az elrendelésének oka megszűnt, vagy pedig ha az őrizetbe vett elismerését kérő egészségügyi állapota miatt huzamos kórházi kezelést igényel.

A menekültügyi őrizetet a menekültügyi hatóság csakis az erre a célra kijelölt, az őrizet végrehajtására szolgáló intézményben hajthatja végre. A jelenlegi tervek szerint Békéscsabán, Debrecenben (egy a jelenlegi táboron belüli régi épületben) és Nyírbátoron lesznek erre szolgáló intézmények. Végül pedig hatodik feltételként említendő meg, hogy az őrizet csakis olyan kérelmező ellen rendelhető el, akinek tartózkodási jogcíme kizárólag az elismerés iránti kérelem benyújtásán alapul – magyarán azért tartózkodik Magyarország területén jogszerűen, mert menekültügyi kérelmet nyújtott be, de azt jogerősen még nem bíráltak el.

A menekültügyi őrizet roppant fiatal jogintézmény, hiszen csupán 2013. július 1-jétől alkalmazzák. Jogsabályi hátterül a már említett menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény szolgál, amelybe az egyes rendészeti tárgyú törvények módosításáról szóló 2013. évi XCIII. törvény révén került be. Bevezetésének indoka egy négylépcsős ok-okozati láncként vázolható fel. Magyarországon 2012 közepére – az ENSZ Menekültügyi Főbiztosságának (UNHCR) szavaival élve – az idegenrendészeti őrizetbe vétel az addigi kivételes előfordulás helyett általánossá vált. Erre reflektálva az UNHCR és az Európai Bizottság éles kritikával illette a magyar gyakorlatot – utóbbi kötelezettségszegési eljárást is indított hazánk ellen –, hiszen véleményük szerint nem lehet vélelmezni azt, hogy minden menekült bűnöző lenne.<sup>57</sup> E kritikát csak megerősítette az, hogy az Emberi Jogok Európai Bírósága hazánkat nem oly régen két alkalommal is elmarasztalta a menedékkérők jogellenes, önkényes fogvatartása terén. Mindkét ügyben a hazánkban menekültstátuszért folyamodó külföldiek (egy palesztin és két iraki személy) azért fordultak az Emberi Jogok Európai Bíróságához, mert mindaddig a személyes szabadság teljes megfosztásával járó őrizetben kellett maradniuk, amíg a menekültkérelmük ügyében született döntésre vártak. Elzárásuk a nyírbátori idegenrendészeti fogdán közel fél évig tartott, bár végül mindhárman védelmet kaptak hazánkban. A Bíróság döntéseit elsősorban a Lokpo és Touré Magyarország elleni ügyére alapozta, az akkori döntés releváns szakaszait hosszasan, szó szerint idézve. A Bíróság már akkor kimondta, hogy önkényesnek minősül – és ezáltal az Egyezmény 5., a szabadsághoz és biztonsághoz való jogról szóló cikkével ellentétes –, ha a menedékkérőket az érdemi eljárásra utalást követően is idegenrendészeti őrizetben tartják fogva. A Bíróság hangsúlyozta, hogy a menedékkérők fogvatartása esetén különös figyelmet kell fordítani arra a körülményre, hogy nem bűnözőkről, hanem olyan személyekről van szó, akik gyakran életüket féltve menekültek el saját hazájukból. Mindenkor érvényes továbbá az a szabály, miszerint a fogvatartás nem lehet hosszabb annál, mint amit az elérni szándékozott cél feltétlenül megkíván.<sup>58</sup>

Ennek megfelelően 2013 elején a menekültügyi szabályozást a törvényhozó hatalom megváltoztatta, azonban a kritikusok nagy meglepetésére nyár elején felvetődött egy, a

---

<sup>57</sup> ENSZ Menekültügyi Főbiztossága (UNHCR): A menedékkérők és menekültek magyarországi helyzetével kapcsolatos megfigyelések

<sup>58</sup> <http://helsinki.hu/ket-nyertes-ugy-strasbourgban> (2013. 08. 13.)

