Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Kar
Jog- és Államtudományi Doktori Iskola

Dr. Szép Árpád

A MENEDÉKKÉRŐK HOZZÁFÉRÉSE AZ ÁLLAMTERÜLETHEZ

Elérhető-e az egyensúly a menedékjog és az illegális migrációval szembeni küzdelem között?

Ph.D. értekezés

Témavezető: Dr. Szabó Marcel

Budapest, 2017

„A szabályalkotók mindig biztonságban és kényelemben fogalmazzák meg becses előírásaikat és rendelkezéseiket, és nem odakint a területen, ahol azokat alkalmazni kell.”

(Alan Dean Foster: A nyolcadik utas a Halál; 130. old. Kozmosz Könyvek, Budapest)

Tartalom

1. Bevezetés ... 5
1.1. Bevezető gondolatok ... 5
1.2. Hipotézis, az értekezés célja, a kutatás módszertana ... 9
1.3. Az értekezés szerkezete ... 11
2. Fogalmak ... 12
3. A menedékkérők államterülethez történő hozzáférésének forrásai és fejlődése ... 21
3.1. Hozzáférés a nemzetközi jogban ... 21
3.2. Hozzáférés az Európai Unió menekültügyi joganyagában ... 23
3.3. Hozzáférés a magyar menedékjogi szabályozásban ... 28
4. A területhez való hozzáférés és annak korlátai ... 34
4.1. Fizikai korlátok ... 37
4.1.1. Természetes akadályok ... 38
4.1.2. Mesterséges akadályok ... 39
4.2. Jogi korlátok ... 45
4.2.1. Okmányokkal kapcsolatos előírások – úti okmányok és vízumok ... 47
4.2.2. Jogellenes belépés szankcionálása ... 52
4.2.3. Szállítók felelőssége ... 61
4.2.4. Bevándorlási összekötő tisztek tevékenysége ... 64
4.2.5. Menedékjogi korlátok? ... 66
4.2.6. Területen kívüli eljárás ... 75
4.2.7. Visszafogadási egyezmények ... 77
4.3. Jogon kívüli vagy jogellenes akadályok ... 81
5. Menedékkérelem ... 85
5.1. Menedékkérelem külföldön ... 85
5.1.1. Diplomáciai menedékjog ... 85
5.1.2. Védett beléptetési eljárás ... 89
5.1.3. Az ún. „dublini” rezsim ... 94
5.1.4. Menedékkérők áthelyezése ... 100
5.1.5. Áttelepítés, áthelyezés, humanitárius befogadási program ... 105
5.2. Menedékkérelem a határon ... 108
5.2.1. Menedékkérelem a Schengeni Határellenőrzési Kódex alapján ... 110

5.2.2. Határon lefolytatott eljárások ... 112
5.3. Menedékkérelem belföldön – a területen maradási jog ... 118
5.3.1. A területen maradás megvonása az első kérelem előterjesztésekor ... 119
5.3.2. Területen maradás az első eljárás során, mint alapeset ... 122
5.3.3. Ismételt menedékkérelmek ... 123
6. A területen maradási jog megvonása ... 127
6.1. Európai Uniós keretrendszer ... 127
6.1.1. Az eljárási irányelv ... 128
6.1.2. Az átdolgozott eljárási irányelv ... 130
6.1.3. Az eljárási rendelet javaslata ... 134
6.2. A magyar jogi szabályozás változása a rendszerváltás óta ... 135
6.2.1. Az 1989 és 1997 közötti szabályozás ... 135
6.2.2. Az 1998 és 2007 közötti szabályozás ... 136
6.2.3. A 2007. évi LXXX törvény közlönyállapota szerinti szabályok ... 137
6.2.4. A Met. 2010. december 24-től 2012. december 31-ig hatályos szabályai ... 139
6.2.5. A Met. 2013. január 1-jétől 2013. december 31-ig hatályos szabályai ... 142
6.2.6. A Met. 2014. január 1-jétől hatályos szabályai ... 144
6.2.7. A Met. 2015. augusztus 1-je utáni szabályai ... 146
6.2.8. Az úgynevezett „8 km-es szabály” ... 150
6.3. A területen maradási jog megvonásának következményei ... 153
7. Következtetés ... 156
8. Mellékletek ... 161
9. Saját publikációk jegyzéke ... 168
10. Felhasznált irodalom ... 169

1. Bevezetés

1.1. Bevezető gondolatok

Az elmúlt években világszerte tapasztalható, hogy az otthonukból elüldözött és más országokban menedéket kérők száma folyamatosan emelkedik. A menekültügy szempontjából laikusok számára Magyarországon 2015-ben vált igazán láthatóvá a probléma, azonban a szakértők számára az emelkedés már évekkel korábban egyértelmű volt.

Az ENSZ Menekültügyi Főbiztosságának (a továbbiakban: UNHCR) adatai alapján, míg 2010 és 2012 között a menedékkérők száma világszerte 900.000 alatt maradt, 2013 óta radikálisan emelkedik. Már a 2014-es év – akkor rekordnak számító – adatáról (1.635.288 fő) is el lehetett mondani, hogy az azt megelőző bő két évtizedben nem terjesztettek elő **olyan rendkívüli számban menedékkérelmet**. Ennél többen a nemzetközi menekültügyi rendszer létrehozása óta csak egyszer, 1992-ben, a délszláv válság idején kértek menedéket világszerte.[1] 2015-ben pedig a kérelmezők száma meghaladta a 3 milliót is.[2] (A növekedés üteméről lásd a Melléklet 1. sz. ábráját!)

A menekültügyi nyomás jelentkezésében egyfajta változás figyelhető meg. Míg a korábbi években azt lehetett tapasztalni, hogy a menekültügyi terhek java részét a konfliktuszónákkal közvetlenül szomszédos országok viselik (pl. Afganisztán esetében Pakisztán és Irán, Szomália esetében Kenya, Szudán esetében Csád), addig ez részben továbbra is igaz (pl. a szíriai konfliktusból eredő terhek java része az olyan szomszédos országokra hárul, mint Törökország, vagy Libanon), azonban a hatások egyre inkább globálisak. Menedékkérők tömegei jelennek meg a konfliktuszónáktól olyan viszonylag távoli helyeken, mint Ausztrália, vagy Európa.

Európát tekintve az Eurostat adatai alapján megállapítható, hogy – míg pl. 1992-ben, a délszláv válság idején az akkor 15 tagú Európai Unióban 672.000 fő kért menedéket, addig – 2005-től egészen 2010-ig alacsony és nagyjából egyenletes menekültügyi nyomás volt tapasztalható, évi 2-300.000 menedékkérővel. 2010-től kezdődően azonban ez folyamatosan, majd 2014-től (624.000 fő) radikálisan emelkedni kezdett. **2015 folyamán csaknem 1.260.000 fő kért az Európai Unió 28 tagállamában menedéket.**[3] (Az Európai Unió

---

[1] Adatok forrása: UNHCR; Asylum Trends 2014 - Levels and Trends in Industrialized Countries; http://www.unhcr.org/551128679.html; letöltés ideje: 2015. március 30.

[2] Adatok forrása: UNHCR; 2015 Global Trends Annex Tables; 10. táblázat; http://www.unhcr.org/global-trends-2015.html; letöltés ideje: 2016. december 29.

[3] Hogy ez valójában mennyire számít soknak, azt perspektívába helyezi a tény, hogy hetente kb. 13 millió harmadik országbeli állampolgár lép be az EU-ba, vagy hagyja el azt. ELSPETH GUILD: The Complex Relationship of Asylum and Border Controls in the European Union; In.: VINCENT CHETAIL – PHILIPPE DE BRUYCKER – FRANCESCO MAIANI (szerk.): Reforming the Common European Asylum System; Brill; Leiden; 2016. 47.
Évente 200 millió harmadik országbeli állampolgár lépi át a schengeni külső határt. Európai Bizottság:
Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council establishing a European Travel Information and Authorisation System (ETIAS); 2. https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-security/legislative-documents/docs/20161116/proposal_etias_en.pdf; letöltés ideje: 2017. január 12.

tagállamaiban menedéket kérő harmadik országbeli állampolgárok számának változását a Melléklet 2. sz. ábrája mutatja.)[4]

Nem túlzás tehát kijelenteni, hogy évente emberek tömegei kényszerülnek otthonukat, korábbi életüket, megélhetésüket hátrahagyva menekülni. Az újabb és újabb tragédiák, amelyekben egyszerre emberek százai vesztik életüket, miközben megpróbálnak a számukra talán biztonságot és reményt jelentő Európába elérni, egyre inkább jelzi, hogy a menekültügy globális problémája az utóbbi évtizedekben nem látott méreteket öltött. A Nemzetközi Migrációs Szervezet adatai alapján 2014 óta folyamatosan emelkedik a meghalt, vagy eltűnt migránsok száma, ráadásul ezek döntő többsége a Földközi-tengeren tűnik el, útban a biztonságot jelentő Európa felé. 2014-ben világszerte 5267-en haltak meg út közben, ebből 3279-en (62%) a Földközi-tengeren. Ezek a számok 2015-ben 5740-re és 3777-re (66%), 2016-ra pedig 7274-re, illetve 4913-ra (67%) emelkedtek. **Tehát csak 2016-ben majdnem 5000 fő veszett oda a Földközi-tengeren.**[5]

A problémát egyrészről már nem lehet sem a politika, sem a közélet szempontjából figyelmen kívül hagyni, másrészről pedig egyértelművé vált, hogy a kérdés sikeres rendezése nemzeti szinten biztosan lehetetlen, globális szinten is legalábbis kétséges.

A menekültügyi nyomás növekedése Magyarországon is tapasztalható volt. Az 1990-es években a délszláv háborúk alaposan próbára tették Magyarország és Európa befogadó képességét és készségét, ám jelenleg a népmozgás mértéke még az akkor tapasztaltakat is meghaladja. Míg ebből a szempontból a legnehezebb évben, 1998-ban a hazánkba érkezők száma majdnem elérte a 60.000-et, amiből kevesebb, mint 8000-en kértek menedéket, addig 2014-ben a menedéket kérők száma csaknem elérte a 43.000-et. Két év alatt, 2012-ről 2014-re húszszorosára emelkedett a kérelmezők száma, **és 2015-ben további növekedés volt tapasztalható, a kérelmezők száma csaknem elérte a 177.000 főt, ami a megelőző éves adat négyszerese.**[6] (Az 1998 és 2015 között benyújtott menedékkérelmek számának alakulása kapcsán lásd a Melléklet 3. ábráját!)

2016-ban – a későbbiekben ismertetett, összetett folyamatok eredményeként – az Európában menedéket kérő személyek száma a 2015-ös kiemelkedő mértékhez képest mérséklődött, azonban továbbra is magas, ami számos európai országban alapvető társadalmi változásokhoz (idegenellenesség felerősödéséhez, szélsőjobboldali politikai erők előretöréséhez, a biztonsági helyzet romlásához) vezetett.

A tömeges migráció okai változatosak, a legtöbb menedékkérőt kibocsátó országok listáját megnézve azonban a legtipikusabbak könnyen azonosíthatók. Az Európai Unióban – és azon belül Magyarországon is **– évek óta szír, afgán, iraki és koszovói állampolgárok kérnek legmagasabb számban menedéket.**[7] Szíria és Afganisztán – valamint kisebb mértékben Irak, Szomália, a palesztin területek – kapcsán egyértelműen a biztonsági helyzet folyamatosan rossz, illetve egyre romló volta a migráció kiváltó oka, míg Koszovó – és EU-s kontextusban a többi nyugat-balkáni ország[8] – esetében inkább a gazdasági nehézségek, a magas munkanélküliség és a szociális, illetve egészségügyi ellátórendszer hiányosságai indukálják a

---

[4] Adatok forrása: EUROSTAT: Asylum statistics; http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asylum_statistics; letöltés ideje: 2016. december 29.

[5] Adatok forrása: NEMZETKÖZI MIGRÁCIÓS SZERVEZET: Missing Migrants Project, Latest Global Figures; https://missingmigrants.iom.int/latest-global-figures; letöltés ideje: 2016. december 29.

[6] Adatok forrása: BEVÁNDORLÁSI ÉS ÁLLAMPOLGÁRSÁGI HIVATAL; http://www.bmbah.hu/index.php?option=com_k2&view=item&layout=item&id=177&Itemid=1232&lang=hu; letöltés ideje: 2016. december 29.

[7] Adatok forrása: EUROSTAT: Asylum statistics; http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asylum_statistics; letöltés ideje: 2016. december 29.

[8] Albánia, Bosznia-Hercegovina, Macedónia, Montenegró és Szerbia.

származási ország tömeges elhagyását. A hat nyugat-balkáni ország együtt – 2014 és 2015 folyamán is – a második legtöbb menedékkérőt kibocsátó terület volt,[9] annak ellenére, hogy ezen országok esetében üldöztetésnek minősülő szisztematikus emberi jogi jogsértésekről, nemzetközi védelmi szükségletről jellemzően nem lehet beszélni, ellentétben például a polgárháború és háború sújtotta Szíriával. A nyugat-balkáni menedékkérelmek feldolgozása – puszta mennyiségük miatt – ugyanakkor rendkívüli mértékű kapacitásokat köt le, elvonva a forrásokat a megalapozott védelmi igénnyel rendelkezőktől.

A szerencsétlen sorsú, döntő többségükben illegálisan érkező külföldiek tömegei láttán **a szolidaritás érzése mellett magától értetődően vetődik fel mind a közvéleményben, mind a szakmában a biztonság kérdése is**. „A konfliktus ugyanis természetes velejárója az emberek mozgásának, térfoglalásának. Biztonsági kihívást jelent a migráció mind a befogadó társadalom, mind a bevándorlók számára."[10] Az illegális migrációhoz – különösen ilyen volumen esetében – szükségszerűen kapcsolódik más jogellenes tevékenységek felerősödése. Az illegális migráció természetes kísérőjelenségének tekinthető embercsempészés mellett megalapozott lehet a félelem, hogy előbb-utóbb megjelenik az emberkereskedelem, a szervkereskedelem, a fegyver- és kábítószer-csempészet, valamint a nemzetközi terrorizmus.[11] Az érkezők puszta tömege ráadásul megnehezíti, szélsőséges esetben ellehetetleníti az egyébként minden menedékkérőre kiterjedő nemzetbiztonsági szűrés elvégzését. „A migráció nemzetbiztonsági kockázatai mára a migráció kezelésében részt vevő szervek, a kormányzat és a közvélemény számára is nyilvánvalóak. Biztonsági szempontból az egyik kulcstényező az Európában menedéket kereső, vagy letelepedni kívánó, válságövezetekből származó személyek minél hatékonyabb szűrése, előéletük és szándékaik átvilágítása."[12]

Indokolt azonban az óvatosság, nem szabad összemosni az illegális migrációt a nemzetközi terrorizmussal. „A médiában és a nyilvánosság előtt folytatott különböző vitákkal ellentétben, a terrorizmus és az illegális migráció jóval kisebb átfedést mutat, mint azokban azt valószínűsítették. A terrorszervezetek és az illegális migráció résztvevői között szimbiózisszerű összeolvadás nincs, csupán néhány kereszteződés és kapcsolat."[13] Európában a terrorfenyegetettség kisebb része kapcsolható valamilyen módon a

---

[9] Adatok forrása: EURÓPAI MENEKÜLTÜGYI TÁMOGATÁSI HIVATAL; Quarterly Asylum Report; https://www.easo.europa.eu/information-analysis/analysis-and-statistics/quarterly-asylum-report; letöltés ideje: 2016. december 29.; Latest Asylum Trends – 2015 overview; https://www.easo.europa.eu/sites/default/files/public/LatestAsylumTrends20151.pdf; letöltés ideje: 2017. január 7.

[10] SZABÓ A. FERENC: A nemzetközi migráció és korunk biztonságpolitikai kihívásai; Zrínyi Kiadó 2006, 11.

[11] Például a 191 ember halálát és mintegy 1500 sérültet okozó 2004-es madridi vonatrobbantásos merénylet egyik elkövetője hónapokat töltött álnéven, menedékkérőként Magyarországon. A. B. marokkói állampolgár A. M. A. szír állampolgárként kért menedéket Magyarországon 2004. április 15-én. Valós személyazonosságát és a terror-támadásban való érintettségét eltitkolta. Az eljárás folyamán állampolgárságára való nyilatkozatát akként módosította, hogy ő valójában palesztin. A menekültügyi hatóság 2004. július 12-én elutasította a kérelmet. A döntéssel szemben benyújtott felülvizsgálati kérelmet a Fővárosi Bíróság 2005. február 25-én jogerősen elutasította. A terrorista támadás egyik elkövetője nagyjából egy év magyarországi tartózkodás után Szerbiába távozott, ahol elfogták, azonosították, mint a terror-támadás elkövetésével gyanúsított személyt, majd kiadták Spanyolországnak. origo.hu: Madridi robbantót adott ki Belgrád Spanyolországnak; http://www.origo.hu/nagyvilag/20050925madridi.html; letöltés ideje: 2012. november 15.
A menekültügyi eljárásokban szakhatóságként eljáró Alkotmányvédelmi Hivatal és a Terrorelhárítási Központ 2015-ben 27 fő, 2016-ban 31 fő esetében emelt kifogást menedékkérő elismerésével szemben. Adatok forrása: a szakhatóságok kezelésében lévő adatok alapján a szerző saját gyűjtése.

[12] LAUFER BALÁZS: A migráció kockázatai és nemzetbiztonsági kezelésük; In.: HAUTZINGER ZOLTÁN (szerk.): Migráció és rendészet; Magyar Rendészettudományi Társaság Migrációs Tagozata; Budapest, 2015. 104.

[13] BÖRÖCZ MIKLÓS: Az illegális migráció és a terrorizmus közötti összefüggések vizsgálata; 2014. http://tek.gov.hu/tt_pdf/2014/Borocz_Miklos_Az_illegalis_migracio.pdf; letöltés ideje: 2016. március 19.

migrációhoz, az is inkább a migrációs hátterű, úgynevezett másod- vagy harmadgenerációs migránsokhoz.[14]

A biztonsági aggályokon túlmenően valós kockázatot jelent az is, hogy a nemzetközi védelemre nem jogosult személyek tömegei kérnek menedéket, és ezzel olyan mértékben leterhelik az egyes államok – véges kapacitásokkal rendelkező – menekültügyi rendszerét, hogy azok nem lesznek képesek a valóban védelemre szoruló személyek számára a hatékony védelmet a lehető leghamarabb biztosítani. A megalapozatlan kérelmeket előterjesztők ráadásul közvetlenül és közvetetten is komoly költségvetési terhet jelentenek az adott állam számára.

Mindezek miatt a védelemre szorulók megsegítésének szándéka mellett komoly, és sok esetben megalapozott félelem is generálódik, amely a segítségnyújtással ellentétes előjelű intézkedésekben ölthet testet. Így végső soron a több nemzetközi szerződésben deklarált menedékhez való jog ütközik az államok természetes igényével arra, hogy eldönthessék, kit és milyen feltételek mellett enged be a saját területére.

Hasonlóan **jogos igényként merül fel az**, hogy azok a – megalapozott nemzetközi védelmi igénnyel nem rendelkező – személyek, akik semmilyen más jogcímen nem jogosultak adott országban tartózkodni, **ne tudják a menedékjog iránti kérelemmel végletesen ellehetetleníteni azokat az intézkedéseket, amelyek az ország területéről való eltávolításukra** (kiutasításukra, kiadatásukra) **irányulnak**.

A problémakört mind a politikai diskurzus, mind a közbeszéd hajlamos a két, egymással látszólag szöges ellentétben álló álláspontra egyszerűsíteni. **Érvényesül egy humanitárius, emberbaráti, az áldozatokkal való szolidaritást vállaló, liberálisnak nevezhető nézőpont**, amely azt hangsúlyozza, hogy valamennyi menedékkérőt megilleti egyrészről az, hogy hatékony védelmet kérhessen (és ennek keretein belül ne fordítsák vissza a határról anélkül, hogy kérelmét érdemben megvizsgálnák), másrészről az „ártatlanság vélelme", ami alapján nem kezelik bűnözőként, potenciális terroristaként csak azért, mert kényszerhelyzetben esetleg elkövette az illegális határátlépés szabálysértését.[15] „A menedékkérőket nem lehet visszafordítani az EU területétől azelőtt, hogy az ügyükben döntés született volna, vagy megakadályozni, hogy egyáltalán elérjék azt. A közös EU-s menekültügyi rendszer értelmét veszti, ha az EU tagállamai megakadályozzák a menedékkérőket abban, hogy hozzáférjenek a rendszerhez."[16]

Másfelől érvényesül egy „rendpárti", a potenciális veszélyek minimalizálására és lehetőség szerint megelőzésére fókuszáló nézőpont is, amely az irregulárisan érkező menedékkérők maximális kontrollját, extrém esetben a menedékhez való hozzáférés kizárását tűzi zászlajára. „Ma már jól ismert tény, hogy a Közel-Keletről és az egyéb helyekről származó terroristák az idegenrendészeti szabályozás lazasága miatt a terroristák paradicsomává változtatták az Egyesült Államokat, Németországot és más államokat is. Előbb-utóbb véget kell vetni ennek a mindenki szabad mozgását biztosító bevándorlási politikának. Az idegenrendészet ellenőrzésének egyik alapvető fontosságú feladata a potenciális bevándorlók alaposabb határellenőrzése, s ezt célszerű működőképes kitoloncolási

---

[14] RITECZ GYÖRGY – SALLAI JÁNOS: A migráció trendjei, okai és kezelhetőségének lehetőségei; Hanns Seidel Alapítvány; Budapest, 2015; 43.

[15] NAGY BOLDIZSÁR: Nyitott határok vagy kivételek? Érvek a szabad vándorlás mellett és a menekültek védelmében; In.: KAJTÁR GÁBOR és KARDOS GÁBOR (szerk.): Nemzetközi jog és európai jog – Új metszéspontok; Saxum Kiadó, Budapest, 2011.

[16] DAVID MCKEEVER – JESSICA SCHULTZ – SOPHIA SWITHERN: Foreign Territory - The Internationalisation of EU Asylum Policy; Oxfam GB; 2005. 35. http://policy-practice.oxfam.org.uk/publications/foreign-territory-the-internationalisation-of-eu-asylum-policy-112380; letöltés ideje: 2015. március 29.

intézkedésekkel párosítani."[17] Persze nem kell ennyire szélsőséges megfogalmazás ahhoz, hogy a menedékjog alapvetően biztonsági – és ne humanitárius, emberi jogi, vagy társadalmi beilleszkedési – kérdésként vetődjön fel. Elég lehet már az is, ha a menedékjog egy olyan intézkedési terv részeként jelenik meg, amely egyébként a szociális problémákra és bűnözésre adott biztonsági válaszokkal foglalkozik.[18] Egyre gyakoribb a tartózkodási jogcímmel nem rendelkező migránsok, illetve lehetséges menedékkérők kapcsán a biztonsági kockázatok hangsúlyozása, holott a menedékhez való jog alapvető emberi jog, és az Európai Unió Bírósága is kijelentette, hogy *„a valamely nemzetközi megállapodásból* (a konkrét esetben a terrorizmussal szembeni fellépésről szóló ENSZ Biztonsági Tanács határozatából – a szerző) *eredő kötelezettségek nem sérthetik az alapvető jogoknak az uniós jogi aktusok által történő tiszteletben tartásának elvét"*.[19] Az uniós jog tehát – amelyhez igazodnia kell a tagállami, így a magyar jogszabályoknak is – még a terrorizmus elleni harc jegyében sem sértheti az alapvető jogok tiszteletben tartásának elvét.

A regionális (uniós) és tagállami kihívást egyszerre jelentő migrációs helyzetben tehát megfelelő egyensúlyt kellene találnia a különböző szakpolitikáknak és a vonatkozó jogi szabályozóknak **a nemzetközi védelemre szoruló személyek biztonsághoz juttatása és az illegális migráció, az embercsempészet elleni harc kívánalmai között.**[20]

1.2. Hipotézis, az értekezés célja, a kutatás módszertana

Fentiekre is figyelemmel az értekezés arra a hipotézisre épül, hogy a nemzetközi védelemhez jutás lehetővé tételére vonatkozó elvárás, illetve az erre vonatkozó szabályozás és az illegális migrációval szembeni fellépés szabályozása nincs összehangolva, így egyik sem képes megfelelő hatékonysággal érvényre jutni. Az illegális migrációval szembeni szabály- és intézkedés-rendszer aktívan gátolja a területhez (és ezáltal a menedékhez) való hozzáférést, míg másik oldalról a menedékjogi szabályok a nemzetközi védelemre nem jogosult személyek esetében is akadályozzák az irreguláris migránsok területről történő eltávolítását.

A menedékhez való jog és az illegális migráció nem összekeverendő, ám szorosan összefüggő fogalmak. Ahogy az ENSZ által a nemzetközi migrációval kapcsolatban létrehozott globális bizottság megállapította már 2005-ben, a két terület alábbi kapcsolódási pontjai azonosíthatók: *„Először is, a vándorlás egy országból magában foglalhat olyan személyeket, akik jogosultak a menekült jogállásra, és olyanokat is, akik nem, különösen akkor, ha az adott ország egyszerre szenved emberi jogi jogsértésektől, fegyveres konfliktustól, politikai instabilitástól és gazdasági összeomlástól. Másodszor számos menedékkérő mozog irreguláris körülmények között, gyakran embercsempész hálózatok segítségével, mert képtelenek hozzájutni azokhoz az okmányokhoz, amelyek szükségesek a szabályos utazáshoz. Valójában azok a személyek, akiket üldöz a saját kormányzatuk, képtelennek bizonyulhatnak útlevelet, és*

---

[17] BENJAMIN NETANJAHU: Harc a terrorizmus ellen. Hogyan lehet legyőzni a nemzetközi terrorizmust; Alexandra, Budapest, 1995. 173., idézi: SZABÓ 153.

[18] JEF HUYSMANS: The Politics of Insecurity; Routledge, Abingdon; 2006.

[19] A C-584/10. P., C-593/10. P. és C-595/10. P. sz. egyesített ügyekben, az Európai Bizottság és társai kontra Kadi ügyben hozott döntése; Az Európai Unió Bíróságának honlapja; http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=139745&pageIndex=0&doclang=HU&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=751334; letöltés ideje: 2016. március 30.)

[20] Európai Bizottság sajtóközleménye: Joint Foreign and Home Affairs Council: Ten point action plan on migration; Az Európai Bizottság honlapja: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-4813_en.htm; letöltés ideje: 2015. április 25.

főleg vízumot szerezni, amelyek birtokában beléphetnének egy másik országba. Harmadszor, olyan migránsok is kérnek menedékjogot, amint megérkeznek egy másik országba, akik egyértelműen nem rendelkeznek nemzetközi védelmi igénnyel, annak érdekében, hogy maximalizálják azt az időtartamot, amíg repatriálásukra sor kerülhet. Végezetül a gazdasági okok miatt vándorló migránsok kiszolgáltatottá és sérülékennyé válhatnak különböző emberi jogi jogsértésekkel szemben az út során, és még akkor is igényelhetnek védelmet és támogatást, ha egyébként nem rendelkeznek megalapozott igénnyel a menekült jogállás kapcsán."[21]

Célom ezen értekezésen keresztül annak bemutatása, hogy a fenti problémákra az Európai Unió és azon belül Magyarország a menekültpolitika terén milyen megoldásokat kínál, **hogyan lehet egyensúlyba hozni az államoknak azt a szuverén igényét, hogy kontrollálják a területükre történő bejutást és a nemzetközi védelemre szorulók azon jogát, hogy e védelmet ténylegesen meg is kapják**. Ennek kapcsán célom annak a kérdésnek a megválaszolása, hogy kialakítható-e, és ha igen, hogyan egy olyan pragmatikus hozzáállás, amely a realitásokra építve, azok keretein belül törekszik maximalizálni az egyéni jogok érvényesülését és minimalizálni az esetleges kockázatokat. Fentiek érdekében **elemzem a jelenlegi jogszabályi környezetet és javaslatokat fogalmazok meg a jogfejlesztés irányára vonatkozóan**.

A kutatás **diszciplináris helye a magyar menedékjogon belül található**, amely azonban nem szigetszerű, sem szabályozását, sem gyakorlatát illetően, hanem az európai uniós, valamint a nemzetközi jogszabályi környezetbe ágyazott. Erre tekintettel elsősorban a magyar szabályozásra fókuszálok, **kitekintéssel a nemzeti szabályozást meghatározó uniós és nemzetközi joganyagra és gyakorlatra**.

Nem célom ugyanakkor a migráció, illetve kényszer-migráció általános elemzése, sem – a kontextushoz feltétlenül szükséges mértéket meghaladóan – ismertetni a menedékjog történetét, a nemzeti és nemzetközi menekültügyi intézményrendszert, a nemzetközi védelmi jogállás meghatározásának folyamatát, a menekültügyi eljárást, vagy a nemzetközi védelem tartalmát.

Nem tartoznak vizsgálatom tárgykörébe az elutasított (és ismételt kérelmet elő nem terjesztő) menedékkérők, illetve területen maradási lehetőségük sem, figyelemmel arra a körülményre, hogy eljárásuk végső döntéssel történő befejeződését követően jogi helyzetük semmiben nem különbözik azoktól a migránsokétól, akik jogcím nélkül kívánnak belépni, vagy tartózkodni az Európai Unió valamely tagállamának területén.

Az értekezésben a fogalmi egyértelműség érdekében mindenekelőtt tisztázom azt a terminológiai készletet, amelyet a vizsgálat során alkalmazok. Az ezzel foglalkozó fejezet nem terjed ki minden, a későbbiek során alkalmazott *terminus technicusra,* csupán azokra a központi fogalmakra, amelyek az értekezés egészében jelentőséggel bírnak (az értekezés csupán egyes részei szempontjából jelentős fogalmakat a kapcsolódó fejezeteknél, alfejezeteknél ismertetem).

Az értekezés **módszertana** elsődlegesen a hazai és külföldi szakirodalom feldolgozását, a jogszabályok szövegének és a vonatkozó hatósági és bírósági joggyakorlatnak az elemzését, másodsorban a statisztikai trendelemzést foglalta magába.

A jogszabályok értelmezése során elsősorban a nyelvtani és cél szerinti értelmezésekre, kisebb mértékben a rendszertani értelmezésre hagyatkoztam. A normatartalom vizsgálatához

[21] AZ ENSZ NEMZETKÖZI MIGRÁCIÓ GLOBÁLIS BIZOTTSÁGA: Migration in an interconnected world: New Directions for action; A Nemzetközi Migráció Globális Bizottsága; Svájc; 2005. 41.; http://www.refworld.org/publisher,GCIM,,,435f81814,0.html; letöltés ideje: 2016. március 31.

mindemellett széleskörű szakirodalmi bázist használtam fel, amely kiterjedt a migrációs jog nemzetközi, európai uniós valamint nemzeti szabályainak értelmezésére, értékelésére egyaránt, különös hangsúlyt helyezve a jogszabályok céljára, szabályozási környezetére és gyakorlati követelményeire. Az egyes vizsgált kérdések kapcsán igyekeztem az álláspontok lehető legszélesebb körű feltárására, több szerző megközelítésének ismertetésére. A kutatás fő iránya elsődlegesen az uniós jogi környezetbe helyezett magyar szabályozás volt, egyszerre deskriptív és analitikus, értékelő jelleggel.

A nemzetközi jogesetek kapcsán elsősorban az Emberi Jogok Európai Bíróságának, valamint az Európai Unió Bíróságának nyilvántartásaira támaszkodtam. A kutatás részét képezte 2005 és 2015 között több ezer magyar menekültügyi – hatósági és bírósági – iratanyag áttanulmányozása is.

A globális, illetve uniós statisztikai trendek elemzése során elsődlegesen a UNHCR, a Nemzetközi Migrációs Szervezet, az Eurostat valamint az Európai Menekültügyi Támogatási Hivatal adataira támaszkodtam. A magyar nemzeti adatok tekintetében elsődlegesen a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal, másodlagosan az Országos Rendőr-főkapitányság adatait használtam.

Az írásos források feldolgozása mellett az értekezésem módszertanát képezte a menekültügyi, illetve migrációs szakterület szakértőivel folytatott konzultáció is. A szakértők között a migrációval foglalkozó állami szervek mellett szerepet kaptak a nemzetközi szervezetek és uniós intézmények, valamint a nem-kormányzati szervek képviselői egyaránt.

1.3. Az értekezés szerkezete

Rövid áttekintést nyújtok a menedékjog forrásairól, alapvetően jogpozitivista nézőpontból, majd bemutatom a szakterület modern nemzetközi, európai uniós és magyar fejlődését. A fejezet célja bemutatni azt a hátteret és keretrendszert, amelybe az értekezés szorosan vett témája, a menedékkérők területhez való hozzáférése illeszkedik.

A következő fejezet foglalkozik a területhez való hozzáféréssel és annak – fizikai, jogi valamint jogon kívüli, esetenként jogellenes – korlátaival.

Önálló fejezetben kerül ismertetésre a menedékkérelem előterjesztésére vonatkozó szabályrendszer, figyelemmel arra, hogy az értekezés központi témájának lényegi eleme, hogy a kérelem előterjesztése nélkül nem beszélhetünk menedékkérőről, akinek a területhez való hozzáférése vizsgálható lenne. Térbeli tagolást alkalmazva az értekezés önálló alfejezetben foglalkozik a külföldön, a határon, valamint a belföldön előterjesztett nemzetközi védelem iránti kérelmekkel. Utóbbi alfejezetben kerül ismertetésre a területhez való hozzáférés logikus kiterjesztésének számító területen maradási jog.

A következő önálló fejezet a területen maradási jog megvonására vonatkozó szabályokat veszi vizsgálat alá, mint a menedékkérők területen maradási jogának megszűnését. A vizsgálat elsősorban az uniós és a magyar szabályozás változására terjed ki.

Az értekezés érdemi zárófejezete a kutatás következtetéseit tartalmazza, értékelve a jelenlegi keretrendszer hatékonyságát, működőképességét, valamint számos jogalkotási javaslatot fogalmaz meg. A fentieket a saját publikációk jegyzéke, a felhasznált irodalom, valamint a törzsszövegben lévő megállapításokat alátámasztó grafikonokat és ábrákat tartalmazó melléklet egészíti ki.

2. Fogalmak

Tekintettel arra, hogy a migráció és a nemzetközi védelem terén a közbeszéd, a politika és a sajtó fogalomhasználata – de néha még a szakirodalomé is – jelentősen eltér az ágazati jogszabályok fogalomhasználatától, szükséges néhány fogalmat tisztázni.

A **migráció** az emberiséggel egyidős, természetes folyamat. Egy személy, vagy személyek egy csoportjának mozgása vagy nemzetközi határokon keresztül, vagy országon belül.[22] Az értekezés további részében migráció alatt csak az országhatárokon átnyúló, nemzetközi migrációt értem. **Migráns** az a személy, aki országhatárokon át mozog, jellemzően a huzamos – de a rövid távút mindenképpen meghaladó tartamú – tartózkodás szándékával. Tudományos szempontból a kifejezés neutrális, magában foglalja a jogszerűen – vagy uniós viszonylatban: a szabad mozgás jogával élő – utazókat, és határon átkelésre, illetve a másik országban való tartózkodásra nem jogosult személyeket egyaránt.

A migráció megvalósulását tekintve lehet a szabályoknak megfelelő, vagy azon kívüli. Ezek megkülönböztetésére hosszú ideig a legális – illegális jelzőt használta a szakirodalom és a szakpolitika,[23] az utóbbi időkben azonban kezd meghonosodni a reguláris – irreguláris ellentétpár használata. *„Amíg a legális-illegális kifejezések a migráció (így a beutazás és tartózkodás) aktuális jogszerűségéhez viszonyított állapotát jelölik, a reguláris-irreguláris fogalmak a migráció alakulásának folyamatát jellemezhetik.”*[24] Ez a fajta különbségtétel azonban még nem gyökeresedett meg. *„Az irreguláris migrációnak nincs világos és egyetemesen elfogadott meghatározása. (...) Létezik egy arra irányuló tendencia, amely az illegális migráció terminológiáját az embercsempészet és az emberkereskedelem eseteire korlátozza.”*[25]

A különbségtételnek nem is elsősorban a migráció, hanem a migránsok vonatkozásában van jelentősége. Az „illegális migráns” megnevezés egyes álláspontok szerint annak pontatlan, káros, nem egy esetben lealacsonyító volta miatt kerülendő.[26] A továbbiakban a migráció jellemzésére szinonimaként használom az illegális, illetve irreguláris kifejezéseket, míg az ebben részes személyekre a **„tartózkodási jogcímmel nem rendelkező”** terminológiát használom.

---

[22] NEMZETKÖZI MIGRÁCIÓS SZERVEZET: Migrációs kulcsfogalmak; http://www.iom.int/key-migration-terms; letöltés ideje: 2016. december 30.

[23] Az ENSZ Közgyűlés a migráns dolgozók kapcsán már 1975. december 9-én elfogadta a 3449. számú határozatát, amelyben felszólította az ENSZ szerveit és ügynökségeit, hogy hivatalos dokumentumaikban nem-dokumentált, vagy irreguláris migránsoknak nevezze azokat a migráns dolgozókat, akik jogellenes és/vagy tilos módon lépnek be egy másik országba munkakeresési céllal. https://documents-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/001/62/IMG/NR000162.pdf?OpenElement; letöltés ideje: 2016. december 30.

[24] HAUTZINGER ZOLTÁN: Idegen a büntetőjogban; AndAnn Oktatási és Szolgáltató Kft. Pécs, 2016. 173.

[25] Nemzetközi Migrációs Szervezet: Migrációs kulcsfogalmak; http://www.iom.int/key-migration-terms; letöltés ideje: 2016. december 30.

[26] PLATFORM FOR INTERNATIONAL COOPERATION ON UNDOCUMENTED MIGRANTS: Terminology Leaflet; http://picum.org/picum.org/uploads/file_/TerminologyLeaflet_reprint_FINAL.pdf; letöltés ideje: 2016. december 30.

Cecilia Malström, az Európai Bizottság belügyekért felelős biztosa 2010. november 29-i beszédében: *„Hadd legyek egyértelmű a szóhasználatom kapcsán is: illegális migránsok nincsenek. Érkezhetnek emberek az EU-ba, és lehet, hogy szabálytalan módszerek igénybevételére kényszerülhetnek… de egyetlen emberi lény sem illegális.”* http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-10-699_en.htm?locale=en; letöltés ideje: 2016. december 30.

Nemzetközi védelemről akkor beszélünk, amikor egy állam (a származási ország)[27] nem tud, vagy nem akar az alapvető emberi jogok sértésével, vagy veszélyeztetésével szemben védelmet biztosítani a saját állampolgára – vagy hontalanok esetén: a területén élő személyek – számára, ezért a hiányzó állami védelmet a nemzetközi közösség tagjaként egy másik állam (a befogadó ország), vagy egy nemzetközi szervezet[28] biztosítja. Ilyen értelemben beszélhetünk a nemzetközi védelem helyettesítő jellegéről, hiszen az a hiányzó nemzeti védelem helyébe lép, azt pótolja. *„A menekültjogot azért alakították ki, hogy helyettesítse azt a védelmet, amit egy személy elvár attól az államtól, amelynek polgára. Az volt a célja, hogy csak azokban a helyzetekben érvényesüljön, ha ez a védelem nem elérhető”*.[29] *„A nemzetközi menekült jogot kizárólag arra tervezték, hogy súlyosan veszélyeztetett személyek számára a védelem helyettesítő forrása legyen. Nem az a célja, hogy felülírja azt az elsődleges szabályt, hogy az egyéneknek az állampolgárságuk szerinti állam védelmét kell keresniük, hanem egyszerűen egy biztonsági hálót képezzen akkor, ha az állam nem képes eleget tenni az alapvető védelem biztosítására vonatkozó felelősségének.”*[30]

A nemzetközi védelem legalapvetőbb szinten a származási országba való kiutasítás, illetve kiadatás tilalmát jelenti, de egyéb jogokat – akár a befogadó állam állampolgáraiéval azonos jogokat – is biztosíthat. A nemzetközi védelem egyik formája a **menedékjog**.

A **menedékjog** ugyanakkor tágabb értelemben többféle nemzetközi védelmi formát foglalhat magában,[31] szűkebb értelemben viszont szigorúan csak a **menekülteknek** járó jogok és az őket terhelő kötelezettségek összessége. A továbbiakban – összhangban a magyar jogi szabályozással – a tágabb értelmezést követem. Tartalmát illetően magában foglalja az érintetteknek járó valamennyi politikai, szociális, gazdasági és egyéb jogosultságot. A jogvédelem középpontjában azonban az áll, amit a magyar menekültügyi jogszabály, a menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény (a továbbiakban: Met.) 2. § c) pontja úgy fejez ki, hogy a menedékjog *„jogcím Magyarország területén való tartózkodásra, egyidejű védelem a visszaküldés, a kiutasítás és a kiadatás ellen”*.

A **menekült** kifejezést a köznyelv, a média előszeretettel használja minden olyan személyre, aki valamilyen kényszerítő körülmény miatt hagyja el származási országát.[32] A jogi szaknyelv

---

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

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

[29] RODGER HAINES QC: Gender Related Persecution; 336. In.: ERIKA FELLER – VOLKER TÜRK – FRANCES NICHOLSON (szerk.): Refugee Protection in International Law – UNHCR’s Global Consultations on International Protection; Cambridge University Press; Cambridge; 2003.

[30] JAMES C. HATHAWAY and MICHELLE FOSTER: Internal protection/relocation/flight alternative as an aspect of refugee status determination; 358. In.: ERIKA FELLER – VOLKER TÜRK – FRANCES NICHOLSON (szerk.): Refugee Protection in International Law – UNHCR’s Global Consultations on International Protection; Cambridge University Press; Cambridge; 2003.