korábbi gyakorlattal lényegében teljesen megegyező intézmény bevezetésének ötlete, amelyet menekültügyi őrizetnek neveztek el. A bevezetés legfőbb oka – ahogyan azt az intézmény legelső ismertetésekor Kósa Lajos, a kormánypárt ügyvezető alelnöke is kiemelte – az volt, hogy a túl liberális szabályozás miatt január elsejétől megháromszorozódott a menekültek száma, és ezzel együtt több lett a menekültek által elkövetett szabályértés és bűncselekmény is.<sup>59</sup> A törvénymódosításnak a menekültügyi őrizet bevezetését előíró része tehát főleg e problémára reflektál. Bár minket elsősorban az érdekel, hogy a menekültügyi helyzet alakulása hazánkra nézve milyen hatásokkal jár, ezt csakis úgy érthetjük meg teljes egészében, ha legalább egy gondolat erejéig nemzetközi kontextusba helyezzük témánkat. Kétségtelen, hogy a liberális szabályozás is oka lehet a menekültügyi mutatók jelentős megugrásának, azonban ennél jóval többről van szó. Példának okáért az afganisztáni biztonsági helyzet, a szíriai polgárháború és az európai országok menekült-kezelési taktikái – vagyis a nyugat-európai államok azon gyakorlata, amely alapján igyekeznek arra szorítani a kelet-európai országokat, hogy maguk fogadják be a határátlépőket – szintén jelentősen megváltoztatják a statisztikai mutatókat.<sup>60</sup>

## 8. A menekültüggyel és a migrációval foglalkozó hazai szervezetek

Mindenekelőtt fontos tisztáznunk, hogy hazánkban a rendészeti igazgatási feladatok ellátása – vagyis a határrendészet, az idegenrendészeti és a menekültügyi igazgatás – a belügyi igazgatás részét képezi. A határrendészet hazánk országhatárainak az ellenőrzését jelenti, érdemben pedig azokon a határszakaszokon megy végbe, amelyek olyan országoktól választanak el minket, amelyek nem részes államai az 1990. évi schengeni egyezménynek. A határrendészeti feladatokat a Rendőrség látja el, a határőrizettel kapcsolatos irányadó jogszabályi rendelkezéseket pedig az előbb említett egyezmény tartalmazza. Az idegenrendészeti jog ezzel szemben a harmadik országbeli állampolgárok (nem EGT- és nem magyar állampolgárok) be- és kiutazási, valamint tartózkodási szabályait határozza meg, a leggyakrabban eljáró szervek közül pedig a

<sup>59</sup> <http://index.hu/belfold/2013/05/21/menekultugy/> (2013. 08. 22.)

<sup>60</sup> <http://www.jogiforum.hu/hirek/30262> (2013. 08. 20.)



belügyminiszter, a külügyminiszter, a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal (BÁH), annak regionális igazgatóságai, a konzuli tisztviselők, valamint a Rendőrség emelendők ki. Ezen felül egyes idegenrendészeti eljárásokban szakhatóságként az Alkotmányvédelmi Hivatal, a Terrorrelhárítási Központ és a Rendőrség is eljárhat.

Számunkra viszont sokkal fontosabb ezeknél a hazai menekültügyi igazgatás szervezeti felépítése. Itt alapvetően hét főbb szereplőt különböztethetünk meg, ezek pedig az UNHCR Közép-Európai Regionális Képvisellete és Globális Szolgáltató Központja, a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal, a Központi Menekültügyi Nyilvántartás, a különféle menekülttáborok, a Magyar Vöröskereszt, az Alkotmánybíróság, illetőleg az Alapvető Jogok Biztosa.