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

[32] Kizárólag ilyen – köznapi – értelemben beszélhetünk pl. „árvízi menekültekről”, „klíma-menekültekről”, vagy „gazdasági menekültekről”. A látszólag magától értetődő kategorizálás buktatóira mutat rá Michelle Foster az alábbi példával: *„senki nem várja el, hogy egy nő, aki azért hagyja el a hazáját, mert egy másik országban orvosként magasabb jövedelemre tud szert tenni – a gazdasági migráns klasszikus definíciója – nemzetközi védelmet kapjon. Ugyanakkor ez a nyilvánvaló és intuitív különbségtétel az önkéntes és a kényszerű migráció között sokkal kevésbé egyértelművé válik, ha elmozdulunk a magától értetődő példáktól és megpróbáljuk a különbségtételt sokkal összetettebb helyzetekre alkalmazni. Például tényleg célszerű amellett érvelni, hogy amíg egy politikai disszidens, aki azért hagyja el a hazáját, mert fél a bebörtönzéstől és kínzástól, az kényszermigráns,*

– és ebben az értekezésben én is ezt követem – kizárólag azokra alkalmazza, akik esetében a menekültkénti elismerés feltételei fennállnak. Ez egy sokkal szűkebb értelmezési tartományt jelent. Az elismerési feltételek természetesen attól függenek, hogy milyen típusú menedékjogról beszélünk, hiszen a jogfejlődés során a menedékjognak több formája is kialakult.

Az egyik ilyen forma a **diplomáciai menedékjog**, amiről ismét kétféle értelemben beszélhetünk. Egyfelől jelentheti a latin-amerikai országokban kialakult, számos regionális nemzetközi szerződéssel megalapozott[33] védelmi formát. Bár a későbbi szerződések részben módosították, részben pontosították, vagy egyenesen felülírták a korábbiak tartalmát, ezért egységes értelmezésük nem egyszerű. Megállapítható, hogy az ilyen értelemben vett diplomáciai menedékjog jellemzője – azon kívül, hogy az alapul szolgáló jogi instrumentumok regionális jellegéből fakadóan a közép- és dél-amerikai országokon kívül máshol nem érvényesül –, hogy átmeneti jellegű. Ahogy a Nemzetközi Bíróság megállapította 1951-ben az ún. Haya de la Torre-ügyben: *„A Havannai Egyezmény értelmében a diplomáciai menedékjogot, ami a politikai üldözöttek ideiglenes védelmére szolgáló átmeneti intézkedés, amilyen gyorsan csak lehet, meg kell szüntetni. Ugyanakkor az Egyezmény nem ad kimerítő választ arra a kérdésre, hogy a menedékjogot milyen módon kell megszüntetni.”*[34]

Ehhez képest a diplomáciai menedékjog másik értelme ennél szélesebb kört ölel fel. Valamennyi olyan esetet magába foglalja, amikor egy külképviselet védelmet nyújt az oda menekülő személyek számára, függetlenül attól, hogy a külképviselet szerinti állam részese-e bármilyen vonatkozó egyezménynek, illetve van-e egyáltalán ilyen egyezmény. E szélesebb értelemben vett diplomáciai menedékjognak nemzetközi egyezménybe – főleg univerzális dokumentumba – foglalt jogszabályi alapja nincs, sokkal inkább a diplomáciai képviselet sérthetetlenségének egyik gyakorlati kifejeződése.[35] Definiálatlansága miatt a tartalma még a korábban említett értelmezéshez képest is nehezebben meghatározható. Nehéz lenne például megfeleltetni a Nemzetközi Bíróság által is megfogalmazott „átmeneti jellegnek” Mindszenty bíboros 15 éves tartózkodását az amerikai nagykövetségen.

A **területi menedékjog** – a menedékjog másik formája – abban az esetben biztosítható, ha a külföldi a származási országát elhagyva a befogadó országban, annak területén kér menedéket. Ahogy az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatának 14. cikkének (1) bekezdése kinyilvánítja: *„Minden személynek joga van az üldözés elől más országban menedéket keresni és a más ország nyújtotta menedéket élvezni.”* A területi menedékjog fogalma szempontjából a deklaráció legfontosabb eleme a „más ország” kifejezés. 1967-ben az ENSZ Közgyűlésének a Területi Menedékjogról szóló 2312 (XXII) számú nyilatkozatának 1. cikk (1) bekezdése is

---

míg az a nő, aki azért hagyja el a hazáját, mert HIV-pozitív volta miatt súlyos diszkrimináció áldozata, ami miatt képtelen élelmezni a családját, az önkéntes migráns? Ráadásul nem igaz, hogy a kérelmezők mindkét esetben, legalább egy bizonyos fokig mindketten „egy jobb életet” keresnek?” MICHELLE FOSTER: International Refugee Law and Socio-Economic Rights – Refuge From Deprivation; 7. Cambridge University Press; Cambridge; 2007.

[33] Az 1928-as Havannai Egyezmény a menedékjogról; az 1933-as Montevideoi Egyezmény a politikai menedékjogról; az 1939-es Montevideoi Egyezmény a menedékjogról és a politikai menedékről; az 1954-es caracasi egyezmény a diplomáciai menedékjogról.

[34] Nemzetközi Bíróság: Haya de la Torre-ügy, 1951. június 13-i ítélet; I.C.J. Reports 1951. 71. A Nemzetközi Bíróság honlapja; http://www.icj-cij.org/docket/files/14/1937.pdf; letöltés ideje: 2011. október 20.

[35] NGUYEN QUOC DINH – PATRICK DAILLIER – ALAIN PELLET – KOVÁCS PÉTER: Nemzetközi közjog; Osiris Kiadó, Budapest, 2003, 359.: *„A diplomáciai menedékjogról hallgat az 1961. évi bécsi egyezmény, a kormányok pedig alapvetően ellenzik a diplomáciai menedékjog intézményét még polgárháború idején is. (...) A diplomáciai menedékjog vagy asylum (asile diplomatique) az épület sérthetetlenségével függ össze és a politikai okokból üldözöttek esetében merül fel.”*

Megjegyzésre érdemes, hogy Latin-Amerikában komoly hagyománya van a diplomáciai menedékjognak, és ezen a területen érvényesül is regionális nemzetközi szerződésként a diplomáciai menedékjogról szóló 1954-es caracasi egyezmény.

megállapította:*„minden más államnak tiszteletben kell tartania egy állam által a szuverenitása gyakorlása során azon személyek számára biztosított menedékjogot, akik hivatkozhatnak az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatának 14. cikkére, ide értve a gyarmati rendszerrel szemben küzdő személyeket is”*. A területi menedékjog biztosítása tehát az állami szuverenitás gyakorlásának egyik módja.

Ennek kapcsán érdemes kitérni arra, hogy a diplomáciai jog elméletében a korábbi területenkívüliségi elv (miszerint úgy kell tekinteni, mintha a külképviselet a küldő ország területe lenne) az elmúlt évtizedekben átadta helyét a képviseleti elvnek, majd a funkcionális elvnek (amelynek értelmében a külképviselet jogai és lehetőségei a külképviselet feladataihoz kapcsolódnak). A gyakorlatban általában utóbbiak elegye érvényesül, és ez alapján nem vitatott, hogy a külképviselet területe a fogadó állam területéhez tartozik, ugyanakkor a fogadó állam – főleg nem-tevés révén – biztosítja ott a diplomáciai kiváltságok és mentességek érvényre juttatását.[36] Mivel a külképviselet területe a fogadó állam területének minősül, ott területi menedékjogot biztosítani nincs lehetőség. Ráadásul gyakorlati szempontból a területi menedékjogot biztosítani képes és köteles szervek (menekültügyi hatóságok) jellemzően csak az adott ország területén rendelkeznek joghatósággal, az nem terjed ki a külképviseletekre, míg a külképviseletek tisztviselői (nagykövetek, konzulok) nem rendelkeznek hatáskörrel a menekült státusz biztosítására.

A területi menedékjognak – a diplomáciai menedékjoggal ellentétben – van univerzális egyezménye, **a menekültek helyzetére vonatkozó 1951. évi július hó 28. napján elfogadott egyezmény, valamint az ezt kiegészítő, a menekültek helyzetére vonatkozóan 1967. évi január hó 31. napján létrejött jegyzőkönyv (a továbbiakban együtt: genfi egyezmény)**. A genfi egyezmény 1. cikkének A) pontja értelmében *„[a]z Egyezmény alkalmazásában a „menekült” fogalma alkalmazandó minden olyan személyre, 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*”. Ennek megfelelően *per definitionem* csak az lehet menekült, aki „az állampolgársága szerinti országon kívül tartózkodik (…)”. Tehát a külképviselet területén lévő menedékjogot kérő személy, aki – általában[37] – nem tartózkodik a származási országán kívül, a genfi egyezmény értelmében nem tekinthető menekültnek, nem élvezhet területi menedékjogot.

Területi menedékjogot nem csak univerzális nemzetközi egyezmény[38] alapján lehet biztosítani. **Egyes regionális egyezmények kialakították a saját, regionális specialitásokra**

---

[36] NGUYEN – DAILLIER – PELLET – KOVÁCS, 2003, 357-358.

[37] Természetesen elképzelhető, hogy az üldözött személy nem a saját államában, hanem egy harmadik országban lévő külképviseleten kér védelmet. Az elmúlt évek során észak-koreai személyek kértek menedéket Spanyolország kínai nagykövetségén, Dél-Korea és Dánia vietnámi nagykövetségein.
The New York Times: North Koreans Storm Embassy Seeking Refuge; http://www.nytimes.com/2002/03/14/world/north-koreans-storm-embassy-seeking-refuge.html;
The New York Times: North Korea Denounces Seoul for Welcoming Defectors; http://www.nytimes.com/2004/07/30/international/asia/30korea.html;
A The New York Times honlapja: Nine North Koreans Escape to Vietnam; http://www.nytimes.com/2009/09/25/world/asia/25korea.html; mindhárom letöltési ideje: 2011. október 20.

[38] Mint amilyen az 1954-es Caracasi Egyezmény a területi menedékjogról; a speciális afrikai menekült-problémákkal foglalkozó, 1969. szeptember 10. napján elfogadott és 1974. június 20. napján hatályba lépett OAU Egyezmény (Organization of African Unity); illetve a Latin-Amerikát érintő, 1984. november 22. napján kelt, Cartagenai Nyilatkozat a Menekültekről.

reagáló menekültdefinícióikat.[39] Ezen értekezés fókuszának megőrzése érdekében azonban e definíciók elemzésére nem kerül sor, mivel a regionális egyezményekben szereplő meghatározások nem gyakorolnak befolyást Európában, illetve Magyarországon a menedékkérők területhez való hozzáférésére.

A regionális egyezményeken kívül egyes országokban – így Európán belül Franciaországban és Olaszországban[40] – a nemzeti jog alapján is biztosítható ún. **alkotmányos menedékjog**. Ezek közös jellemzője, hogy a nemzetközi jogtól teljesen függetlenül biztosítható (tehát nem csupán a nemzetközi kötelezettségek nemzeti joganyagba való beépítéséről van szó, mint ahogy az például Magyarország esetében is),[41] általában azoknak a személyeknek, akiket a szabadság kivívása érdekében végzett tevékenységük miatt hazájukban üldöznek.[42]

A területi menedékjog alapján biztosított menekült jogállás mellett a jogfejlődés során más nemzetközi védelmi kategóriák is kialakultak, amelyek szintén a menedékjogon belül értelmezendőek. Ilyen a kiegészítő védelem, valamint az átmeneti védelem. A magyar jogi terminológia előbbit **oltalmazottnak**,[43] utóbbit **menedékesnek**[44] nevezi.

Felismerve azt, hogy a klasszikus menekültügyi rezsim nem alkalmas segítséget nyújtani azoknak a lényegében „menekült-helyzetben" lévő személyeknek, akik nem a genfi egyezményben foglalt ún. öt genfi ok – a faj, vallás, nemzetiség, politikai meggyőződés és a meghatározott társadalmi csoporthoz tartozás – valamelyikén alapuló üldöztetésnek, hanem azoktól eltérő fenyegetettségnek vannak kitéve, az Európai Unión belül az ún. kvalifikációs irányelv[45], a tamperei következtetéseknek megfelelően[46], megteremtette a **kiegészítő**

---

[39] Így például az OAU egyezmény a genfi egyezményben foglalt eseteken kívül menekültként határozza meg azt is, aki *„külső agresszió, megszállás, idegen uralom, vagy a közrendet súlyosan megzavaró, a származási vagy állampolgársága szerinti országa egy részében, illetőleg egész területén bekövetkezett események folytán kényszerül szokásos tartózkodási helyét elhagyni, hogy menedéket keressen a származása vagy állampolgársága szerinti országon kívül".*

[40] Alkotmányos menedékjog Németországban is van, de az arra vonatkozó rendelkezések nem teljesesen függetlenek a genfi egyezménytől, a nemzetközi jogi kötelezettségektől. HÉLENE LAMBERT – FRANCESCO MESSINEO – PAUL TIEDEMANN: Comparative Perspectives of Constitutional Asylum in France, Italy and Germany: Requirescat in Pace?; Refugee Survey Quarterly, Vol. 27, No. 3, UNHCR, 2008; http://westminster.academia.edu/HeleneLambert/Papers/83335/Comparative_Perspectives_of_Constitutional_Asylum_in_France_Italy_and_Germany_Requiescat_in_Pace; letöltés ideje: 2011. október 20.

[41] Megjegyzésre érdemes, hogy eredetileg a magyar Alkotmány is az olasz és francia módszert követte, az 1949. évi XX. törvény 58. § (2) bekezdése szintén a szabadságharcos tevékenységet „ismerte el" menedékjogra méltónak. *„Azok az idegen állampolgárok, akiket demokratikus magatartásukért, a népek felszabadítása érdekében kifejtett tevékenységükért üldöznek, a Magyar Népköztársaságban menedékjogot élveznek."*
A genfi egyezménnyel nagyjából analóg fogalmat csak 1989-től, illetve 1997-től tartalmazott az Alkotmány. NAGY BOLDIZSÁR: A magyar menekültjog és menekültügyi a rendszerváltozástól az Európai Unióba lépésig. 109., 131-132. Gondolat Kiadó, Budapest, 2012.

[42] Ezen túl a köznyelvben és bizonyos regionális dokumentumokban (pl. a már említett 1933-as és 1939-es Montevideoi Egyezmények) létezik az ún. *politikai menedékjog* fogalma, aminek mára dogmatikailag semmi szerepe, jelentősége nincs. A köznyelvben – és néha a hivatalos kommunikációban is – makacsul tartja magát, annak ellenére, hogy nehezen meghatározható, hogy a „politikai" kitételnek milyen szerepe, hozzáadott értéke lenne. A téves szóhasználattól eltekintve szövegkörnyezettől függően jelentheti egyrészt az, hogy a menedékjog biztosítására politikai döntés eredményeként került sor, másrészt azt, hogy a menedékjog biztosítására politikai alapú üldözés miatt került sor. Bármelyikről is legyen szó, a „politikai menedékjog" mindenképpen besorolható vagy a diplomáciai, vagy a területi menedékjog kategóriájába.

[43] A Met. 2. § d) pontja értelmében *„kiegészítő védelem: az oltalmazottat megillető jogok és az őt terhelő kötelezettségek összessége"*.

[44] A Met. 2. § e) pontja értelmében *„ideiglenes védelem: a menedékest megillető jogok és az őt terhelő kötelezettségek összessége"*.

[45] A Tanács 2004/83/EK irányelve (2004. április 29.) a harmadik országok állampolgárainak, illetve a hontalan személyeknek menekültként vagy a más okból nemzetközi védelemre jogosultként való elismerésének feltételeiről és az e státuszok tartalmára vonatkozó minimumszabályokról; illetve átdolgozott változata: az Európai Parlament és a Tanács 2011/95/EU irányelve (2011. december 13.) a harmadik országbeli állampolgárok

védelmet. Maga az elnevezés is a menekült jogálláshoz kapcsolódik, jelezve, hogy attól elkülönülő, annak a hiányosságait pótló jogintézmény. Ahogy az irányelv 24. preambulum-bekezdése is rögzíti: *„A kiegészítő védelem biztosítása a genfi egyezményben meghatározott menekültvédelmi rendszerhez képest kiegészítő és pótlólagos jellegű”*.[47] Az átmeneti védelemtől való megkülönböztetés alapját az teremti meg, hogy egyedi státusz-meghatározást követően biztosítható, míg az átmeneti védelem – legalábbis az Európai Unió kontextusában – tömeges beáramlási helyzetben biztosított védelmet jelöl.[48]

Az **átmeneti védelem** jogintézményének szükségessége Európában a délszláv, valamint a koszovói háborúk szomorú tapasztalata alapján vetődött fel. Jogi alapját az ún. tömeges beáramlási irányelv[49] teremtette meg, reagálva egy olyan élethelyzetre, amelyben a nemzetközi védelemre egyértelműen rászoruló személyek kérelmeinek egyedi feldolgozására sem lehetőség, sem szükség nincs.[50]

Tekintettel arra, hogy alkalmazására mindezidáig nem került sor,[51] a továbbiakban külön nem foglalkozom e jogintézménnyel.

A **non-refoulement** (a visszaküldés tilalma) a menedékjog központi eleme, a nemzetközi védelem magja. Azt a tilalmat foglalja magában, amely szerint az adott állam az adott személyt nem küldheti vissza abba az országba, vagy annak az országnak a határára, ahol alapvető emberi jogai súlyosan sérülnének. Maga a kifejezés először a Nemzetközi Jogi Intézet 1892-es genfi ülésén fogalmazódott meg,[52] később azonban különböző megfogalmazásokban több emberi jogi dokumentumban is helyet kapott, így kifejezetten

---

és hontalan személyek nemzetközi védelemre jogosultként való elismerésére, az egységes menekült- vagy kiegészítő védelmet biztosító jogállásra, valamint a nyújtott védelem tartalmára vonatkozó szabályokról.

[46] Az Európai Tanács 1999. október 15–16-i tamperei ülésén elfogadott következtetések 14. pontja értelmében: A Közös Európai Menekültügyi Rendszert ki kell egészíteni a védelem olyan kiegészítő formáinak eszközeivel, amelyek megfelelő jogállást biztosítanak valamennyi ilyen védelemre szoruló személy számára. Az Európai Parlament honlapja; http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_en.htm#a; letöltés ideje: 2014. október 24.

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

[48] JANE MCADAM: Complementary Protection in International Refugee Law; 54.; Oxford University Press, New York, 2007.

[49] A Tanács 2001/55/EK irányelve (2001. július 20.) a lakóhelyüket elhagyni kényszerült személyek tömeges beáramlása esetén nyújtandó átmeneti védelem minimumkövetelményeiről, valamint a tagállamok e személyek befogadása és a befogadás következményeinek viselése tekintetében tett erőfeszítései közötti egyensúly előmozdítására irányuló intézkedésekről

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

[51] Alkalmazására legutóbb 2011-ben az „arab tavasz” kapcsán szólította fel a tagállamokat és az EU-t Olaszország és Málta, ám a tagállamok miniszterei leszavazták a kezdeményezést. JÉRÉMIE COHEN-SETTON: Schengen and the Arab Spring; http://www.bruegel.org/nc/blog/detail/article/563-schengen-and-the-arab-spring/; letöltés ideje: 2014. október 29. Jelenleg a szíriai és az eritreai konfliktusok kapcsán vetődik fel alkalmazása, ha ezen háborúval, polgárháborúval érintett területekről egyszerre nagyobb számú személy menekülne az Európai Unió, vagy annak valamelyik tagállama felé.

[52] TAMÁS MOLNÁR: The principle of non-refoulement under international law: Its inception and evolution in a nutshell; 1. Corvinus Journal of International Affairs; Vol. 1; 2016. https://drive.google.com/file/d/0B3u6WiQf2nkPcThCQ3NVdGxoOFE/view, letöltés ideje: 2016. március 25.

szerepel a genfi egyezményben, a Kínzás Elleni Egyezményben és az Európai Unió Alapjogi Chartájában is.[53] Explicit módon nem jelenik meg az elv, de a kínzás tilalmából levezetve érvényre jut más jogi dokumentumokban is, így az Emberi Jogok Európai Egyezménye kapcsán a tilalom érvényesülését az Emberi Jogok Európai Bírósága (a továbbiakban: EJEB) a kínzás tilalmára vonatkozó 3. cikkből vezette le,[54] hasonlóan a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányához.[55]

A jogintézmény eredetileg kifejezetten menekültügyi jellegű volt,[56] később azonban ezen túlterjeszkedett és általános nemzetközi humanitárius jogi alapelvvé vált.[57] Alkalmazása során konzekvencialista értelmezést kell követni, nem a *honnan*, hanem a *hová* számít (amiből egyebek mellett következik az is, hogy a tilalmat nem csak az államterületen, hanem annak határán is érvényre kell juttatni).[58] Hiába tekinthető kiindulópontnak, hogy az állami szuverenitás elidegeníthetetlen része arról dönteni, hogy mely külföldi személyeket távolítja el és tartja távol a saját területéről, e szuverén jogát csak a nemzetközi jog szabta korlátok között, illetve a vonatkozó emberi jogok tiszteletben tartása mellett gyakorolhatja.[59] *„A non-refoulement elve tipikusan az államok azon képessége előtti akadályként működik, hogy eltávolítsanak a területükről bizonyos egyéneket, és nem pozitív jogosultságot jelent a nemzetközi védelemhez történő hozzáférésre.”*[60]

A tilalom a közvetett visszaküldést is magában foglalja, az államokat terhelő kötelezettség tehát arra is kiterjed, hogy ne hajtsanak végre visszaküldést olyan országba, ahol az érintett személyt az fenyegetné, hogy tovább küldik abba az országba, ahol az említett bánásmód fenyegetné (**lánc-visszaadás**). Ezt a szabályt az EJEB már 2000-ben érvényre juttatta a T. I. v. Egyesült Királyság ügyben,[61] kimondva, hogy *„ebben az ügyen a közvetett eltávolítás egy olyan köztes országba, amely szintén Szerződő Állam, nem befolyásolja az Egyesült Királyság azon felelősségét, hogy biztosítsa, a kiutasító döntése eredményeként a kérelmező nem lesz*

---

[53] Genfi egyezmény 33. cikk (1) bekezdés: *„Egyetlen Szerződő Állam sem utasítja ki vagy küldi vissza („refouler”) a menekültet azon ország területének határára, ahol élete vagy szabadsága faji, vallási okokból, nemzeti hovatartozása miatt, vagy abból az okból van veszélyeztetve, hogy bizonyos társadalmi csoporthoz tartozik, vagy bizonyos politikai véleményt vall.”*
Alapjogi Charta 19. cikk (2) bekezdés: *„Senki sem toloncolható ki vagy utasítható ki olyan államba, vagy adható ki olyan államnak, ahol komolyan fenyegeti az a veszély, hogy halálra ítélik, kínozzák, vagy más embertelen bánásmódnak vagy büntetésnek vetik alá.”*
Az 1984-es Kínzás Elleni Egyezmény, amelyet Magyarországon az 1988. évi 3. törvényerejű rendelet hirdetett ki, 3. cikke úgy fogalmaz: *„Egyetlen részes állam sem köteles kiutasítani, hazatoloncolni vagy kiadni valakit egy másik olyan államnak, ahol nyomós okoknál fogva tartani lehet attól a veszélytől, hogy az illető személyt megkínozzák.”* A jogszabály szövegének magyar fordítása hibásnak tekinthető abból a szempontból, hogy a „No State Party shall expell” szövegrész nem a kiutasítási kötelezettség hiányára utal (tehát lehet, de nem kötelező), hanem arra, hogy nem utasíthat ki.

[54] Lásd az 5.4.1. pontban kifejtetteket!

[55] Magyarországon kihirdette az 1976. évi 8. törvényerejű rendelet.

[56] *„A non-refoulement a menedékjog vezérelve azóta, hogy 1933-ben megjelent a Menekültek Nemzetközi Jogállásáról szóló Egyezményben.”* AOIFE DUFFY: Expulsion to Face Torture? Non-refoulement in International Law; 1. In.: International Journal of Refugee Law; Vol. 20 Issue 3.; 2008.

[57] MOLNÁR (2016) 3.

[58] THOMAS GAMMELTOFT-HANSEN: Growing Barriers – International Refugee Law; 61.; MARK GIBNEY – SIGRUN SKOGLY (szerk.): Universal Human Rights and Extraterritorial Obligations; University of Pennsilvania Press; Philadelphia; 2010.

[59] JULIA WOJNOWSKA-RADZIŃSKA: The Right of an Alien to be Protacted Against Arbitrary Expulsion in International Law; 9. Brill Academic Publishing, Leiden; 2015.

[60] MCADAM; 10.

[61] Az Emberi Jogok Európai Bíróságának jogesettára (a továbbiakban: HUDOC): T. I. v. United Kingdom; Kérelem száma: 43844/98; http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-5105; letöltés ideje: 2016. március 31.

kitéve az Egyezmény 3. cikkében foglalt bánásmód elszenvedője". Ezt az elvet az EJEB később több más ügyben is megerősítette.[62]

Az **államterület** a klasszikus XIX. századi háromkomponensű államfogalom (terület, lakosság és önálló kormányzat) egyik eleme. Nem feltételez pontosan meghatározható minimális kiterjedtséget, ugyanakkor természetesnek és emberi létre alkalmasnak kell lennie. (…) Nem követelmény, hogy az állam területének egésze alkalmas legyen az emberi megtelepülésre, ahogy nem követelmény a földrajzi egybefüggőség sem.[63] „Az állam a szuverenitás eszméjén alapszik (…) a szuverenitás az azzal együtt járó jogokkal és kötelezettségekkel együtt az államterület létét feltételezi. Államterület nélkül egy jogi személy nem lehet állam. (…) Miután a nemzetközi jog az állam adott területi egység feletti kizárólagos hatalmát valló felfogást alapul véve fejlődött ki, az államterület talán a nemzetközi jog legalapvetőbb fogalma."[64]

Az **államhatár** jogi értelemben az állam területi felségjoga gyakorolhatóságának földrajzi terjedelmét határozza meg.[65] Ez valójában mértani értelemben vett, azaz kiterjedés nélküli vonal, amelyet azonban az államok a saját oldalukon rendszerint keskenyebb-szélesebb nyomsávval, határrendészeti jelzőrendszerekkel, esetleg műszaki akadályokkal egészítenek ki.[66] Így például Magyarországon az államhatárról szóló 2007. évi LXXXIX. törvény 5. § (1) bekezdése kifejezetten úgy rendelkezik, hogy „*Magyarország területének a (...) határvonaltól, illetve a határjeltől számított 60 méteres sávja az államhatár rendjének védelmét biztosító létesítmények (...) építése, telepítése és üzemeltetése, valamint a honvédelmi, nemzetbiztonsági, katasztrófavédelmi, határőrizeti, menekültügyi és idegenrendészeti feladatok ellátása céljából e törvény szerint igénybe vehető.*

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

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

Ugyanakkor az Egyesült Királyság, Írország és Dánia[67] nem részese e szabadságon, biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térségre vonatkozó uniós joganyag

---

[62] Így pl. a HUDOC: K.R.S. v. United Kingdom-ügyben (kérelem száma: 32733/08), vagy az Abdolkhani és Karimnia v. Turkey-ügyben (kérelem száma: 30471/08).

[63] KOVÁCS PÉTER: Nemzetközi Közjog, Osiris Kiadó, Budapest, 2011, 173-174.

[64] MALCOLM N. SHAW: Nemzetközi jog; Osiris Kiadó, Budapest, 2002; 293.

[65] Az államterület és az államhatár egymástól elválaszthatatlan fogalmak. Ahogy az államhatárról szóló 2007. évi LXXXIX. törvény 1. § (1) bekezdése fogalmaz: *„Magyarország területét a Föld felszínén függőlegesen áthaladó képzeletbeli síkok összessége (a továbbiakban: államhatár) határolja."*

[66] KOVÁCS, 202.

[67] Dánia a dublini rendszernek is egy 2005-ben elfogadott, és 2006-ban hatályba lépett külön megállapodás alapján részese. Európai Külügyi Szolgálat:

elfogadásában, ezért rájuk nézve azok – ide értve pl. a kvalifikációs, ez eljárási, és befogadási irányelveket – nem kötelezők és nem alkalmazandók.

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

---

http://ec.europa.eu/world/agreements/prepareCreateTreatiesWorkspace/treatiesGeneralData.do?step=0&redirect=true&treatyId=7742; letöltés ideje: 2017. január 14.

3. A menedékkérők államterülethez történő hozzáférésének forrásai és fejlődése

A modern nemzetközi védelem elsősorban azt feltételezi, hogy az államok felelősséget viselnek az állampolgáraik iránt, azokat – főszabály szerint – megvédik a jogsérelemmel szemben, másodsorban feltételez egy olyan nemzetközi közösséget, amely ezt a védelmet pótolja, ha az állampolgárság szerinti állam nem tesz eleget védelmi kötelezettségének. Ez a viszonyrendszer jellemzően nem fedezhető fel a menedékjog történeti előképeiben.

Annak ellenére, hogy egyes nemzeti szabályok alapelvi szinten már egészen korán foglalkoztak a modern értelemben vett nemzetközi védelemmel,[68] véleményem szerint **a jelenlegi menedékjogi szabály- és intézményrendszer egyértelműen XX. századi eredőjű**, azon belül is az I. világháborút követő eseményekre vezethető vissza.

Eredetileg, ha valaki elmenekült a hazájából és menedéket keresett egy másik országban, a menedék országának hatóságaitól függött, hogy adott egyén kap-e védelmet és nem utasítják-e ki. Az államok kollektív módon nem léptek fel a kényszermigráció problémájával szemben mindaddig, amíg a Népszövetség létre nem jött 1919-ben az I. világháború végét követően.[69] A modern menedékjog korai dokumentumai azonban nem, vagy csak implicit módon foglalkoztak a menedékkérők államterülethez való hozzáférésének kérdésével.

3.1. Hozzáférés a nemzetközi jogban

Elsősorban a Szovjetunió kialakulásának, illetve az Oszmán Birodalom bukása következtében jelentkező tömeges üldöztetés vezette a nemzetközi közösséget arra, hogy nemzetközi egyezményeket fogadjon el, amelyekkel rendezni próbálta a menekültek helyzetét.[70] E korai, jobbára a **Nemzetek Szövetségének** égisze alatt született dokumentumok kifejezetten pragmatikusak voltak, elsősorban nem azzal a kérdéssel foglalkoztak, hogy ki a menekült, és hogyan lehet őket beazonosítani. Tényként kezelték a létüket, és a dogmatika helyett inkább olyan egyértelmű problémákra reagáltak, mint az okmányok hiánya. A sajátos okmány-szemlélet érvényesült, az okmány részben védelmet jelentett, részben pedig belépési, vagy tovább-utazási lehetőséget biztosított a menekültek számára.

Az 1948. december 10. napján elfogadott **Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata** fogalmazta meg alapelvi jelleggel 14. cikkének 1. bekezdésében, hogy *„[m]inden személynek joga van az üldözés elől más országban menedéket keresni és a más ország nyújtotta*

[68] Már az 1793-as francia alkotmány tartalmazta a következőt: *„A Francia Köztársaság a más nemzetekkel való kapcsolatában menedéket nyújt azon külföldieknek, akik a szabadság nevében elűzettek a hazájukból, és megtagadja a zsarnokoktól."* (Ezt a rendelkezést megismételték a későbbi francia alkotmányok is.)

[69] CORINNE LEWIS: UNHCR and International Refugee Law – From Treaties to Innovation; 2. Routledge; Abingdon; 2012.

[70] Pl. a 1922. július 5-i megállapodás az orosz és örmény menekültek személyazonossági igazolványáról; a 1926. május 12-i, azonos nevű megállapodás; az 1928. június 30-i megállapodás az orosz és örmény menekültek javára tett bizonyos intézkedéseknek a menekültek más kategóriáira való kiterjesztéséről; az 1928. június 30-i megállapodás az orosz és örmény menekültek jogállásáról; az 1933. október 28-i egyezmény a menekültek nemezközi jogállásáról; az 1936. július 4-i átmeneti megállapodás a Németországból érkező menekültek jogállásáról; az 1938. február 10-i egyezmény a Németországból érkező menekültek jogállásáról, az 1939. szeptember 14-i kiegészítő jegyzőkönyv a Németországból érkező menekültek jogállásáról szóló átmeneti megállapodáshoz és egyezményhez.

menedéket élvezni." E szabályhoz azonban konkrétumok, így például a jog gyakorlásának módjai, nem kapcsolódtak, jelentőségét mégsem szabad lebecsülni, hiszen univerzális jogi előírásként, implicit módon rögzítette a más ország területére történő belépés jogát a menedéket kérni szándékozó személyek számára.

Szervezeti oldalról – több hasonló mandátumú szervezetet követően[71] – az ENSZ Közgyűlése 1950. december 14. napján a 428 (V) számú határozatában létrehozta a **UNHCR** hivatalát azzal a céllal, hogy ez az ügynökség vezesse és koordinálja világszerte a menekültek védelmére és a menekültügyi problémák megoldására irányuló nemzetközi tevékenységeket. A Közgyűlés ugyanebben a határozatában „*együttműködésre hívja fel a Kormányokat, az ENSZ Menekültügyi Főbiztossággal a Hivatala kompetenciájában tartozó menekültekkel kapcsolatos feladati ellátása során, különösen (...) a menekültek területükre történő befogadásával, nem kizárva a leghátrányosabb helyzetben lévőket".*

Az ENSZ Közgyűlése az 1951. július 2-25. között tartott konferencia eredményeként 1951. július 28. napján fogadta el a genfi egyezményt, amely a megfelelő ratifikálást követően 1954. április 22. napján lépett hatályba. Bár az egyezmény eredeti céljának megfelelően csupán az 1951. január 1-jét megelőző események kapcsán biztosította a megfelelő feltételek fennállásakor a menekültkénti elismerést, több eleme miatt máig kiemelkedő jelentőségű. Mindenekelőtt tartalmazza a „menekültek" általános meghatározását,[72] továbbá elismeri, hogy a menekült-definíció hatálya alá eső személyek bizonyos jogokat élvezhetnek, valamint az Egyezmény kötelezettségeket is ró a részes államokra, amelyek közül a legalapvetőbb és legfontosabb a „visszaküldés tilalma" (non-refoulment). Ezzel, valamint a menekültek kiutasításának korlátozásával tulajdonképpen a genfi egyezmény negatív oldalról közelíti meg a területhez hozzáférést: ha a menekült már a területen tartózkodik, onnan már csak szigorú feltételek mellett lehet kényszerrel eltávolítani.

Az idő múlásával egyértelművé vált, hogy a menekültkérdés nem szorítható csupán egy adott időszakra és földrajzi területre, egyre inkább szükségessé vált az egyezmény alkalmazása az új menekültekre is. Ennek eredményeként az ENSZ Főtitkára és a Közgyűlés Elnöke 1967. január 31. napján aláírta a jegyzőkönyvet a menekült státusszal kapcsolatban, amely 1967. október 4. napján lépett hatályba. E dokumentum akként módosította a menekült-definíciót, hogy kihagyta belőle az 1951. január 1-jét megelőző eseményekre utalást, így a részes államok számára – különösen, ha földrajzi korlátozás nélkül alkalmazza – minden esetben alkalmazhatóvá tette az egyezményt.[73]

Az Európa Tanács keretein belül számos további regionális egyezmény született a menekültekkel kapcsolatban, ezen értekezés szempontjából a legnagyobb jelentősége a

---

[71] 1943 és 1947 között működött az ENSZ Segélyezési és Rehabilitációs Szervezete (United Nations Relief and Rehablilitation Administration - UNRAA), amelynek tevékenységét az 1946-ban alapított ideiglenes ENSZ szakügynökség, a Nemzetközi Menekült Szervezet (International Refugee Organization – IRO) vette át. 1952-ben tevékenységét a UNHCR vette át.
Az ENSZ Közgyűlése 1949. december 8-án a 302 (IV). számú döntésével létrehozta az ENSZ Segély és Munkaügyi Hivatalát a Közel-keleti Palesztin Menekülteknek (United Nations Relief and Work Agency for Palestine Refugees in the Near East – UNRWA)

[72] A genfi egyezmény menekült-definícióját lásd fentebb!

[73] A genfi egyezmény és kiegészítő jegyzőkönyve alkotja jelenleg is a menedékjog alapját világszerte, ám több, regionális egyezmény is született a témában. Ezek közül a legfontosabb a speciális afrikai menekült-problémákkal foglalkozó, 1969. szeptember 10. napján elfogadott és 1974. június 20. napján hatályba lépett OAU Egyezmény, illetve a Latin-Amerikát érintő, 1984. november 22. napján kelt, Cartagenai Nyilatkozat a Menekültekről.

menekültek vízumkötelezettségének eltörléséről szóló, az 1959. április 20-án Strasbourgban aláírt Európai Megállapodásnak van.[74]

3.2. Hozzáférés az Európai Unió menekültügyi joganyagában

A ma Európai Unió néven ismert entitás alapvetően egyes gazdasági tevékenységek összehangolását célozta, és hosszas fejlődés vezetett oda, hogy a bevándorlás és azon belül a menekültügy területén kötelező erejű szabályok és közös intézmények jöjjenek létre. A kezdeti lépések nem közösségi szinten történtek, hanem kormányközi megállapodások keretében. Ilyen kormányközi egyezmények és határozatok születtek 1990 és 1997 között a menekültügy területén egyebek mellett a felelős tagállam meghatározásáról, a nyilvánvalóan megalapozatlan kérelmekről, a biztonságos harmadik országokról, a minimális eljárási garanciákról, az ideiglenes védelemben részesülő személyekről vagy a kísérő nélküli kiskorúakról.[75]

Az **1992-es Maastrichti Szerződés** megteremtette az Európai Közösség / Európai Unió ún. pilléres szerkezetét és a III. pillérbe, a bel- és igazságügyi együttműködés részévé tette, az ún. „közös érdekű" ügyek közé emelte a menekültügyet.

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

[74] Magyarországon a 2009. évi XC. törvény hirdette ki, így 2009. december 7-e óta már 23 országban érvényesül.

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

menekültügy, a bevándorlás és a harmadik országok állampolgárai jogainak védelme terén a 73k. cikk rendelkezéseinek megfelelően".[76]

1999-ben fogalmazta meg az Európai Tanács a **Tamperei Programot**, amely célul tűzte egy közös eljárásokkal és egységes jogállásokkal rendelkező **Közös Európai Menekültügyi Rendszer** megteremtését. Ez az öt évre szóló terv az Amszterdami Szerződésben meghatározott célok és feladatok mentén tovább konkretizálta a szükséges jogalkotási feladatokat. Ennek keretében készültek el azok a rendeletek és irányelvek, amelyek az európai menekültügyi rendszer alapját alkották.[77] A menedékkérők területhez történő hozzáférése kapcsán ebből a jogalkotási csomagból[78] a leglényegesebbek a következők voltak:

- A 2725/2000/EK Rendelet a dublini egyezmény hatékony alkalmazása érdekében az ujjlenyomatok összehasonlítására irányuló „Eurodac" létrehozásáról – **Eurodac rendelet;**

---

[76] A hivatkozott 73k. cikk értelmében a Tanács (…) az Amszterdami Szerződés hatálybalépésétől számított ötéves időszakon belül:
1. intézkedéseket fogad el a menekültügyre vonatkozóan a menekültek jogállásáról szóló 1951. július 28-ai genfi egyezménnyel és az 1967. január 31-ei jegyzőkönyvvel, valamint az egyéb irányadó egyezményekkel összhangban a következő területeken:
a) egy harmadik ország állampolgárának a tagállamok valamelyikében benyújtott menedékjog iránti kérelmét elbíráló tagállam meghatározására vonatkozó kritériumok és mechanizmusok,
b) a menedékkérők tagállamokban történő befogadására vonatkozó minimumszabályok,
c) a harmadik országok állampolgárainak menekültkénti elismerésére vonatkozó minimumszabályok,
d) a menekültstátusz tagállamokban történő megadására vagy visszavonására vonatkozóan eljárási minimumszabályok;
2. intézkedéseket fogad el a menekültekre és lakóhelyüket elhagyni kényszerült személyekre vonatkozóan a következő területeken:
a) minimumszabályok ideiglenes védelem nyújtására vonatkozóan harmadik országból származó lakóhelyüket elhagyni kényszerült és származási országukba visszatérni nem tudó személyek számára, valamint az egyéb okból nemzetközi védelemre szoruló személyek számára,
b) a menekültek és a lakóhelyüket elhagyni kényszerült személyek befogadásával és befogadásuk következményeinek viselésével kapcsolatban a tagállamokra háruló terhek kiegyensúlyozott elosztásának előmozdítása;

[77] E jogalkotási csomag végrehajtását hivatott segíteni az ún. SOLID pénzügyi alapok részeként 2000-ben felállított Európai Menekültügyi Alap. MOLNÁR TAMÁS: Mily színes e táj! Az Európai Unió menekültügyi acquis-jának kialakulása és fejlődése a kezdetektől napjainkig; In.: Fundamentum, 2013. 2. szám, 56.
Az első, 2000 és 2004 közötti időszakra a 2000/596/EK tanácsi határozat, a második, 2005–2010 közötti időszakra az Európai menekültügyi alap létrehozásáról szóló, 2004. december 2-i 2004/904/EK tanácsi határozat hozta létre. Az utolsó, harmadik időszakra az Európai Parlament és a Tanács 2007/573/EK határozata (2007. május 23.) a „Szolidaritás és a migrációs áramlások igazgatása" általános program keretében a 2008–2013-as időszakra az Európai Menekültügyi Alap létrehozásáról és a 2004/904/EK tanácsi határozat hatályon kívül helyezéséről hozta létre a teljes időszakra szóló 628 millió eurós keretösszeggel.