Az ENSZ Menekültügyi Főbiztosának Hivatala, az UNHCR 1989 óta működik Magyarországon. A kezdeti időszakban elsősorban Magyarország kormányzatát segítette a nemzetközi menekültjoggal harmonizált nemzeti jogszabályok megalkotásában, valamint a menekültellátó infrastruktúra kiépítésében. A szervezet emellett a román és jugoszláv menekültek és menedékkérők kezelésében is támogatta az országot. Mandátumának megfelelően az UNHCR a menedékkérelmek elbírálásában is részt vett, mivel Magyarország földrajzi korlátozással csatlakozott az 1951. évi egyezményhez, nevezetesen az ország csak európai menedékkérők esetében vizsgálta, hogy teljesülnek-e a menekültstátusz kritériumai. Ma a szervezet magyarországi irodája az UNHCR Közép-Európai Regionális Képviseletének keretei között működik. A budapesti székhelyű Regionális Képviselőlet a térség hét államában fejt ki tevékenységét: Bulgáriában, a Cseh Köztársaságban, Lengyelországban, Romániába, Szlovákiában, Szlovéniában és Magyarországon.<sup>61</sup> Főbb céljai közé tartozik többek között elérni, hogy a befogadás és az ellátás körülményei megfeleljenek az elvárt színvonalnak úgy a befogadó állomásokon, mint a menekültellátó rendszer többi intézményében, valamint, hogy az ott tartózkodó menedékkérők és menekültek tiszteletteljes bánásmódban részesüljenek, amely figyelembe veszi az életkorukból, társadalmi nemükből és sokszínűségükből fakadó különleges szükségleteiket. Ezen kívül törekszik biztosítani a tisztességes és hatékony menekültstátusz-meghatározó eljárást,

---

<sup>61</sup> <http://www.unhcr-centraleurope.org> (2013. 08. 29.)

illetve azt, hogy a nemzeti jog előírásai és a menekültstátuszt megállapító hatóságok tevékenysége összhangban legyen a mérvadó nemzetközi normákkal és színvonallal.

A Kormány az egységes migrációs szervezet kialakításának első fázisaként, a 162/1999. (XI.19.) Korm. rendelettel, önálló központi hivatalként, 2000. január 1-jei hatállyal hozta létre a Belügyminisztérium Bevándorlási és Állampolgársági Hivatalát. Az Európai Unióhoz történő csatlakozásra való felkészülés folyamatában a jogharmonizáció és intézményfejlesztés végrehajtása érdekében az Országgyűlés 2001. május 19-én törvényt alkotott a külföldiek beutazásáról és tartózkodásáról, valamint módosította a menedékjogról szóló 1997. évi CXXXIX. törvényt. Ezzel megnyílt a jogi lehetőség az egységes migráció szervezet országos kiépítésére. A Kormány a Belügyminisztérium Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal (BÁH) létrehozásáról szóló 162/1999. (XI.19.) Korm. rendelet módosításával 2002. január 1-jei hatállyal létrehozta a központi hivatal területi szerveit, a regionálisan szervezett igazgatóságokat. A BÁH a belügyminiszter, valamint az egyszerűsített honosítással kapcsolatos eljárások tekintetében a közigazgatási és igazságügyi miniszter irányítása és felügyelete alatt álló, jogi személyiséggel rendelkező, önállóan működő és gazdálkodó, az előirányzatok felett teljes jogkörrel rendelkező központi hivatal.<sup>62</sup>

A Központi Menekültügyi Nyilvántartás egy olyan nyilvántartás, amely a menekültügyi hatóság által menekültként vagy menedékesként elismertek, továbbá az elismerésüket kérelmező külföldiek személyes adatait, a tartózkodásukkal, az őket megillető ellátásokkal és támogatásokkal összefüggő adatokat, továbbá az ezekben az adatokban bekövetkező változásokat tartalmazza. Különleges adatokat is tartalmaz, amelyek a nemzeti, nemzetiségi hovatartozásra, illetőleg a vallásos meggyőződésre vonatkoznak. A nyilvántartásban kezelt adatok tekintetében – az ujjnyomat kivételével – adatkezelő és adatfeldolgozó a központi menekültügyi hatóság, vagyis a BÁH.

A menekülttáborok átmeneti, ideiglenes megoldást nyújtanak a menekültek számára. Jelenleg öt idegenrendészeti fogda, és három menekülttábor működik Magyarország területén. Idegenrendészeti fogdák működnek Békéscsabán, Nyírbátoron, Kiskunhalason, valamint a Budapest Repterén. Menekülttábori intézmény működik

---

<sup>62</sup> <http://www.bmbah.hu> (2013. 08. 22.)

Debrecenben és Bicskén, illetve 2013. augusztus 5-én nyitotta meg kapuit a Vámoszabadiban kialakított menekülttábor. A debreceni menekülttábor nyitott menekülttábor, ahol a menekültügyi eljárás ideje alatt tartózkodhatnak a menedékkérők. A bicskei intézmény elismert menekültek részére fenntartott integrációs központ, ahol a menekültek felkészítést kapnak a magyarországi integrációjukhoz. Debrecen, Magyarország legnagyobb befogadó állomása a menekültügyi eljárás idejére biztosít szállást és ellátást a megfelelő okmányokkal érkező menedékkérőknek. Azok, akik végül megkapják a menekült státuszt vagy kiegészítő védelemben részesülnek, Bicskére kerülnek, ahol felkészítést kapnak a magyarországi beilleszkedéshez.<sup>63</sup>

A Magyar Vöröskereszt feladatkörének tekinti a táborok és az idegenrendészeti fogdák rendszeres látogatását, valamint a folyamatos szükségletfelmérést, monitorozást és az egészségügyi szükségletek felmérését az intézményekben elhelyezett menekültek körében. További feladatának tekinti az adományok gyűjtését és osztását mind a menekülttáborokban, mind pedig az idegenrendészeti fogdáknál. Kapcsolatot tart a hatóságokkal valamint más hazai partnerszervezetekkel, a külföldi szervezetekkel, a NGO-kal a pályázatok és egyéb bevételi források felkutatásának érdekében.<sup>64</sup>

Ahogy az uniós vetület elemzésénél nem mehettünk el szó nélkül az EJEB és az Európai Bíróság gyakorlata mellett, úgy a hazai vetület elemzésénél sem hagyhatjuk figyelmen kívül az alkotmányos szempontból roppant meghatározó Alkotmánybíróság gyakorlatát. A taláros testület ugyan több alkalommal is foglalkozott a menedékjog kérdéskörével, gyakorlata ennek ellenére mégis szegényesnek nevezhető, hiszen sarkalatos megállapításokat nem tett egyikkel kapcsolatban sem. Mindazonáltal kiemelendő a 21/1996. (V. 17.) AB határozat, amelyben kimondták, hogy „az emberi jogok mindenkit megilletnek, az állampolgári jogok értelemszerűen a magyar állampolgárokat, egyes jogoknál az Alkotmány maga határozza meg a sajátos jogosulti

---

<sup>63</sup> <http://www.voroskereszt.hu/menekueltuegy.html> (2013. 08. 23.)

<sup>64</sup> <http://www.voroskereszt.hu/menekueltuegy.html> (2013. 08. 22.)

kört (menedékjog, választójog)”. Magyarán az alkotmányozó hatalom jogosult arra, hogy a menedékjog lehetséges alanyainak körét meghatározza.<sup>65</sup>

Az Alapvető Jogok Biztosa a kilencvenes évek közepén kezdett el foglalkozni a menekültügy kérdéskörével. Az elsők között tapasztalta meg a rendszerváltással együtt járó országhatár-megnyitásokban rejlő problémákat. Így például a megnövekedett migráció eredményeként egyre több állampolgárság iránti kérelem érkezett be, amelyek elbírálása rendkívül hosszadalmasnak bizonyul (akár évekig is elhúzódhatott), valamint az állampolgársági alkotmányos alapismeretekre vonatkozó vizsgáztatási gyakorlat is egészen eltérő volt megyénként. Ezen felül az idegenrendészeti hatóságok által kijelölt helyen való tartózkodás és az idegenrendészeti őrizet végrehajtása számos érintettnek sérelmet okozott (hiszen például nem folytathattak jövedelemszerző tevékenységet, nem részesülhettek szociális támogatásban, sőt még ideiglenes tartózkodási engedélyt sem kaphattak). Ezek orvoslása végett az ombudsman változatos módszereket alkalmazott. Először is megállapította, hogy az állampolgárság iránti kérelmek ugrásszerű növekedésére a magyar közigazgatás nem volt felkészülve, illetve sikerült elérnie, hogy az állampolgárságukat kérelmezőket értesítsék az eljárás befejezésének várható időpontjáról. Ezen felül helyszíni vizsgálatok során ellenőrizte többek között Nyírbátor, Miskolc, Győr és Balassagyarmat közösségi szállásait, illetve a külföldiekkel napi kapcsolatban álló útlevélkezelők és a közösségi szálláson szolgálatot teljesítő határőrök munkakörülményeit is megvizsgálta, valamint sikerrel kezdeményezte több ponton is az általa kritizált idegenrendészeti törvény módosítását és a konzuli védelemről szóló törvény megalkotását. A kétezres évek elején a világszerte növekvő gazdasági és politikai migráció, a helyi háborúk és súlyos válságok következményei, valamint a magyar állampolgárok utazási kedve nehezen megoldható feladatok elé állította az illetékes magyar hatóságokat. Már ekkor felmerült például, hogy azok a külföldiek, akik érvényes okmányok nélkül kérik menekültként való elismerésüket, jogtalanul tartózkodnak Magyarországon területén. E problémákat az ombudsman különféle módon orvosolta. Megállapította, hogy a menedékjog legfontosabb sajátossága, hogy ez az egyetlen olyan alkotmányos jog, amelyet Magyarország kizárólag külföldi