[78] A jogalkotás első fázisában a következő, fontos menekültügyi jogszabályok keletkeztek, azonban az értekezés témája kapcsán szerepük marginális:
A Tanács 2001/55/EK Irányelve (2001. július 20.) a lakóhelyüket elhagyni kényszerült személyek tömeges beáramlása esetén nyújtandó átmeneti védelem minimumkövetelményeiről, valamint a tagállamok e személyek befogadása és a befogadás következményeinek viselése tekintetében tett erőfeszítései közötti egyensúly előmozdítására irányuló intézkedésekről (tömeges beáramlási – irányelv)
A Tanács 2003/9/EK Irányelve (2003. január 27.) a menedékkérők befogadása minimumszabályainak megállapításáról (befogadási irányelv)
A Tanács 2004/83/EK Irányelve (2004. április 29.) a harmadik országok állampolgárainak, illetve a hontalan személyeknek menekültként vagy más okból nemzetközi védelemre jogosultként való elismerésének feltételeiről és az e státuszok tartalmára vonatkozó minimumszabályokról (kvalifikációs irányelv)
Később, már ezen a jogalkotási csomagon kívül, de a második szakasz előtt született meg az Európai Parlament és a Tanács a 862/2007/EK Rendelete (2007. július 11.) a migrációra és a nemzetközi védelemre vonatkozó közösségi statisztikákról (statisztikai rendelet).

- A 407/2002/EK Rendelet a dublini egyezmény hatékony alkalmazása érdekében az ujjnyomatok összehasonlítására irányuló Eurodac létrehozásától szóló 2725/2000/EK rendelet végrehajtására vonatkozó egyes szabályok megállapításáról – **Eurodac végrehajtási rendelet;**
- A 343/2003/EK Rendelet a valamely harmadik ország állampolgára által a tagállamok egyikében benyújtott menedékjog iránti kérelem elbírálásáért felelős tagállam meghatározására vonatkozó feltételek és eljárásjogi szabályok megállapításáról – **Dublini rendelet;**
- A 1560/2003/EK Rendelet egy harmadik ország állampolgára által a tagállamok egyikében benyújtott menedékjog iránti kérelem elbírálásáért felelős tagállam meghatározására vonatkozó feltételek és eljárások megállapításáról – **Dublini rendelet;**
- A Bizottság 1560/2003/EK rendelete (2003. szeptember 2.) egy harmadik ország állampolgára által a tagállamok egyikében benyújtott menedékjog iránti kérelem megvizsgálásáért felelős tagállam meghatározására vonatkozó szempontok és eljárási szabályok megállapításáról szóló 343/2003/EK tanácsi rendelet részletes alkalmazási szabályainak megállapításáról – **dublini végrehajtási rendelet;**
- A Tanács 2005/85/EK Irányelve (2005. december 1.) a menekültstátusz megadására és visszavonására vonatkozó tagállami eljárások minimumszabályairól – **eljárási irányelv.**

2000-ben a három fő közösségi intézmény, az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság közösen hirdette ki az **Alapjogi Chartát**,[79] amelynek 18. cikke az alapjogok közé sorolta a menedékhez való jogot. Eszerint: „*A menekültek jogállásról szóló 1951. július 28-i genfi egyezmény és az 1967. január 31-i jegyzőkönyv rendelkezéseivel, valamint az Európai Unióról szóló szerződéssel és az Európai Unió működéséről szóló szerződéssel (a továbbiakban: a Szerződések) összhangban a menedékjogot biztosítani kell.*”

A 2004-es **Hágai Program**, az EU következő „ötéves terve”, a tagállamok jogszabályi környezetének és joggyakorlatának további közelítését kívánt elérni a menedékjog területén is. Ennek keretében célul tűzte – ambiciózus módon 2010-re – a Közös Európai Menekültügyi Rendszer megteremtését, valamint azt, hogy az EU harmadik országokkal partnerségben segítsen kiépíteni azok saját menekültügyi rendszerét. 2007-re készült el a **Bizottság Zöld Könyve a Közös Európai Menekültügyi Rendszer jövőjéről.**[80]

[79] Az Alapjogi Charta azonban csak később, a Lisszaboni Szerződéshez fűzött nyilatkozatként azzal együtt lépett hatályba 2009. december 1-jén, és vált így az uniós – valamint ebből eredően a magyar – jog részévé.

[80] A Zöld Könyv felmérte a rendszer aktuális állapotát, rámutatva azokra a hiányosságokra, amelyek a harmonizáció terén mutatkoznak. Célkitűzésként fogalmazta meg, hogy a közös európai menekültügyi rendszer második szakaszának magasabb közös védelmi standardokat, a tagállamok által nyújtott védelem szempontjából nagyobb egyenlőséget és a tagállamok között magasabb fokú szolidaritást kell megvalósítania. Ennek keretében tovább kell közelíteni egymáshoz a nemzeti jogszabályokat, mert az irányelvek jelenleg túl tág kereteket biztosítanak, harmonizálni kell a védelmi státuszokat, javítani a különös bánásmód igényének felismerését, a dublini eljárást kiegészítendő ki kell dolgozni egy szolidaritási mechanizmust. A külső dimenzió kapcsán támogatni kell a harmadik országokat a nemzetközi védelmi kapacitásaik növelésében, illetve ösztönözni kell a tagállamokat az áttelepítésben való részvételre. Törekvésként fogalmazódott meg továbbá a vegyes beáramlás kezelése a külső határokon. (Figyelemre méltó, hogy nyolc évvel a Zöld Könyv után ugyanezek a célkitűzések lényegében változtatás nélkül elismételhetők, a Bizottság 2015. áprilisi tíz pontos akcióterve és a 2015 májusában kelt Európai Migrációs Agenda sok szempontból ugyanezeket fogalmazza meg.)
Az Európai Bizottság honlapja; http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:52007DC0301&from=EN; letöltés ideje: 2015. július 3.

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

A 2010. évi **Stockholmi Program** – az EU 2014-ig tartó „ötéves terve” – módosítva a Hágai Program túlzott elvárásait, a Közös Európai Menekültügyi Rendszer megteremtését, és ennek keretében a meglévő menekültügyi acquis átdolgozását a magasabb fokú harmonizáció elérése érdekében 2012-re tűzte ki. A terv végül, – köszönhetően jelentős részben a **Lisszaboni Szerződés** által megváltoztatott jogalkotás folyamathoz szükséges kompromisszumoknak – nem a kitűzött határidőn belül, és nem az eredetileg szándékozott mértékű harmonizációt elérve, de jelentős részben megvalósult. A poszt-lisszaboni jogalkotási szabályok alapján elfogadott jogszabályok egyszerre produktumai a tagállamokat képviselő Miniszterek Tanácsának és az Európai Parlamentnek, amely társjogalkotói szerepet játszott a Közös Európai Menekültügyi Rendszer megalkotásának második fázisában.[81]

A menekültügyi joganyag kibővítésére és átdolgozásra került számos uniós jogszabállyal,[82] amelyek közül az értekezés témája szempontjából a legfontosabbak az alábbiak voltak:

- az Európai Parlament és a Tanács 603/2013/EU Rendelete (2013. június 26.) a harmadik országbeli állampolgár vagy hontalan személy által a tagállamok egyikében benyújtott nemzetközi védelem iránti kérelem megvizsgálásáért felelős tagállam meghatározására vonatkozó feltételek és eljárási szabályok megállapításáról szóló 604/2013/EU rendelet hatékony alkalmazása érdekében az ujjlenyomatok összehasonlítását szolgáló Eurodac létrehozásáról, továbbá a tagállamok bűnüldöző hatóságai és az Europol által az Eurodac-adatokkal való, bűnüldözési célú összehasonlítások kérelmezéséről, valamint a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség nagyméretű IT-rendszereinek üzemeltetési igazgatását végző ügynökség létrehozásáról szóló 1077/2011/EU rendelet módosításáról (átdolgozás) – **az átdolgozott EURODAC-rendelet**;
- az Európai Parlament és a Tanács 604/2013/EU Rendelete (2013. június 26.) egy harmadik országbeli állampolgár vagy egy hontalan személy által a tagállamok egyikében benyújtott nemzetközi védelem iránti kérelem megvizsgálásáért felelős tagállam meghatározására vonatkozó feltételek és eljárási szabályok megállapításáról (átdolgozás) – **a Dublin III. rendelet**;

[81] GUILD (2016) 41.

[82] Az Európai Parlament és a Tanács 439/2010/EU Rendelete (2010. május 19.) az Európai Menekültügyi Támogatási Hivatal létrehozásáról;
Az Európai Parlament és a Tanács 514/2014/EU Rendelete (2014. április 16.) a Menekültügyi, a Migrációs és az Integrációs alapra, valamint a rendőrségi együttműködés, a bűnmegelőzés és a bűnözés elleni küzdelem, valamint a válságkezelés pénzügyi támogatására szolgáló eszközre vonatkozó általános rendelkezések megállapításáról;
Az Európai Parlament és a Tanács 516/2014/EU Rendelete (2014. április 16.) a Menekültügyi, Migrációs és Integrációs Alap létrehozásáról, a 2008/381/EK tanácsi határozat módosításáról, valamint az 573/2007/EK és az 575/2007/EK európai parlamenti és tanácsi határozatok és a 2007/435/EK tanácsi határozat hatályon kívül helyezéséről
Az Európai Parlament és a Tanács 2011/51/EU Irányelve (2011. május 11.) a 2003/109/EK tanácsi irányelv hatályának a nemzetközi védelmet élvező személyekre történő kiterjesztése tekintetében a fenti irányelv módosításáról – a huzamos tartózkodási irányelv hatályának kiterjesztéséről szóló irányelv;
Az Európai Parlament és a Tanács 2011/95/EU Irányelve (2011. december 13.) a harmadik országbeli állampolgárok és hontalan személyek nemzetközi védelemre jogosultként való elismerésére, az egységes menekült- vagy kiegészítő védelmet biztosító jogállásra, valamint a nyújtott védelem tartalmára vonatkozó szabályokról (átdolgozás) – az átdolgozott kvalifikációs irányelv;

- a Bizottság 118/2014/EU Végrehajtási Rendelete (2014. január 30.) az egy harmadik ország állampolgára által a tagállamok egyikében benyújtott menedékjog iránti kérelem megvizsgálásáért felelős tagállam meghatározására vonatkozó szempontok és eljárási szabályok megállapításáról szóló 343/2003/EK tanácsi rendelet részletes alkalmazási szabályainak megállapításáról szóló 1560/2003/EK rendelet módosításáról – **az átdolgozott dublini végrehajtási rendelet**;
- az Európai Parlament és a Tanács 2013/32/EU Irányelve (2013. június 26.) a nemzetközi védelem megadására és visszavonására vonatkozó közös eljárásokról (átdolgozás) – **az átdolgozott eljárási irányelv;**
- az Európai Parlament és a Tanács 2013/33/EU Irányelve (2013. június 26.) a nemzetközi védelmet kérelmezők befogadására vonatkozó szabályok megállapításáról (átdolgozás) – **az átdolgozott befogadási irányelv**.

A Közös Európai Menekültügyi Rendszer létrehozásának második szakasza amellett, hogy újraszabályozta a felelősség-megállapítási szabályokat, a befogadási, eljárási és elismerési követelményeket – csökkentve ezáltal a tagállami eltérések lehetőségét –, szervezeti szinten is megerősítette a tagállamok együttműködését az **Európai Menekültügyi Támogatási Hivatal** révén.[83]

Az uniós szervezeti keretek kapcsán – bár nem speciálisan menekültügyi feladatokkal bíró szervezet –, mégis meg kell említeni az **Európai Unió Bíróságát**. Jelentőségét nem csupán az uniós jog kötelező erejű értelmezése során kifejtett tevékenysége indokolja, hanem az is, hogy ez az első nemzetek feletti bíróság, amely valaha értelmezte a genfi egyezményt (még akkor is, ha ezen értelmezése nem szükségszerűen bír kötelező erővel a tagállamok körén kívül.)[84]

Az uniós jogalkotási folyamatnak ez a szakasz lezárult 2013-ban.[85] Az irányelvek egy része (pl. átdolgozott eljárási irányelv, átdolgozott befogadási irányelv) átültetésének határideje,

---

[83] A 2014-15-ös migrációs válságra adott szervezeti válaszként az EU át kívánja alakítani az EASO-t. A Bizottság javaslata alapján az EASO-t létrehozó rendelet hatályon kívül helyezésre kerülne, és a szervezet alapjain létrejönne a jogelődhöz képest kiterjesztett jogkörrel az Európai Unió Menekültügyi Ügynöksége; http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:52016PC0271&from=EN; letöltés ideje: 2017. január 6.

[84] HÉLÈNE LAMBERT: European Refugee Law and Transnational Emulation; In.: HÉLÈNE LAMBERT – JANE MCADAM – MARYELLEN FULLERTON (szerk.): The Global Reach of European Refugee Law; 19. Cambridge University Press, Cambridge; 2013.
Így ez a bíróság volt az, amely a C-31/09. számú Bolbol-ügyben és a C-364/11. számú Abed Karem El Kott és társai ügyében először értelmezte a genfi egyezmény 1. cikkének D pontját a palesztin menekültek kapcsán. E döntések azonban elsősorban a menekültügyi eljárás során e speciális ügyfélkör kapcsán meghozandó döntésre vonatkoznak, és nem a területhez vagy az eljáráshoz való hozzáférésre, így ismertetésükre ezen értekezés keretében nem kerül sor.

[85] A jogalkotási folyamat kiegészítéseként, a szakpolitikák megvalósításának finanszírozása érdekében a 2014-2020-as időszakra vonatkozó többéves pénzügyi keretprogramban Menekültügyi, Migrációs és Integrációs Alap néven egyesítésre került az Európai Menekültügyi Alap a másik két migrációs szolidaritás alappal, az Európai Visszatérési Alappal és az Európai Integrációs Alappal. Teljes költségvetése a hét évre 3.137 milliárd euró.
Az Európai Bizottság honlapja; Asylum, Migration and Integration Fund (AMIF); http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/financing/fundings/migration-asylum-borders/asylum-migration-integration-fund/index_en.htm; letöltés ideje: 2015. június 23.
Az uniós jogalkotásra jellemző, hogy a dublini rendelet alkotói lényegében nyitva hagyták annak a kérdését, hogy melyik tagállam a felelős a kísérő nélküli kiskorú kérelmének megvizsgálásáért, ha több tagállamban is előterjesztette kérelmét, arra tekintettel, hogy a kérdésben éppen folyamatban volt a jogalkotás során egy eljárás az Európai Unió Bírósága előtt. A Bíróság végül 2013. június 6-án hozta meg a C-648/11. sz. MA, BT és DA v. UK ügyben a döntését, amely alapján a frissen megalkotott Dublin III. rendeletet máris módosítani kellett. A Bíróság egyébként végül akként döntött, hogy a kiskorú mindenek felett álló érdekét az szolgálja – ha más tagállamban rokonokkal nem rendelkezik –, ha az a tagállam a felelős a kérelem megvizsgálásáért, *„ahol e kiskorú a menedékjog iránti kérelem benyújtását követően tartózkodik”*. Az Európai Unió Bíróságának honlapja;

illetve egyes rendeletek (pl. átdolgozott EURODAC rendelet) hatályba lépésének dátuma 2015. július 20-a volt, azonban már a 2014-es évben uniós szinten tapasztalható, és 2015-ben rendkívüli mértékűvé fokozódó menekültügyi nyomás ahhoz vezetett, hogy hamar felvetődött a teljesen még nem is alkalmazott menekültügyi acquis módosításának szükségessége.

Ennek eredményeként a Bizottság 2015-ben egy tíz pontos akciótervet dolgozott ki.[86] Ez egyszerre tervezett

- közvetlen, azonnali intézkedéseket (pl. életek mentése a tengeren; áthelyezés, áttelepítés intenzívebbé tétele);

- állította fel a migrációkezelés négy-pilléres szerkezetét (irreguláris migráció okainak csökkentése; az életek mentésének és a külső határok biztosításának együttes kezelése; erős közös európai menekültügyi politika kialakítása; legális migráció új politikájának kialakítása) és

- fogalmazta meg a hosszútávú célokat (Közös Európai Menekültügyi Rendszer kiépítésének befejezése, az európai határok megosztott kezelése, a legális migráció új modelljének kialakítása).

A részben megvalósított akciótervet 2016 tavaszán egy jelentős, a megváltozott politikai helyzetben hangsúlyosabban jelentkező tagállami igényeknek jobban megfelelő jogalkotási javaslatcsomag követte.[87]

A javaslatcsomag alapvetően a szigorítás irányába hatott, ugyanakkor nem egyoldalúan: a tagállamok és a kérelmezők, illetve a védelemben részesített személyek jogait, mozgásterét egyaránt szűkíti. Mind az eljárási, mind a kvalifikációs irányelvet rendeleti szabályozás váltaná fel, amely egyértelműen szűkítené a tagállami lehetőségeket. A befogadási irányelv megtartaná irányelvi jellegét, ugyanakkor célja a másodlagos – unión belüli – mozgások csökkentése, egyebek mellett azzal is, hogy a befogadási feltételeket az új szabályozás alapján csak abban a tagállamban kapná meg egy kérelmező, amelyik a dublini szabályok alapján az eljárás lefolytatásáért felelős.

Módosításra kerül a dublini rendelet, amely a korábbiaknál is szigorúbb határidőket tartalmaz. Az EURODAC-rendelet módosítása erősítené a rendvédelmi szervek hozzáférését az adatbázishoz, bővítené annak adattartalmát, valamint pusztán menekültügyi célú adatbázisból kettős, menekültügyi és idegenrendészeti célúvá alakítaná át. Az új szabályok szerinti Eurodac adatbázis és annak használata tehát egyszerre segítené a felelős tagállam meghatározását – és közvetve a menekültügyi döntéshozatalt –, valamint az illegális migrációval szembeni fellépést.

3.3. Hozzáférés a magyar menedékjogi szabályozásban

Magyarország egészen az 1990-es évek végéig nem játszott jelentős szerepet a nemzetközi védelmi rendszerben. *„A befogadásra vonatkozó szabályozás a legújabb időkig töredékes, de*

---

http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=138088&pageIndex=0&doclang=HU&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=564093; letöltés ideje: 2015. június 26.

[86] Az Európai Bizottság honlapja: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/communication_on_the_european_agenda_on_migration_en.pdf; letöltés ideje: 2015. július 3.

[87] Az Európai Bizottság honlapja: Towards a sustainable and fair Common European Asylum System; http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-1620_en.htm; letöltés ideje: 2016. december 30.

legalábbis csak időszakosan létező jogi, közigazgatási jelenség volt. Ide tartozott az első világháború után a „beköltözőkre" vonatkozó szabályozás, illetve a második világháborús lengyel menekültekkel kapcsolatos humanitárius jogi intézkedések sora. Nem tekinthetjük tömegesnek a néhány ezer főt kitevő baloldali görög, chilei menekültek befogadását az ötvenes, illetve a hetvenes években. Diplomáciai és külpolitikai okokból e szabályok és igazgatási intézkedések zöme nem kapott helyet a szélesebb nyilvánosságnak szánt joganyagban."[88] A második világháború után egy-egy nagyobb hullámban egyszerű pártdöntés alapján érkeztek hazánkba nagyobb számban menekültek (1948 és 1950 között csaknem 8000 görög és 1972-ben 120 chilei állampolgár).[89] Menekültügyi rendszerről, egyáltalán jogszabályi háttérről szó sem lehetett. Maga az 1949. évi XX. törvény, az **Alkotmány** tartalmazott a nemzetközi védelemre utaló szabályokat,[90] azonban ezekből nem eredtek bíróság útján kikényszeríthető alanyi jogok.

A '80-as évek végén és a '90-es évek legelején a magyar menekültügyet elsősorban a Romániából érkező, magyar nemzetiségű menekültek határozták meg. Az ő helyzetük kezelése érdekében tárcaközi bizottság jött létre, majd a 49/1988. (VI.28.) MT. sz. rendelet alapján a **Letelepedési Alap**.[91]

Részben a Romániából menekültek tömegei, illetve az ő helyzetük rendezésének szükségessége, a nemzetközi segítségnyújtás megszerzésének megkönnyítése vezetett végül oda, hogy Magyarország az **1989. évi 15. számú törvényerejű rendelettel kihirdette a genfi egyezményt annak 1967-es jegyzőkönyvével együtt**. Az egyezmény a Magyar Népköztársaság tekintetében 1989. június 12. napján, a jegyzőkönyv 1989. március 14. napján lépett hatályba. A genfi egyezmény 1. Cikk B) fejezetének (1) bekezdése alapján biztosított felhatalmazással élve Magyarország **területi korlátozással fogadta el az egyezményt**, így annak alkalmazhatóságát csak az európai menedékkérők esetében ismerte el.

Az egyezményből fakadó kötelezettségek átültetéséről a menekültként elismert személyek jogállásáról szóló 1989. évi 19. törvényerejű rendelet gondoskodott, míg a végrehajtásáról a két alacsonyabb szintű jogszabály, a menekülteket befogadó állomásokról szóló 64/1989. (VI.30.) MT rendelet, illetve a menekültként való elismerésről szóló 101/1989. (IX.28.) MT rendelet szólt.

Formálisan tehát modern magyar menekültügyről 1989. június 12-e óta beszélhetünk, de ténylegesen csak jóval később, 1997-ben jött lére a nemzetközi követelményeknek megfelelő szervezeti és jogszabályi háttér.

1989. október 4. napján a Magyar Népköztársaság Kormánya és a UNHCR megállapodást kötött, amely alapján a UNHCR együttműködik a Kormánnyal, az országban irodát nyit és ellátja a fogadó országban lévő menekültek és más, hatáskörébe tartozó személyek nemzetközi védelmével és a humanitárius segítségnyújtással kapcsolatos feladatait.[92] A

---

[88] TÓTH JUDIT: A menedékjog anyagi szabályai, 49.; In.: KŐSZEG FERENC (szerk.): Menedékjog a magyar gyakorlatban – Kézikönyv a menekültügyi eljárás résztvevői számára; Kossuth Egyetemi Kiadó, Debrecen, 2001.

[89] NAGY (2012) 108.

[90] Az Alkotmány hatályba lépéskori szövege szerint: *„58. § (2) Azok az idegenek, akiket demokratikus magatartásukért, a népek felszabadítása érdekében kifejtett tevékenységükért üldöznek, a Magyar Népköztársaságban menedékjogot élveznek."* E jogszabály ráadásul 1972-ben a következőre változott: *„A Magyar Népköztársaságban mindenki, akit demokratikus magatartásáért, a társadalmi haladás, a népek felszabadítása, a béke védelme érdekében kifejtett tevékenysége miatt üldöznek, menedékjogot kaphat."*

[91] NAGY (2012) 114.

[92] Szervezeti szinten a szoros együttműködés jele, hogy Budapesten található a UNHCR Közép-Európai Regionális Képviseletének központja, valamint a UNHCR Globális Szolgáltató Központja és Globális Továbbképző Központja egyaránt. Az irodabiztosítás révén Magyarország a UNHCR donorlistáján az előkelő

megállapodást Magyarországon a 23/1990. (II.7.) MT rendelet hirdette ki, 1989. október 4-i hatállyal. Az együttműködés jogszabályi szintű újrafogalmazására, illetve megerősítésére a 2008. évi XVI. törvénnyel kihirdetett, a Magyar Köztársaság Kormánya és az Egyesült Nemzetek Menekültügyi Főbiztosának Hivatala közötti Megállapodásban került sor.

Az említett területi korlátozás értelmében egészen 1997-ig a UNHCR foglalkozott azokkal az ügyekkel, amelyekben Európán kívüli országok polgárai kérték Magyarországon menekültként elismerésüket.

A magyar jogi gyakorlatban fiatalnak számító menedékjog hamar megmutatta jelentőségét. A romániai menekültek után **a délszláv válság során tízezrével** (1990. és 1994. között csaknem 40.000 fő) érkeztek hazánkba a menedékkérők, akiket el kellett helyezni, el kellett látni, sorra nyíltak az átmeneti szállások. Esetükre megteremtődött az ún. „menedékes" jogállás, ami a tömegesen menekülők helyzetére alkalmazott, a menekülttől eltérő, speciális státuszt jelentett.[93]

Az időközben többször módosított **Alkotmány** XII., az alapvető jogokról és kötelességekről szóló fejezetén belül, a 65. § (1)-(2) bekezdése foglalkozott a menedékjog intézményével, amely szerint: *(1) A Magyar Köztársaság törvényben meghatározott feltételek szerint – ha sem származási országuk, sem más ország a védelmet nem biztosítja – menedékjogot nyújt azoknak a nem magyar állampolgároknak, akiket hazájukban, illetve a szokásos tartózkodási helyük szerinti országban faji, nemzeti hovatartozásuk, meghatározott társadalmi csoporthoz tartozásuk, vallási, illetőleg politikai meggyőződésük miatt üldöznek, vagy üldöztetéstől való félelmük megalapozott.*

(2) A menedékjogról szóló törvény elfogadásához a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.

Annak ellenére, hogy az Alkotmány a törvényhozásra bízza a menedékjog tartalmának, az anyagi és eljárási szabályoknak a meghatározását, az Országgyűlés e kötelezettségének csak az 1998. január 1. és 2007. december 31. között hatályban lévő, **a menedékjogról szóló 1997. évi CXXXIX. törvénnyel** tett eleget. Ezzel párhuzamosan a 113/1997. (XII.17.) számú Országgyűlési határozatban Magyarország **feloldotta a genfi egyezmény alkalmazásának területi korlátozását.** Az új jogszabály alapján a magyar hatóságok voltak kötelesek lefolytatni minden menekültügyi eljárást, tekintet nélkül a kérelmező állampolgárságára. Ennek köszönhetően mára a magyar menekültügyi hatóságnak évente mintegy 60-70 országból érkező külföldi menedékkérelmével kell foglalkoznia.

---

27. helyen szerepel, Ausztria és Oroszország mögött, megelőzve olyan gazdaságilag erősebb, vagy népesebb európai országokat, mint Lengyelország, Csehország, Románia. UNHCR honlapja; http://www.unhcr.org/pages/49c3646c26c.html; letöltés ideje: 2015. június 24.

[93] Szervezeti szempontból egészen 1993-ig a menekültekkel kapcsolatos tevékenység rendészeti feladatnak számított, amit az Országos Rendőr-főkapitányság Igazgatásrendészeti Csoportfőnökség Külföldieket Ellenőrző Osztálya (ORFK KEO) látott el. 1989 áprilisában a Belügyminisztériumon belül főosztályi szinten létrejött ugyan a főleg koordinációs feladatokat ellátó Menekültügyi Hivatal, ám az elsőfokú döntéshozatalt változatlanul a rendőri szervek végezték. Ezt váltotta fel a 43/1993 (III.3.) Kormányrendelettel létrehozott Menekültügyi és Migrációs Hivatal, ami egészen 1999-ig, a jelenlegi szervezeti rendszer felállásáig végezte tevékenységét.
Lényegében az új szervezet felállításával változott a pénzügyi keretrendszer is, 1993. április 8-án hatályba lépett – a Letelepedési Alap „jogutódjaként" – a Menekülteket Támogató Alapról szóló 1993. évi XXVI. törvény.
A Kormány – az 1999. december 31. napján megszűnt Menekültügyi és Migrációs Hivatal helyett, annak jogutódjaként – a 162/1999. (XI.19.) Kormányrendelettel önálló központi hivatalként 2000. január 1-jei hatállyal hozta létre a Belügyminisztérium Bevándorlási és Állampolgársági Hivatalt, majd 2002. január 1-jei hatállyal a Hivatal területi szerveit, a regionális igazgatóságokat. A Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal – az MMH-hoz hasonlóan – ennek a szervezeti egységnek is a jogutódja. (Az állampolgársági szakterület 2017. január 1-jétől a Kormányhivatalok keretein belül működik, így a migrációs szerv neve ekkortól Bevándorlási és Menekültügyi Hivatalra változik.)

A menekültügyi eljárás, mint speciális közigazgatási eljárás keretjogszabályát az államigazgatási eljárásról szóló 1957. évi IV. törvény jelentette egészen 2005. november 1. napjáig, azóta pedig háttérjogszabályként a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény érvényesül.

A menedékjogról szóló törvényt együtt kellett alkalmazni a külföldiek beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2001. évi XXXIX. törvénnyel, hiszen a két jogszabály számos ponton kapcsolódott egymáshoz. E kapcsolódási pontok közül mindenképpen ki kell emelni a „non-refoulment" elv gyakorlati alkalmazását, hiszen azt az idegenrendészeti jogszabály tartalmazta, a menekültügyi törvény csupán hivatkozott rá és alkalmazni rendelte azt. Az idegenrendészeti joganyaggal való szoros kapcsolat enyhült, de teljesen nem szűnt meg az új idegenrendészeti törvények, különösen a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi II. törvény 2007. július 1-jei hatályba lépésével.

Az akkor hatályos 1997-es menedékjogi törvény végrehajtására született a törvény hatálya alá tartozó külföldiek ellátásáról és támogatásáról szóló 25/1998. (II.18.) Kormányrendelet, valamint a menekültügyi eljárás részletes szabályairól és a menedékesek okmányairól szóló, 172/2001. (IX.26.) Kormányrendelet, amelyek 2007. december 31-ig voltak hatályban.

Magyarország 2004. május 1. napján teljes jogú tagjává vált az Európai Uniónak, ami a menekültügy területén is számos változással járt. Az EU jogi normáinak egy tekintélyes hányada közvetlenül alkalmazandóvá vált, másokat pedig integrálni kellett a magyar körülmények, a magyar jogi viszonyok közé.

A harmonizációs kötelezettségnek – némileg megkésetten, hiszen a befogadási irányelv átültetési határideje 2005. február 6-án, a kvalifikációs irányelvé 2006. október 10-én, az eljárási irányelvé 2007. december 1-jén letelt – **a Met. tett eleget, amely 2008. január 1-jén lépett hatályba**. Ez a jogszabály egyebek mellett átültette a kvalifikációs irányelvből a kiegészítő védelmi – újkeltű magyar jogi terminológiával: oltalmazott – jogállást, a befogadási irányelvből a menedékkérők elhelyezésére és ellátására vonatkozó szabályokat, az eljárási irányelvből a formális eljárási következményekkel járó elfogadhatatlanság jogintézményét és ehhez kapcsolódóan két eljárási szakaszra – előzetes vizsgálati és érdemi eljárási szakra – bontotta az addig egységes menekültügyi eljárást.[94]

A Met. a hatályba lépése óta másfél tucat kisebb-nagyobb módosításon esett át. Az első nagyobb módosítás 2010-ben történt, amikor átütetésre került az eljárási irányelvből a nyilvánvalóan megalapozatlanság jogintézménye, valamint ennek hatékony vizsgálata érdekében meghosszabbodott az eljárási határidő. Kevesebb alternatív értelmezést lehetővé tevő szabályozást kapott a biztonságos harmadik ország jogintézménye, szigorodott a kérelmezők területen maradási jogára vonatkozó szabályozás és megszűnt a folytatás kérésének lehetősége.[95]

---

[94] A jogharmonizációval párhuzamosan a magyar kormányzat újraszabályozta – bár tartalmilag nem sok változást jelentett a korábbihoz képest – a menekültügy szervezeti rendszerét az erről szóló és a Met.-tel párhuzamosan 2008. január 1-jén hatályba lépő 52/2007. (XII.11.) IRM rendeletben. E statútum-rendelet nevezi meg a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatalt a magyar menekültügyi hatóságként, és határozza meg feladatait.

[95] A menekültügyi hatóságot a továbbiakban nem terhelte az elutasított menedékkérők esetében ország-elhagyási kötelezettség előírása, valamint hatályon kívül helyezésre került az idegenrendészeti őrizet megszüntetésének kezdeményezésére vonatkozó kötelezettség.
Szervezeti szempontból ugyanezen módosítás során, de eltérő hatályba lépési idővel megszűnt a Fővárosi Bíróság kizárólagos illetékessége a menekültügyi döntések felülvizsgálatára, valamint rendeződött a – korábban a menekültügyi hatóság által fenntartott intézményekben elhelyezett – kísérő nélküli kiskorú menedékkérők gyermekvédelmi intézményben történő elhelyezésének kérdése.

2012-ben – 2013. január 1-jei hatályba lépéssel – ismételten módosult a területen maradási jog szabályozása (bővebben lásd később!), valamint az eljárási irányelvvel összhangban – kötelező helyett – opcionálissá vált a menekültügyi hatóság számára az eljárás megszüntetése akkor, ha az eljárás megszüntetésére okot adó körülmények fennállása mellett a döntéshozatalhoz szükséges adatok is rendelkezésre álltak.

2013-ban az átdolgozott befogadási irányelv szabályaira támaszkodva a magyar jogalkotók bevezették – 2013. július 1-jei hatállyal – a menekültügyi őrizet jogintézményét, valamint ehhez kapcsolódóan az őrizet alternatíváira vonatkozó szabályokat.[96]

Szintén 2013-ban, de 2014. január 1-jei hatállyal radikális változtatás történt az elismert menekültek, oltalmazottak társadalmi integrációját elősegítő szabályrendszer tekintetében, a korábbi – számos különböző jogcímen alapuló, alanyi jogon járó – támogatási rendszert felváltotta egy egységes, szerződéses alapú jogviszony.

A legutóbbi jogalkotási folyamatok egyértelműen a további szigorítás irányába hatottak. Újra szűkült az ismételt menedékkérők területen maradási joga és a menekültügyi hatóság 2004 után – más uniós tagállamok menekültügyi hatóságaihoz hasonlóan[97] – újra kiutasítási jogkörrel bír az elutasított menedékkérők kapcsán.

A 2014-ben kezdődő és 2015-ben tetőző migrációs válság hatására az Országgyűlés és a Kormány még tovább szigorította a magyar jogszabályokat. Büntetőjogi szankció párosult az ország déli határán létesített „ideiglenes biztonsági határzáron" történő áthatolás, a szintén létrehozott tranzitzónák kapcsán új szabályozást kapott a határon lefolytatott eljárás, jogszabályi szinten rögzítésre került a biztonságos származási és harmadik országok listája, a „gazdasági migránsok" elrettentése érdekében megszűnt a kérelmezőknek járó készpénz-támogatás, valamint a védelemben részesített személyek számára rendelkezésre álló integrációs szerződés, illetve a befogadó állomáson történő elhelyezés időtartama rendkívüli mértékben leszűkült.

Időközben 2011-ben elfogadta az Országgyűlés az Alkotmányt felváltó **Alaptörvényt**, amely 2012. január 1-jén hatályba is lépett. Az Alaptörvény a XIV. cikk (3) bekezdésében közvetlen utalás nélkül, de lényegében megismétli a genfi egyezmény menekült-fogalmát és a menedékhez való jogot.[98] Eszerint: „*Magyarország – ha sem származási országuk, sem más*

---

[96] A végrehajtási részletszabályok tekintetében tovább bővült a joganyag a menekültügyi őrizet végrehajtásának szabályairól és a menekültügyi óvadékról szóló 29/2013. (VI.28.) BM rendelettel, majd – jelentős részben a 2014-ben kitört, de szerencsére Magyarországot nem érintő ebola-járvány miatt – a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal által fenntartott, a menekültügyi őrizet végrehajtására szolgáló intézményre, a befogadó állomásra és a közösségi szállásra, valamint a rendőrség által fenntartott, az idegenrendészeti eljárásban elrendelt őrizet végrehajtására szolgáló őrzött szállásra vonatkozó közegészségügyi követelményekről, a közegészségügyi ellenőrzésekről, valamint az egészségügyi államigazgatási szervvel való együttműködés rendjéről szóló 8/2015. (III. 24.) BM rendelettel.

[97] *„Ha a menedékkérelmedet elutasították, el kell hagynod Hollandiát. A döntés, amit megkapsz, megjelöli azt a határidőt, amelyen belül el kell hagynod Hollandiát. (...) Ha nem távozol önként a megjelölt határidőn belül, sor kerülhet a kitoloncolásodra."* A Holland Bevándorlási és Honosítási Szolgálat honlapja; https://ind.nl/EN/individuals/residence-wizard/asylum; letöltés ideje: 2015. június 25.
„Abban az esetben, ha a menedékkérőt nem ismerik el – akár menekült, akár kiegészítő védelmi jogállás, akár a visszaküldés tilalma miatt – menedékjogot élvező személyként, és nem került számára kiállításra tartózkodási engedély más jogalapon (mint például házasság miatt), a Szövegségi Hivatal kibocsát egy ország-elhagyásra és kitoloncolásra kötelező döntést egyszerre a menedékkérelem tárgyában hozott döntéssel." A német Szövetségi Migrációs és Menekültügyi Hivatal honlapja;
http://www.bamf.de/EN/Migration/AsylFluechtlinge/Asylverfahren/Rechtsfolgen/rechtsfolgen-node.html;
letöltés ideje: 2015. június 25.

[98] E tekintetben az Alaptörvény a korábbi Alkotmány technikáját követi. Az 1949. évi XX. törvény, a Magyar Köztársaság Alkotmányának XII., az alapvető jogokról és kötelességekről szóló fejezetében, a 65. § (1) bekezdése hasonlóan fogalmazott: *„A Magyar Köztársaság törvényben meghatározott feltételek szerint – ha sem*

ország nem nyújt védelmet – kérelemre menedékjogot biztosít azoknak a nem magyar állampolgároknak, akiket hazájukban vagy a szokásos tartózkodási helyük szerinti országban faji, nemzeti hovatartozásuk, meghatározott társadalmi csoporthoz tartozásuk, vallási, illetve politikai meggyőződésük miatt üldöznek, vagy az üldöztetéstől való félelmük megalapozott".

(Megjegyzésre érdemes, hogy a szakirodalom egy része[99] a *„ha sem származási országuk, sem más ország nem nyújt védelmet"* kitételben – illetve korábban az Alkotmány hasonló megfogalmazásában – a 4.2.5 alfejezetben részletesen tárgyalt, ún. biztonságos származási, illetve biztonságos harmadik ország jogintézményeire történő utalást, illetve ezeknek az elveknek alkotmányos szintre emelését véli felfedezni, álláspontom szerint tévesen. Amennyiben ugyanis az üldöztetést, vagy súlyos sérelmet jelentő jogsértéssel szembeni nemzeti, tehát állampolgárság, illetve szokásos tartózkodási hely szerinti állam védelme elérhető, akkor a menedékjog szubszidiárius jellegéből fakadóan nincs sem szükség, sem lehetőség a nemzetközi védelem biztosítására. Ezt fejezi ki a UNHCR által kiadott Kézikönyv[100] 100. pontja is, amelynek értelmében *„[a]mennyiben az állampolgárság szerinti ország védelme elérhető, és ha nincs alap annak a félelem miatti visszautasítására, úgy a kérdéses személynek nincs szüksége nemzetközi védelemre, és így nem menekült"*. A „más ország" által nyújtott védelemmel kapcsolatban pedig épp a korábban e fejezetben kifejtettek érvényesülnek: a nemzetközi közösség egy tagja által már biztosított nemzetközi védelmet élvező személyek nem jogosultak a nemzetközi közösség más, vagy többi tagjától is igényelni azt a védelmet, amit már élveznek. Tehát az alkotmányos szabályok álláspontom szerint nem a biztonságos harmadik ország, hanem az első menedék országának elvére utalnak.)

A menedékjog tehát, mint jogintézmény jogszabályok révén nemzetközi, uniós és nemzeti szinten is gondosan megalapozott. Nem mondható el azonban ugyanez arról a szabályrendszerről, amelynek biztosítani kellene, hogy a menedékjog a védelemre szorulók számára ténylegesen igénybe vehető jogintézmény legyen. A menedékkérők területhez való hozzáférése kapcsán a szabályozás súlyos hiányosságokkal küzd. E speciális részterület konkrét szabályai elsősorban nem is az emberi jogi tárgyú jogszabályokban, hanem egyfajta negatív meghatározással a beutazási és határrendészeti szabályok között találhatók. Utóbbi – a későbbiek során ismertetett – szabályok kapcsán azonban általában az emberi jogi, és speciálisan a menedékjogi megfontolások hajlamosak háttérbe szorulni.

---

származási országuk, sem más ország a védelmet nem biztosítja – menedékjogot nyújt azoknak a nem magyar állampolgároknak, akiket hazájukban, illetve a szokásos tartózkodási helyük szerinti országban faji, nemzeti hovatartozásuk, meghatározott társadalmi csoporthoz tartozásuk, vallási, illetőleg politikai meggyőződésük miatt üldöznek, vagy üldöztetéstől való félelmük megalapozott."

[99] Pl. NAGY (2012) 165.; TÓTH JUDIT: Menedékjog; 2417. In.: JAKAB ANDRÁS (szerk.): Az Alkotmány kommentárja; Századvég Kiadó, Budapest, 2009.

[100] UNHCR Kézikönyv a menekült státusz meghatározására szolgáló eljárásról és az azzal kapcsolatos követelményekről a menekültek helyzetéről szóló 1951. évi Egyezmény és az 1967. évi Jegyzőkönyv alapján (a továbbiakban: Kézikönyv), 196. UNHCR honlapja; http://www.unhcr.org/3d58e13b4.html; letöltés ideje: 2015. április 8.