---

<sup>65</sup> Az Alkotmánybíróság menekültügyet érintő további határozatai: 20/1992. (V. 26.), 16/1999 (VI. 11.), 55/2001. (XI. 29.), 775/B/2006., 39/2007 (VI. 20.), 74/2009. (VII. 10.) AB határozatok.

állampolgárok számára biztosít. Ezen felül megállapította többek között azt, hogy az országban törvényesen tartózkodó menekültkénti elismerését kérő személyre az idegenrendészeti szabályokat mindaddig nem lehet alkalmazni, amíg a külföldi itt-tartózkodása jogszerű. Amennyiben pedig a jogalkotó az országban jogszerűen tartózkodó menedékkérők mozgási szabadságát korlátozni kívánja, azt nem a külföldiekre általában irányadó törvényben vagy végrehajtási rendeleteiben, hanem a menedékjogról szóló törvényben kell szabályozni. Mindezek mellett rámutatott arra, hogy helytelen dolog nemzetiségi hovatartozás alapján sorrendet állítani a kérelmet benyújtók között, illetőleg sikeresen kezdeményezte a kitoloncolási eljárásról szóló jogszabály megalkotását is. Nem sokkal később, 2006-ban pedig megkapta az első olyan beadványt, amely az Európai Unió tagállamaiban benyújtott menedékjogi kérelmek koordinált elbírálását szabályozó Dublini Rendelet hazai alkalmazását kifogásolta. A biztos munkája azonban itt nem állt meg, azóta is folyamatosan törekszik a menekültüggyel és a Dublini Rendelettel kapcsolatos problémák felderítésére és a problémák orvoslásának megkísérlésére.

## KRITIKÁK

### A dublini rendszer aktuális problémái

#### 9. Kritikák a nemzetközi és az uniós szabályozási megoldásokkal kapcsolatban

A dublini rendszert születése óta számos súlyos kritika érte a hatékonyság hiánya és a működés embertelen következményei miatt, továbbá azért, mert aláássa a menedék intézményét Európában. Jól mutatja ezt a helyzetet egy tavaly januárban történt iráni férfi tragédiája. A férfi a saját keze által vetett véget életének. Pszichés zavarait az átmeneti szállásaként funkcionáló menekülttáborban észrevették, majd a würzburgi klinika vizsgálata után visszaszállították.<sup>66</sup> Az orvosok környezet- és életmódváltozást javasoltak, de ez egyszerűen nevetségesnek hatott. Nehezen elképzelhető ugyanis, hogy ezzel az indokkal, a kormányhoz vagy a közösségi szállás igazgatójához benyújtott

<sup>66</sup> <http://magyarnarancs.hu/kulpol/fogadjisten-83693>, 2013.08.04

családegyesítési kérelem, esetleg egy bérlakás igénye azonnal, gyorsított eljárásban lehetségessé válna. Így a tábor elviselhetetlensége, az embertelen bánásmód, a jogfosztottság és a tehetetlenség logikusan vezethettek a férfi halálához.

Ahogy az korábban már bemutatottuk, a rendszert az uniós tagállamok elsősorban azért hozták létre, hogy csökkentsék a menedéjjoggal való visszaélés lehetőségét és javítsák a menekültügyi döntéshozatal hatékonyságát azáltal, hogy biztosítják: egy menedékkérelem ügyében csakis egy ország jár el az Európai Unión belül. Az ellentmondások és a problémák egyrészt a rendeleten belüli hiányosságoknak, másrészt pedig a rendkívül törékeny koncepciónak köszönhetőek, amely azon az elgondoláson alapult, hogy Európán belül azonos feltételeket lehet teremteni harmonizált védelmi szintekkel.

A Menekültek és Száműzöttek Európai Tanácsa (ECRE) és partnerszervezetei, továbbá az UNHCR egyetértenek abban, hogy hosszú távon szükséges a dublini rendszer alapelveinek alapvető felülvizsgálata, figyelembe véve a menedékkérők és bizonyos tagállamok kapcsolatát is. Az egyes tagállamokban markáns különbségeket állapíthatunk meg a dublini rendelet alkalmazása során. Ennek eredményeképpen a Dublini II. rendelet hatálya alá tartozó menedékkérők menedékkérelmei nem mindig részesülnek tisztességes és hatékony vizsgálatban.<sup>67</sup> Az Európában védelmet kereső menedékkérőket a dublini rendszer gyakran hosszú ideig bizonytalanságban tartja. A dublini rendszer adott esetben megnyilvánuló ésszerűtlenségét szemlélteti az, hogy az egyes tagállamok gyakran ugyanannyi menedékkérőt fogadnak, mint amennyit átadnak egymásnak.

A mostani rendszer nem nyújt elegendő védelmet a menedékkérők számára, sőt a rendelet több pontban egyenesen akadályozza a menekültkérők személyes jogainak vagy jólétének biztosítását, egyes esetekben még a menedékkérelmük megfelelő elbírálását is, de gondokat okoznak a tagállamok között egyenlőtlenül eloszló menedékkérelmek is. A menedékkérők kényszerű átszállítása a megállapított felelős országokba olyan problémákat hordoz magában, mint a családok szétválasztása vagy az átszállítás elleni fellebbezés hatékony lehetőségének megtagadása. A dublini

---

<sup>67</sup> <http://helsinki.hu/> (2013. 09. 08.)

rendszer ráadásul növeli a nyomást az unió külső határrégióin, ahol a menedékkérők túlnyomó többsége belép az unió területére.

Az embertelen körülmények elítélendők, az az Európai Uniónak pedig fel kell lépnie a túlkapásokkal szemben. Félő, ha a tagállamokra bíznák a problémák megoldását, akkor a tagállami intézkedések igen eltérőek lennének. A kérdés az, hogy azok a nyugat-európai országok, amelyek állandó küzdelmet vívnak a volt gyarmatokról érkező vendégmunkások és leszármazottaik társadalomba való integrálásával, fordítanak-e elég energiát arra, hogy esetlegesen még több idegen kultúrájú érkezzon hozzájuk, ergo hajlandóak-e hozzájárulni a saját társadalmi képük még drasztikusabb átalakulásához? A kérdésre gyakorlatilag megkaptuk a választ a 2013 júniusában elfogadott változtatásokkal. A fennmaradó kérdés már csupán az, hogy ezek a változtatások elegendőek lesznek-e az egységes menekültügyi rendszer reformjához. A választ természetesen a jövő szele hozza majd el számunkra, mindenesetre a reformok pozitívumként értékelendők.