4. A területhez való hozzáférés és annak korlátai

„Az illegális bevándorlás, illetve a menedékjogi rendszerekkel való visszaélés elleni küzdelem érdekében Nyugat-Európában bevezetett új, korlátozó politikák megbontották a menekültvédelem és a bevándorlás szabályozása közötti egyensúlyt. Erre a jelenségre született meg a találó és tömör **„Európa erőd”** kifejezés.”[101]

„Kormányzati szempontból a menedékjog krízise arról szól, hogy a menedékkérők megkerülik az egyre kifinomultabb migráció-ellenőrző intézkedéseket, és továbbra is érkeznek az államterületre menedéket kérni. A leendő menekültek nézőpontja ettől eltér: amikor az államok korlátozzák a migrációt, akkor a menedékjoghoz való hozzáférést is korlátozzák. Eközben az embercsempészek hidalják át az egyre szélesedő rést a migráció-korlátozó politikák és a nemzeti jogszabályok által nyújtott területi menedékjog között.”[102]

Az ENSZ által a nemzetközi migrációval kapcsolatban létrehozott globális bizottság már 2005-ben megállapította, hogy *„az elmúlt években számos állam, különösen a prosperálók, több milliárd dollárt szentelt a különböző határellenőrzési technikákra. Ide értendő a határrendészek és bevándorlási tisztviselők állományának megerősítése, a határkerítések és falak építése, az engedély nélkül utazó migránsok tiltása és letartóztatása, a vízum követelmények szigorítása, a géppel olvasható útlevelek és újabban a biometrikus adatok alkalmazásának bevezetése. Az államok szintén jelentős erőfeszítéseket tettek az embercsempészek és emberkereskedők elfogása érdekében és különböző jogi és adminisztratív intézkedést vezettek be, hogy biztosítsák azok kérelmeinek a gyors elutasítását, akiket úgy tekintenek, hogy nyilvánvalóan megalapozatlanul kérnek menedéket.”*[103]

Az illegális migrációt korlátozni, vagy megszüntetni kívánó intézkedések élesen szemben állhatnak a területi menedékjog biztosításának szükségességével. A területhez való hozzáférés biztosításának szükségességét a jogalkotók már a modern menedékjog hajnalán, a XX. század közepén felismerték. Ahogy már említettem, az ENSZ Közgyűlése – a UNHCR alapokmányának elfogadásával egyidejűleg – az 1950-ben kelt, 428 (V) számú határozatának 2. pont c) pontjában „*együttműködésre hívja fel a Kormányokat, az ENSZ Menekültügyi Főbiztossággal a Hivatala kompetenciájában tartozó menekültekkel kapcsolatos feladati ellátása során, különösen (...) a menekültek területükre történő befogadásával, nem kizárva a leghátrányosabb helyzetben lévőket”*.

Ezt a gondolatot folytatva – az átfogó menekült-definíció mellett, amelynek jelentősége nem becsülhető túl –, már a genfi egyezmény 31. cikke is általános jelleggel foglalkozott a védelemre szoruló személyek azon jogával, hogy hozzáférhessenek a védelmet nyújtó állam területéhez. Eszerint „*1. A Szerződő Államok az országba való jogellenes belépésük, vagy tartózkodásuk miatt nem sújtják büntetéssel azokat a menekülteket, akik közvetlenül olyan területről érkeztek, ahol életük, vagy szabadságuk az 1. Cikkben foglalt meghatározás értelmében veszélyeztetve volt, és akik engedély nélkül lépnek be területükre, illetőleg tartózkodnak ott, feltéve, hogy haladéktalanul jelentkeznek a hatóságoknál és kellőképpen megindokolják jogellenes belépésüket, illetőleg jelenlétüket.*

---

[101] UNHCR: A világ menekültjeinek helyzete; 157.; Stefan Berglund; 2001

[102] GREGOR NOLL: From „protective passport” to protected entry procedures? The legacy of Raoul Wallenberg in the contemporary asylum debate; UNHCR Working Paper No. 99, 2003; 3.; UNHCR honlapja; http://www.unhcr.org/3fd731964.html; letöltés ideje: 2011. október 20.

[103] ENSZ NEMZETKÖZI MIGRÁCIÓ GLOBÁLIS BIZOTTSÁGA; 35.

2. A Szerződő Államok nem korlátozzák az ilyen menekültek mozgási szabadságát a szükséges mértéket meghaladóan és ilyen korlátozásokat csak addig alkalmaznak, amíg jogi helyzetük az illető országban rendezést nem nyert, illetőleg más országba nem nyernek bebocsátást. A Szerződő Államoknak az ilyen menekültek számára megfelelő határidőt kell engedélyezni, illetőleg a szükséges támogatást meg kell adni ahhoz, hogy más országba bebocsátást nyerjenek."[104]

A genfi egyezmény tehát felismerte azt a realitást, hogy **a menekülteknek a védelmet nyújtó országba való belépése pro forma jogellenes is lehet**, és mind a mai napig ez a felismerés határozza meg a menekültüggyel kapcsolatos szakmai, tudományos és politikai diskurzust.

Hogy a problémafelvetés egyáltalán nem új, bizonyítja az is, hogy már a genfi egyezmény szövegezése során hasonló álláspontot fogalmazott meg a francia képviselő is egy példán keresztül, amely szerint: *„egy menekült, aki menedéket kapott Franciaországban, megpróbált jogellenesen eljutni Belgiumba. Nyilvánvalóan lehetetlen lenne a belga kormány számára hozzájárulni ehhez a jogellenes belépéshez, mivel a menekült élete és szabadsága [Franciaországban] semmiképp nem lenne veszélyben."*[105] Éppen e felvetés miatt került be végül a genfi egyezmény szövegébe az illegális belépéshez, illetve tartózkodáshoz kapcsolódó immunitás feltételekhez kötötten.

Az **Egyesült Nemzeteknek a területi menedékjogról szóló 1967. december 14-i deklarációja** – visszautalva az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatára – ugyan nem abszolút, kivételt nem tűrő jelleggel, de kijelentette, hogy egy menekült „*sem lehet alanya olyan intézkedéseknek, mint a határon történő visszafordítás, vagy ha már belépett a területre, ahol menedéket kért, akkor kiutasításnak vagy kötelező ország-elhagyásnak olyan országba, ahol üldöztetés áldozatává válhat"*.

A területi menedékjog egyik legalapvetőbb feltétele, hogy a védelmet nyújtó ország területén kell azt kérni, ami sokszor amiatt hiúsul meg, mert a védelemre szoruló személy nem fér hozzá a területhez, azaz nem léphet be a védelmet nyújtó országba. Utóbbi biztosítása nélkül a területi menedékjog, mint a nemzetközi védelem legtipikusabb esete, puszta elvi lehetőséggé redukálódna, és nem lenne képes betölteni szerepét az emberi jogok védelmének rendszerében. Ahogy a UNHCR megfogalmazta a témában tett észrevételeiben: ***„A területhez való hozzáférés valóban a kulcsa bármiféle menekültügyi eljárásnak****; a legjobb menekültügyi eljárás és a legnagyvonalúbb menekült jogállás is haszontalan, ha a menekültek nem férnek hozzá a területhez és az eljáráshoz."*[106]

„Életbevágó, hogy a menedékkérők hozzáférjenek azon állam területéhez, ahol nemzetközi védelmet kérnek és ahhoz az eljáráshoz, amelyben a kérelme megalapozottságát megvizsgálják. Másként megfogalmazva, a nemzetközi védelemre szoruló személyek nem élveznék azt a bánásmódot, amit számukra a [genfi] egyezmény és más nemzetközi szerződések és/vagy az EU és a nemzeti jog biztosít, potenciálisan megteremtve a non-refoulement elve megsértésének kockázatát. A menekültvédelem ezen az életbevágó

[104] A cikk részletesebb elemzését lásd a 4.2.2. alfejezetben!

[105] GUY S. GOODWIN-GILL: Article 31 of the 1951 Convention Relating to the Status of Refugees: non-penalization, detention, and protection; 191. In.: FELLER-TÜRK-NICHOLSON 2003.

[106] UNHCR: Towards a Common Asylum Procedure and Uniform Status, Valid Throughout the European Union, for Persons Granted Asylum; Genf (2001) 3. UNHCR honlapja; http://www.unhcr.org/refworld/category,LEGAL,,COMMENTARY,,3c727f7d4,0.html; letöltés ideje: 2011. október 20.

követelményeit rendszeresen megerősítette az ENSZ Közgyűlése és a UNHCR Végrehajtó Bizottsága is."[107]

Ugyanezt a gondolatot erősítette meg Kofi Annan ENSZ Főtitkár 2004-ben, amikor a következőképpen fogalmazott: *„**[h]a a menekültek nem tudnak menedéket kérni a területen kívüli korlátok miatt**, vagy ha nem megfelelő körülmények között hosszú ideig fogja tartják őket, vagy megtagadják tőlük a belépést a [genfi] egyezmény megszorító értelmezése miatt, **akkor a menedékjogi rendszer elromlott**, akárcsak az egyezményben tett ígéret."*[108]

Hasonló álláspontra helyezkedett az Európa Tanács Emberi Jogi Biztosa is: ***„[a]z államoknak biztosítaniuk kell valamennyi, az országukban menedéket kereső külföldi számára azt, hogy ténylegesen legyen hozzáférésük a menekültügyi eljárásokhoz*** *és részesülhessenek kérelmük alapos, tisztességes, egyéniesített megvizsgálásának előnyeiből. Ez alatt érteni kell minden olyan személyt, akit feltartóztattak a belépés pontján, legyen az légi, szárazföldi, vagy vízi határon, akárcsak azokat, akik hajókon bújtak el, majd tengeren fogtak el, vagy akkor tartóztattak fel, amikor leszálltak egy repülőgépről. Továbbá a területen kívüli ellenőrzéseket nem lehet olyan módon lefolytatni, hogy az ENSZ menekült-egyezményében biztosított jogok sérelmével járjanak. Érkezéskor mindenkinek, akinek a belépéshez való joga vitatott, biztosítani kell egy meghallgatást – ha szükséges, tolmács segítségével, akinek a költségeit az érkezés szerinti államnak kell állnia – annak érdekében, hogy ha szükséges, menedékjog iránti kérelmet terjeszthessen elő. Ennek együtt kell járnia azzal a joggal, hogy aktát nyissanak róla azt követően, hogy alaposan informálták az általa értett nyelven az ezt követő eljárásról. Az „érkezési kapunál" való jogellenes visszaküldés gyakorlata elfogadhatatlan."*[109]

Ugyanezt az értelmezést tették magukévá a menekültügyet kutató tudósok is: *„A menekültek legfontosabb szükséglete biztosítani a bejutást egy olyan területre, ahol védve vannak az üldöztetés kockázatától."*[110] *„A genfi egyezmény azt a jogot adja a menekültnek, hogy kérelmét előadja és azt az állam megvizsgálja. Ehhez azonban legalább erre az időtartamra belépést és tartózkodást kell biztosítani számára."*[111]

Szűk értelemben véve **a területhez való hozzáférés csupán az adott, potenciálisan védelmet nyújtó ország területére történő bejutást jelenti, könnyen belátható azonban, hogy nem sok értelme lenne biztosítani a bejutást úgy, hogy ehhez a lehetőséghez nem kapcsolódik hosszabb-rövidebb tartózkodási jog**. E tartózkodási jogot területen maradási jognak nevezi a nemzetközi menekültügyi terminológia, amely így a területhez való hozzáférés logikus és szükségszerű kiterjesztésének tekintendő.

Jelenleg az Európai Unióban, és így Magyarországon is érvényesül e jog, tehát a Magyarországon menedéket kérő személyek főszabály szerint élvezik a területen maradás jogát legalább addig, amíg ügyükben döntés nem születik. E jog azonban – ahogy arról a későbbiekben lesz szó – nem abszolút, nem korlátozhatatlan.

---

[107] UNHCR Comments on the European Commission's proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on minimum standards on procedures in Member States for granting and withdrawing international protection (COM(2009)554, 21 October 2009); 8. UNHCR; Európai Iroda, Brüsszel, 2010; http://www.unhcr.org.mt/resources/unhcr-positions/235-unhcr-comments-on-recast-asylum-procedure-directive; letöltés ideje: 2016. március 20.

[108] Kofi Annan ENSZ Főtitkár 2004. január 29-i beszéde az Európai Parlamentben.

[109] Council of Europe; Commissioner for Human Rights: Positions on the right to seek and enjoy asylum; Az Európa Tanács honlapja; https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1640757; letöltés ideje: 2015. március 21.

[110] JAMES C. HATHAWAY: The Rights of Refugees Under International Law; Cambridge University Press; New York; 2005; 279.

[111] TÓTH; 2009; 2415.

Ahhoz azonban, hogy a területen maradás egyáltalán felmerülhessen, először a menedékkérőnek el kell jutnia arra a területre. Az ehhez történő tényleges hozzáférést megnehezítheti a puszta távolság, különféle természetes és mesterséges akadályok, illetve jogi előírások. Utóbbiak miatt a védelmi igénnyel rendelkező személyek számára sok esetben nincs más mód eljutni a védelmet esetlegesen biztosító országba, mint az illegális út, jellemzően embercsempészek segítségével. Az illegális migrációval és az embercsempészettel szembeni fellépés viszont az államok kötelessége, különös tekintettel arra, hogy ezekhez egyes esetekben szorosan kapcsolódnak egyéb súlyos bűncselekmények, így például emberkereskedelem, fegyver- és/vagy kábítószer-csempészet is.

Történetileg nézve, **a területhez és az eljáráshoz való hozzáférés jogi korlátozása viszonylag újkeltű jelenségnek számít**, lényegében a hidegháború végéhez köthető. *„A hidegháború időszakát a genfi konvenció nagyvonalú értelmezése és felhasználása jellemezte, az egyezmény záróaktusának megfelelően.”*[112] *„Megjegyzendő, hogy a nemzetközi jogszabály nagyvonalú értelmezését jelentős mértékben megkönnyítette, hogy a szocialista országok szögesdróttal, aknazárral és lőparanccsal „védték” „népi” demokráciáikat. Ennek következtében (...) az 1950 és 1992/93 közötti több mint négy évtizedben a kelet-nyugati irányú népességmozgáson belül a menekült migráció az összes népességmozgásnak alig több mint 10%-át tette ki. (1.290.000 személy).”*[113] Figyelembe véve, hogy a hidegháború végeztével az előzetes várakozásokkal ellentétben nemhogy csökkent volna, hanem – ahogy az a Bevezetésben említett adatokból is látszik – nőtt a menedékkérők száma, nem csoda, hogy a nagyvonalú értelmezést és alkalmazást restriktív szemlélet váltotta fel. Ezen szemlélet keretében számos olyan intézkedés, eszköz, jogi megoldás került kidolgozásra és alkalmazásra, amelyek szándékolt, vagy mellékes hatásaként megnehezedhet, vagy egyenesen ellehetetlenülhet a nemzetközi védelmi igénnyel rendelkező személyek területhez való hozzáférése.

Annak érdekében, hogy a menedékkérők területhez való hozzáférése Magyarországon a lehető legnagyobb mértékben biztosított legyen, és annak a határrendészeti feladat-ellátás ne legyen akadálya, a UNHCR, a Határőrség Országos Parancsnoksága (majd az Országos Rendőr-főkapitányság) és a Magyar Helsinki Bizottság között háromoldalú megállapodás jött létre 2006-ban, amely alapján utóbbi szervezet 2007 óta határmegfigyelést folytat.[114]

A következőkben a menedékkérők előtt tornyosuló akadályokat – némileg mechanikus szétválasztást alkalmazva – aszerint csoportosítom, hogy azok ténylegesen, kézzelfogható fizikai formában öltenek testet, vagy csupán jogi előírások formájában, esetleg jogon kívüli (esetenként nyíltan jogellenes) cselekedetekben nyilvánulnak meg.

4.1. Fizikai korlátok

Az államterülethez történő hozzáférés értelemszerűen szükséges – de nem elégséges – feltétele a területi menedékjog megszerzésének, így bármi, ami akadályt jelent a területre való

[112] CSERESNYÉS (2005); 78.

[113] CSERESNYÉS FERENC: Menekültpolitika és Határellenőrzés; In.: Pécsi Határőr Tudományos Közlemények; IV. kötet; Pécs, 2005; 2.; http://www.pecshor.hu/periodika/negyedik.HTM; letöltés ideje: 2015. április 18.

[114] BALÁZS LÁSZLÓ: A nemzetközi és nem kormányzati szervezetek és a Rendőrség idegenrendészeti szakterületének együttműködése; Pécsi Határőr Tudományos Közlemények; X. kötet, Pécs, 2009. 273-278.; http://www.pecshor.hu/periodika/2009/balazs.pdf; letöltés ideje: 2016. december 31.
A Magyar Helsinki Bizottság jelentéseit a határ-megfigyelési programról lásd a szervezet honlapján: http://helsinki.hu/?s=hatarmegfigyeles; letöltés ideje: 2015. május 2.

bejutás kapcsán, az egyben a (területi) menedékjog megszerzését is megakadályozza, ellehetetleníti. Másik oldalról megvilágítva a kérdés jelentőségét: bizonyos jogokat a menekültek számára már pusztán a területen tartózkodás tényéből fakadóan biztosítani kell. *„Egyes (...) jogok – a vallásszabadság, a személyazonosító okmányokhoz való jog, az illegális belépés büntetésétől való mentesség, és hogy mozgásszabadságuk csak a szükséges mértékben korlátozható – járnak azoknak a menekülteknek, akik egyszerűen a szerződő állam területén tartózkodnak."*[115]

Ahogy a menekült státusz kapcsán definíciós elem az, hogy az érintett személynek a származási országán – hontalan esetében a szokásos tartózkodási helye szerinti országon – kívül kell tartózkodnia, úgy a (területi) menedékjoggal járó előnyökhöz a védelmet nyújtó állam területén való tényleges, fizikai ott-lét nélkülözhetetlen.

A be-, illetve odajutás legnyilvánvalóbb korlátját a fizikai akadályok jelentik, amelyek meggátolhatják, vagy legalábbis megnehezíthetik az államterülethez való hozzáférést. Ezek legegyszerűbb csoportosítása a kialakulásuk körülményei alapján lehetséges. A fizikai akadályok lehetnek természetesek és mesterségesek.

4.1.1. Természetes akadályok

A természetes akadályok lehetnek akár tengerek, óceánok, folyók, vagy éppen hegyek, sivatagok. Kiépített infrastruktúra, illetve megfelelő közlekedési eszközök, járművek nélkül ezek az emberek számára gyakorlatilag áthatolhatatlanok. Ausztráliát és Új-Zélandot egy egész óceán óvja attól, hogy az illegális migráció könnyű célpontja legyen, míg Európát déli irányból a **Földközi-tenger** határolja. Nagy-Britannia és Japán egyaránt szigetország, amiket tengerek vesznek körül, ami nemzetközi migrációban betöltött helyzetüket is befolyásolja.

Máshol határfolyók nehezítik az országok közötti mozgást, legyen az a Rio Grande Mexikó és az Egyesült Állomok között, vagy az Evros folyó a görög-török határ egy szakaszán. Amíg az eredetileg 12,5 km-es acélkerítés el nem készült 2012 végén, naponta több százan keltek át rajta és érkeztek ezzel az Európai Unióba.[116] Magyarország esetében is több folyó jelent határt. A Duna Szlovákia felé uniós belső határ, a Dráva és a Mura Horvátország felé uniós belső határ, azonban schengeni külső határ, míg a Tisza egyes szakaszai Ukrajna – illetve kisebb mértékben Szerbia – tekintetében egyszerre szolgálnak uniós és schengeni külső határként. A tengeri átkelés veszélyeiről már a Bevezetésben is esett szó, azonban a folyami átkelés sem kockázatmentes. Az Evros folyóba több tucatnyian fulladtak bele átkelés közben és a tiszai átkelés is több életet követelt már.[117]

---

[115] HATHAWAY; 179.

[116] swissinfo.ch: New „Iron Curtain" in Europe fights illegal migration; http://www.swissinfo.ch/eng/border-control_new--iron-curtain--in-europe-fights-illegal-migration/40483966; letöltés ideje: 2015. április 28.

[117] Az Evros folyó térségében emelt kerítés csökkentette a régióra nehezedő migrációs nyomást és ezzel a halálos esetek számát is. Míg 2010-ben 54-en fulladtak a folyóban, addig 2013-ban már csak 6-an. AL-JAZEERA: In Greece, a river holds tragedy for migrants; http://www.aljazeera.com/indepth/features/2014/06/greece-river-holds-tragedy-migrants-2014630828461621.html; letöltés ideje: 2016. december 31.
2009. október 14-én 15-en, 2015-ben és 2016-ban is 1-1 fő fulladt a Tiszába a Szerbiából történő átkelés közben. A legutóbbi haláleset kapcsán a UNHCR a hatóságok alapos vizsgálatát követelte. UNHCR alarmed at refugee death on Hungary-Serbia border; http://www.unhcr-centraleurope.org/en/news/2016/unhcr-alarmed-at-refugee-death-on-hungary-serbia-border.html; letöltés ideje: 2016. december 31.