#### 10. Kritikák a hazai szabályozási megoldásokkal kapcsolatban

A menedékjogi törvény önmagában nem megszorító jellegű, ám a végrehajtása annál inkább. A 2012-es évben mindössze a kérelmezők három százaléka kapott menekült státuszt Magyarországon (1.698 kérelmezőből 47 fő), további hét százaléka pedig kiegészítő védelemben részesült, amely kevesebb joggal jár, és nehezíti az ilyen státusszal rendelkezők integrációját.<sup>68</sup>

Nagy hiányosság, hogy Magyarországnak nincsen átfogó bevándorlási stratégiája. A bevándorlási szándékkal érkezők egy részének nincs más lehetősége arra, hogy legálisan bejusson Magyarországra, mint az, hogy menedékkérelmet nyújt be – miközben a menekültügyi hatóság igyekszik kiszűrni a nyilvánvalóan megalapozatlan kérelmeket, esetenként az igazi menekültekkel szemben is szigorúbban lép fel. A menedékkérők helyzetét gyakran kommunikációs problémák, vagy kulturális

---

<sup>68</sup> <http://www.unhcr-centraleurope.org/hu/hirek/2012/> (2013. 09. 07.)

különbségek is nehezítik.<sup>69</sup> Az írni-olvasni nem tudó, magyarul nem beszélő időskorú menedékkérők számára pedig különösen nehéz lehet, hogy menedékkérelmet vagy fellebbezést nyújtsanak be, vagy megértsék a menekültügyi eljárás menetét. A menekültek mindennapjait a magyarországi társadalmi légkör is befolyásolja, mivel az utóbbi időben nőtt az idegenellenesség és az intolerancia, amely esetenként diszkriminációban is megnyilvánul.

Pozitívumokat is találunk ugyanakkor a magyar szabályozásban. A Dublini II. rendelet akként rendelkezik, hogy a menedékjog iránti kérelemért felelősként meghatározott tagállam köteles átvenni a menedékkérőt, és kérelmét elbírálni. Amennyiben az a tagállam, amelyben menedékjog iránti kérelmet nyújtottak be, úgy véli, hogy egy másik tagállam felelős a kérelem megvizsgálásáért, felkérheti a másik tagállamot, hogy vegye át a kérelmet.<sup>70</sup> E követelménynek például a menekültügyi őrizet teljesen megfeleltethető, hiszen a menekültügyi őrizet egyik fentebb említett főbb célja épp az, hogy amennyiben egy kérelem elbírálásakor kiderül: a Dublin II. rendelet alkalmazása kötelező, akkor biztosítva legyen a kérelmező személy átadása az illetékes tagállamnak. Így tehát hazánk a maga részéről elősegíti a Dublin II. rendelet megvalósulását. Mi a helyzet azonban akkor, ha Magyarország „az asztal másik végére ül le”, vagyis ha egy adott kérelmező esetén nem mint átadó, hanem mint átvevő ország jelentkezik?

A helyzet itt már jóval összetettebb. A menekültügyi őrizettel kapcsolatban például a legfőbb aggodalomra az ad okot, hogy a rendelkezés alapján minden, papírok nélkül érkező menekült őrizetbe vehető (az is, aki egyből Magyarországra érkezik és az is, akit a Dublin II. rendelet alapján másik európai országból szállítottak hazánkba). Azonban, ahogyan azt az Emberi Jogok Európai Bíróságának egy friss ítélete is mutatja,<sup>71</sup> a magyar gyakorlat sokat javult e téren. Már 2012-ben számottevően csökkent a fogvatartott kérelmezők száma, hiszen a fogvatartás azokra korlátozódott, akik képtelenek voltak az országba lépésüket követően azonnal benyújtani kérelmüket, vagy akik képtelenek voltak az illetékes hatóság felé kommunikálni a menekültként való

---

<sup>69</sup> Például az afgánok között szinte elképzelhetetlen, hogy a férfi menedékkérők a menekültügyi eljárás során egy női ügyintézőnek számoljanak be az általuk átélt traumákról.

<sup>70</sup> 343/2003/EK rendelet 16. cikk (1)

<sup>71</sup> <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-120073> (2013. 08. 28.)



elismerésükre irányuló szándékukat. Bár az ítélet, az előbb említetteken felül is, számos elismerő szót intéz hazánk irányába, van néhány olyan kérdés, amelyek előtt egyelőre megválaszolatlanul állunk, és amelyekre csak a jövőben kapunk majd választ. Kérdéses így az, hogy hazánk rendelkezik-e azokkal az elkülönített intézményekkel, amelyeket a törvény előír a menekültügyi őrizet lebonyolítására, kiváltképpen a speciális igényekkel rendelkező személyekre nézve. Kérdéses az is, hogy a menekültügyi őrizet – a benne foglalt határidők ellenére – nem fog-e olyan hosszadalmas eljárásokat okozni, amelyek a kérelmezők alapvető jogait és érdekeit sértik majd. Kérdéses továbbá az is, hogy a menekültügyi őrizet intézménye mennyiben illeszkedik majd bele az Európai Unió újonnan induló közös európai menekültügyi rendszerébe. Végezetül pedig kérdéses az is – és talán ez a legfontosabb kérdés –, hogy az a kiszolgáltatottság, amelybe az egyre fokozódó menekültügyi áradat sodorja a menekülteket és az európai államokat (így hazánkat is), kezelhetővé válik-e ezen intézmény révén. Magyarán olyan intézményként tekinthetünk-e rá, amely egyszerre segíti a menekültek és hazánk helyzetét (példának okáért a gyors népességcsökkenés kezelését) – ezáltal pedig közvetve az európai államok helyzetét is, akik mint „jó példára” tekinthetnének később ezen intézményre –, vagy csupán egy olyan intézkedés ez a kormány részéről, amellyel a menekülteket megint csak elrettenteni kívánja Magyarországról (ahogyan tette azt az első igazán éles UNHCR kritikák előtt is). Annak ellenére, hogy egy relatíve fiatal jogintézményről beszélünk, már ez idáig is számos kritika érte a különféle nemzetközi szervek, jogvédő szervezetek, politikusok és magánszemélyek részéről. A Magyar Helsinki Bizottság például úgy véli, hogy a menekültügyi őrizet csupán látszatomegoldás a migrációs szakterületen észlelhető anomáliák kezelésére, valamint az Európai Bizottság, az UNHCR és más szervezetek által megfogalmazott kritikákra, illetve főszabály lesz a kivételből, hiszen a törvényt kibontó kormány- és belügyminisztériumi-rendeletek gyakorlatilag súlytalanná teszik a fogvatartási alternatívákat.<sup>72</sup>

---

<sup>72</sup> <http://helsinki.hu/velemen-y-a-migracios-joganyag-legujabb-modositasanak-tervezeterol> (2013. 09. 04.)

## 11. Konklúzió

Az Európai Bíróság alapjogvédelmi szempontból meghozott ítéletei (amelyek az EJEB ítéletére is figyelemmel születtek) ahhoz vezettek, hogy az uniós jogalkotók a vonatkozó szekunder uniós jog módosítása mellett döntöttek. Ez, illetve magyar viszonylatban a menekültügyi őrizettel kapcsolatos szándékok, aggályok és az EJEB Mohammed ítélete jól mutatják a kérdés hatékony és alapjogvédelmi standardoknak is megfelelő szabályozásának nehézségeit; az EU bel- és igazságügyi együttműködésének alapját elvileg képező kölcsönös bizalom problémáit. A problémáknak aktualitást adnak a szíriai folyamatok, ehhez képest például az átmeneti védelemről szóló uniós irányelvet még mindig nem alkalmazták a gyakorlatban, pedig ez a tagállamok közötti szolidaritás megnyilvánulása is lenne.

Szükséges lenne tehát tovább mélyíteni az államok közti összhangot a menekültügy kezelése terén, hiszen kezelendő folyamatok és megoldandó problémák szép számmal akadnak a nagyvilágban. Éppen ezért bízunk benne, hogy pályázatunkkal sikerült átfogó képet adnunk a nemzetközi, az uniós és a hazai menekültügy és migráció általános felépítéséről, illetőleg a napjainkban zajló világméretű folyamatokról, az ezekre adott uniós és hazai válaszokról, valamint azok gyakorlati sikeréről vagy kudarcáról. Reméljük, hogy kutatási eredményeink hasznosnak bizonyulnak majd és alkalmasak lesznek arra, hogy a döntéshozók figyelmét is felkeltsék, sőt, ösztönzőleg hassanak munkájukra.