A **Szahara** természetes határt képez a szubszaharai és az észak-afrikai országok között. Ez az útvonal nem kevésbé veszélyes, mint a Földközi-tengeren történő átjutás, ám az áldozatok számáról nem állnak rendelkezésre megbízható adatok, csupán egy-egy eset kerül be a hírekbe. 2013 októberében 92 halottra – több mint a felük gyermek – bukkantak a hatóságok Niger északi részén.[118] 2015-ben is több tucatnyian haltak meg ugyanezen az útvonalon.[119] 2016 júniusában 34-en – köztük 20 gyermek – halt szomjan a Nigerből Algériába vezető úton, [120]

Még kevesebb információ áll rendelkezésre arra vonatkozóan, hogy Közép-Ázsiából (Afganisztánból, Pakisztánból és Iránból) kiinduló és Magyarországon keresztül haladó migrációs útvonalon, az iráni, vagy a **kelet-törökországi hegyek** között hány áldozatot követel az utazás, ám feltehetően az sem kockázat nélküli.

Függetlenül objektív veszélyességüktől, a technikai fejlődés miatt ezek az akadályok, illetve a puszta távolságok egyre kevésbé jelentik a migráció gátját. A természetes akadályok adottságok, amelyek nem szükségszerűen rendelkeznek jogi relevanciával, azonban **a határok jellege meghatározhatja egy-egy ország határvédelmi, idegenrendészeti és menekültügyi szabályozását**. Így például a **bevándorlás ausztrál modelljének** (részletesebben lásd a 4.2.6. alfejezetben!) **integráns része az a tény, hogy Ausztrália maga is egy sziget, távol más, menedékkérőket kibocsátó szárazföldi területektől.**

A természetes akadályok abból a szempontból is meghatározzák a határvédelmi politikát, hogy **hiányuk mintegy kijelöli a mesterséges akadályok létesítésének helyét**. Magyar példával megvilágítva: az ideiglenes biztonsági határzár létesítésére a horvát-magyar határon is ott került sor, ahol nincs természetes akadály.

4.1.2. Mesterséges akadályok

Ha a természetes határok nem bizonyulnak elegendőnek, az államok határaikat egyes esetekben már a történelmi korokban is egészen extrémnek tekinthető módon voltak képesek védeni, elég csak a kínai Nagy Falra, vagy Hadrianus római császár falára Britanniában, vagy a római limes-rendszerre gondolni. De még ha kevésbé megyünk vissza az időben, akkor is láthatunk példákat arra, hogy az államok milyen módszerekkel próbálkoztak megakadályozni a migrációt.

Az Európát kettéválasztó vasfüggöny Kelet-Berlinben tényleges fal formáját öltötte, amelyet 1989-ben ugyan ledöntöttek, de például a hidegháború örökségeként a horvát-magyar határon telepített aknazár[121] teljes megszüntetésére egészen 2013 végéig kellett várni. A két Koreát

---

[118] The Daily Mail: Sahara desert deaths; http://www.dailymail.co.uk/news/article-2483411/Sahara-desert-deaths-Bodies-92-Niger-migrants-laid-rest.html; letöltés ideje: 2016. december 31.

[119] The Guardian: Dozens of migrants dying in Sahara desert trying to reach Europe; https://www.theguardian.com/world/2015/jun/17/dozens-of-migrants-dying-in-sahara-desert-trying-to-reach-europe; letöltés ideje: 2016. december 31.

[120] BBC News: Niger says 34 migrants found dead in Sahara desert; http://www.bbc.com/news/world-africa-36545015; letöltés ideje: 2016. december 31.

[121] *„A Pécsi Határőr Igazgatóság Horvátországgal közös államhatárán a délszláv polgárháború kitörését követően a D 1-es és D 418 számú határkövek közötti terület az államhatás közvetlen közelében aknásításra került. Az aknánk telepítését az akkor jugoszláv néphadsereg és az un. szerb szabadcsapatok végezték, így a polgárháború befejezését követően az ismét felügyeletet gyakorló horvát határőrség szervei vázlatokkal, térképekkel, leírásokkal nem rendelkeztek”* A Pécsi Határőr Igazgatóság igazgatója által a BM Nemzetközi Főosztályvezető-helyettesnek felterjesztett tájékoztatóból; idézi: ZÁMBÓ PÉTER: Aknák és veszélyek az

elválasztó, a 38. szélességi kör mentén húzódó 248 km hosszú demarkációs vonal, és az annak őrzésére telepített, falakat, tankcsapdákat, szögesdrót-kerítéseket, aknazárat és őrtornyokat magába foglaló határőrizeti rendszer pedig jelenleg is áll. Ezek részben katonai feladatokat láttak el és migrációs szempontból is legalább annyira szolgálták, illetve szolgálják azt a célt, hogy adott állam népessége ne mehessen át a határon szabadon, mint azt, hogy a külföldiek beutazását megakadályozzák.

Ezektől élesen megkülönböztethetők **azok az építészeti műtárgyak, amelyek katonai, vagy kivándorlást csökkentő funkcióval nem rendelkeznek, hanem kifejezett céljuk a bevándorlás megakadályozása, illetve szabályozott mederbe terelése**. Az Amerikai Egyesült Államok és Mexikó között 1000 km-nyi határkerítés emelkedik, a Nyugati Parti Korlát, ahogy a palesztin területeket az izraeliektől elválasztó, részben fal, részben kerítés létesítményt ismerik, 670 km hosszan húzódik. Bulgária 30 km, Görögország 10,5 km hosszú falat létesített Törökországgal közös határán. Három soros, 6 m magas szögesdrót-kerítés védi a két észak-afrikai spanyol enklávét, Ceutát és Melillát.

Nyilván e falak biztonsági feladatot is ellátnak (pl. az izraeli), illetve a kábítószer-csempészet elleni harc (pl. az amerikai) eszközeiként is tekinthetünk rájuk,[122] ugyanakkor kétségkívül akadályt képeznek a menedéket kérők előtt, akik így nem, vagy csak sokkal nehezebben tudnak hozzáférni a befogadó állam területéhez.

A határőrizeti feladatot ellátó falak és kerítések történetének legújabb fejleménye a 2015 folyamán Magyarország déli határán – előbb a szerb-magyar szakaszon, majd a horvát-magyar szakaszon – kiépített ideiglenes biztonsági határzár.[123]

Le kell szögezni mindenekelőtt, hogy **a határvédelmi kerítések, falak telepítését nemzetközi vagy uniós jogi előírás *ab ovo* nem tiltja**. Az államok a saját szuverenitásuk keretein belül széleskörű döntési lehetőségekkel rendelkeznek a határvédelem módszereit illetően.

E falakkal és kerítésekkel kapcsolatos percepció nagyjából a Bevezetésben említett egymástól radikálisan eltérő megítélés mentén jellemezhető. A jogvédő, liberális álláspont képviselői általánosságban a szabadság korlátozásának eszközét, konkrétan a menedékkérők területhez való hozzáférésének akadályát, míg a „rendpárti" álláspont képviselői a szükséges állami önvédelem, és az illegális migráció elleni harc egyik eszközét látják bennük.[124] Az utóbbi

---

államhatár mentén; in.: HAUTZINGER ZOLTÁN (szerk.): Pécsi Határőr Tudományos Közlemények; VI. kötet, Pécs, 2006. 120.

[122] *„A mexikói határ megerősítése a '90-es évek közepén kezdődött, válaszul a kábítószer-kereskedelemre és az Egyesült Államokba illegálisan belépő bevándorlók növekvő számára. Utóbbi mederben tartása gyorsan biztonsági kérdéssé vált az al-Kaida World Trade Center és Pentagon elleni, 2001. szeptember 11-i támadását követően. öt éves kongresszusi vita után a 2006-os Biztonsági Kerítés Törvény engedélyezte további 850 mérföldnyi kerítés építését az Egyesült Államok és Mexikó határán."* Immigration to the United States: Border Fence; http://immigrationtounitedstates.org/381-border-fence.html; letöltés ideje: 2016. december 31.

[123] A 1401/2015. (VI.17.) Kormányhatározat 1. pontja értelmében *„A Kormány elrendeli a magyar-szerb határszakaszon a zöldhatár átjárhatóságának megszüntetése érdekében körülbelül 175 km hosszúságban 4 m magasságú, határőrizeti célú ideiglenes kerítés létesítésének előkészítését"*.
A tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet kezelése érdekében szükséges további intézkedésekről szóló 1665/2015. (IX. 21.) Kormányhatározat 1. pontja értelmében: *„A Kormány elrendeli a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet kihirdetésével érintett megyéknek a Magyarország schengeni határával azonos külső határán a zöldhatár átjárhatóságának megszüntetése érdekében határőrizeti célú ideiglenes biztonsági határzár létesítésének előkészítését és megépítését"*.

[124] *„[A falépítési] projektnek gyakorlati és szimbolikus értéke is lesz" – mondta Christos Papoutsis [görög] Állampolgár-védelmi Miniszter riportereknek az északkelet-görögországi Evros folyó partján. – „El fogja riasztani az embercsempészeket és az illegális migránsokat és világos üzenetet küld arról, hogy Görögország nem átjáróház. Nem fogjuk hagyni, hogy Görögország tranzitországgá váljon az Európai Unió más tagállamai*

nézetet vallók szerint a falak és kerítések azért nem jelentik a területhez történő hozzáférés korlátját, mert nem zárják el a menedékkérelem lehetőségét, csupán arra terelik a menedékkérőket, ahol ezt ténylegesen megtehetik, azaz a határátkelő helyek, illetve a tranzitzónák felé, így valójában segítenek a nemzetközi védelemre szorulóknak abban, hogy a szükséges segítséget minél hamarabb megkapják.

Álláspontom szerint az efféle falaknak sem a célját, sem hatását nem helyes a fenti, leegyszerűsítő nézetek mentén jellemezni. **Az államok részéről jogos elvárás, hogy a külföldiek ellenőrzött körülmények között lépjenek a területükre, még akkor is, ha nemzetközi védelmi igénnyel rendelkeznek.** A probléma nem is annak kapcsán merül fel, hogy a befogadó ország a határátkelő-helyeken akarja biztosítani a rászorulóknak a védelem kérésének lehetőségét, hanem inkább a másik oldalról, ahonnan a leendő menedékkérő el akar távozni. A határátkelő-helyeken ugyanis jellemzően a beléptetést megelőzi a kiléptetés. Ha a származási és a menedék országa egymással szomszédos, és a megalapozott nemzetközi védelmi igénnyel rendelkező személyek azért nem jutnak el a beléptetés fázisáig, mert az üldöző állam hatóságai feltartóztatják őket a kiléptetés során, akkor a fal, amely akadályát képezi az üldöző állam területe irreguláris elhagyásának, a menedékkérők területhez való hozzáférésének tényleges gátját fogja jelenteni.

Gyakorlati tény ugyanakkor, hogy a falakkal szembeni leggyakoribb aggályok nem erre az elvi lehetőségre szoktak hivatkozni, azon egyszerű oknál fogva, hogy **a menedékkérők – legalábbis Európában – egyszerűen nem a fallal védett országban akarnak menedéket kérni, és a fal csupán a továbbutazásuk kapcsán jelent akadályt**. Ezt támasztja alá a szerb-magyar határon emelt kerítéssel kapcsolatos magyar tapasztalat is. A határzár mellett ugyanis Magyarország egyidejűleg tranzitzónákban biztosítja a menedékkérelmek előterjesztésének lehetőségét, anélkül, hogy a leendő kérelmezőnek a testi épségét kellene a kerítésnél kockáztatnia. A határzár 2015. szeptember 15-i elrendelését követően egy rövid átmeneti időszakot követően gyakorlatilag nullára csökkent az ott menedéket kérők száma, annak ellenére, hogy az ott kérelmet előterjesztők több mint 80%-át (579 főből 497-et) a magyar menekültügyi hatóság beengedte az országba.[125] Ez csak akkor változott meg több hónap után, amikor az alternatív útvonal – Horvátországon és Szlovénián keresztül Ausztriába – lezárult (ld. alább!).

Álláspontom szerint **nem lehet jogsérelemről beszélni akkor, amikor a kerítés nem az indokolt nemzetközi védelem megszerzését akadályozza meg, csupán a továbbutazást** abba az országba, ahol az érintett személy menedéket akar kérni, függetlenül attól, hogy arra korábban, a fal innenső oldalán, lehetősége lett volna.

Ennek megfelelően úgy vélem, hogy helytelen például a 2002-ben Calais mellett a vasúti pályaudvar körül emelt kerítést összevetni az apartheid éra alatt létesített elektromos, szögesdrót-kerítéssel, amellyel a dél-afrikai kormány a mozambiki menekültek beutazásának kívánt elejét venni.[126] Előbbi esetben ugyanis nem lehet arról beszélni, hogy egy állam (ez

---

felé" – mondta"; EUbusiness.com: Greece starts building border fence with Turkey; http://www.eubusiness.com/news-eu/greece-immigration.f00/; letöltés ideje: 2015. június 23.
Hasonlóan fogalmazott a magyar miniszterelnök is: *„Az illegális bevándorlás bűncselekmény, és Magyarország nem engedi, hogy határain bűncselekményeket kövessenek el, ezért a határait és ezzel Európa külső határait is meg fogja védeni - jelentette ki Orbán Viktor kormányfő (...). A magyar-szerb határon tervezett kerítés felállítását a miniszterelnök technikai kérdésnek nevezte, s kijelentette, a fő szempont a határőrizet fenntartásának a kötelessége."* kormány.hu; Magyarország megvédi saját, és ezzel Európa külső határait is az illegális bevándorlóktól; http://www.kormany.hu/hu/a-miniszterelnok/hirek/magyarorszag-megvedi-sajat-es-ezzel-europa-kulso-hatarait-is-az-illegalis-bevandorloktol; letöltés ideje: 2015. június 23.

[125] A Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal kezelésében lévő adatokból az adatgyűjtést a szerző végezte.

[126] *„A durva falak ugyanazt a célt is szolgálhatják, mint a határlezárások. Az apartheid éra alatt, Dél-Afrika egy 3000 voltos elektromos szögesdrót-kerítést emelt annak érdekében, hogy megakadályozza a menekültek bejutását*

esetben Franciaország és az Egyesült Királyság közös) intézkedése megakadályozta volna az érintetteket abban, hogy a nemzetközi közösség egy tagjától (jelen esetben Franciaországtól) igényelhessék a számukra szükséges védelmet. Ezzel ellentétesen a dél-afrikai kerítés tényleg elzárta a védelemtől az arra rászorulókat.

„A bíróságok például ésszerűnek fogadták el a döntést, hogy olyan közbenső államban nem indokolt menedéket kérni, amely nyilvánvalóan nem biztonságos, ahol az alapvető emberi jogokat nem tartották tiszteletben, vagy amelyekben az egyénnek kevés szociális vagy család kapcsolata volt, vagy ilyennel egyáltalán nem rendelkezett. Ilyen fajta elfogadható ok hiányában azonban azok a menekültek, akik elmulasztják igénybe venni a valós védelem lehetőségét a menedék országa felé vezető út során, jogszerűen lesznek alanyai a bevándorláshoz kapcsolódó hátrányos jogkövetkezményeknek, amennyiben ezek nem járnak a refoulement kockázatával."[127]

„Nincs a menedékjogban olyan tilalom, ami egy menedékkérő visszaküldésére vonatkozna egy olyan országba, ahol biztonságban lenne, akármennyire is vonakodna odamenni. Ez azt is magában foglalja, hogy ***a menedékkérőknek nincs jogalapjuk válogatni a lehetséges – egyébként „biztonságos" – célországok között****."*[128]

Főszabály szerint az uniós tagállamok által létesített kerítések jogilag alkalmatlanok lennének a menedéket kérők számának befolyásolására, hiszen kerítés csak az ország területén létesíthető, ha pedig a külföldi akár csak a kerítés túloldalán, de az államterületen jelzi menedékjog iránti igényét, a tagállami hatóságoknak gondoskodniuk kellene az eljárás megindításáról és lefolytatásáról. Jellemzően erre mégsem kerül sor.

A jogi problémákon túlmenően a hatékonyság szempontjából gyakorlati aggályok is felmerülhetnek a falak és kerítések emelésével kapcsolatban. **A migráció és annak iránya, módja ugyan túl összetett ahhoz, hogy egyetlen intézkedés eredményeként egyértelmű hatások beazonosíthatóak legyenek, mégis a trendek figyelembe vételével bizonyos következtetések levonhatók**. Görögországban a hatóságok 2012-ben építettek a határ egy szakaszára falat, ebben az évben a menedékkérők száma 9575 volt, 2013-ban 8230, 2014-ben 7595. A csökkenés látványos, még akkor is, ha 2015 első negyedévében 25%-kal nőtt a kérelmezők száma az előző három év azonos időszakához képest.[129]

A fal tehát görög szempontból beváltani látszik a hozzá fűzött reményeket, ugyanakkor a szomszédos Bulgáriában megfigyelve ugyanezeket a trendeket, megállapítható, hogy **csupán a migrációs útvonal áthelyeződéséről beszélhetünk**.[130] A Bulgáriában regisztrált

---

Mozambikból. 2002 nyarán Franciaország és az Egyesült Királyság együttműködött egy dupla kerítés építésében a francai pályaudvar körül Calais közelében, annak érdekében, hogy lezárja az utolsó kiskaput az Angliába utazni és ott menedéket kérni kívánó menekültek előtt." HATHAWAY; 282.

[127] ibid; 399.

[128] MINK JÚLIA: The Concept of 'Safe Third Country' Under International Law and EU Law; 130.; In.: KAJTÁR GÁBOR ÉS KARDOS GÁBOR (szerk.): Nemzetközi jog és európai jog: új metszéspontok; Saxum Kiadó, Budapest, 2011.

[129] Adatok forrása: Eurostat; http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asylum_statistics; Asylum applications and first instance decisions on asylum applications; letöltés ideje: 2016. január 12.

[130] *„A migrációs nyomás kezdeti csökkenése után 2011-ben a számok ismét növekedni kezdtek, összesen 57.000 illegális határátlépés történt a török határvonalon. A migrációs folyamat hirtelen megtorpant 2012 augusztusában a görög hatóságok több intézkedésének együttes hatása következtében, ide értve a) az Aspida műveletet, amelyben további görög rendőri személyzet és felszerelés kihelyezésére került sor az Evros régióba; b) a Xenios Zeus görög műveletet, amely az illegális belföldi tartózkodók észlelésére és visszaküldésére fókuszált; c) egy 12,5 km-es kerítés építését az északkeleti Orestiada városánál; d) a migránsok maximális tartózkodási időtartamának megnövelését; e) az azonosításra és visszatérésre szolgáló őrizeti helyek kapacitásainak növelését; f) az őrizetbe nem vett irreguláris migránsok számára Görögország elhagyása érdekében rendelkezésre álló idő csökkentését 30 napról 7 napra. A görög hatóságok megerősítették*

menedékkérők száma 2012-ben 1400 volt, 2013-ban már 7130, 2014-ben pedig 10805. Bulgária részben erre a tendenciára reagálva bejelentette, hogy szintén kerítést épít a bolgár-török határon. A tervezett 100 km-es kerítésnek csupán egy töredéke készült el, az illegális határátlépések számára gyakorolt hatása mégis jelentős volt, az ilyen esetek száma a 2013-as 11.000-ről 2014-re 4000-re csökkent. Nem lehet azonban hasonló eredményről beszámolni a menedékkérők kapcsán, hiszen mint a fentiekből látszik, számuk radikálisan nőtt és a rendelkezésre álló adatok alapján ez jelenleg is folytatódik.

Csak 2015 első negyedévében 3190-en kértek menedéket a balkáni országban, ami több mint másfélszeres növekedést jelent az előző év azonos időszakához viszonyítva.[131] **A görög intézkedések „átterelő" hatása tehát egyértelműen megállapítható** (lásd a Melléklet 4. sz. ábráját!).

Tekintettel arra, hogy Görögország és Bulgária Törökországgal határos területe a legfőbb szárazföldi belépési pont az illegális migráció szempontjából, érdemes a tagállami adatokat összegezve is figyelembe venni. A két országban együtt 2012-ben 10.975-en, 2013-ban 15.360-an, 2014-ben már 18.400-an, 2015-ben 33.570-en kértek menedéket. 2012-ról 2015-ra tehát a kérelmezők létszáma a két országban együttesen háromszorosára emelkedett, a létesített kerítések ellenére (ld. a Mellékletben található 5. ábrát!).[132]

Más okból – hiszen földrajzi elhelyezkedése folytán az elterelő hatás nem érvényesülhet – de szintén megkérdőjelezhető az afrikai spanyol enklávékat „védő" kerítések hatékonysága. A kerítéseken átmászó migránsokkal szemben alkalmazott erőszak által kiváltott kritikák hatására a spanyol kormánynak 2014 végén az enklávékban menekültügyi központokat kellett létesítenie, ahol lehetőség nyílt a menedékkérelmek előterjesztésére. Ennek eredményeként a menedéket kérők száma megduplázódott.[133]

Ennek ellenére a kerítések telepítése folytatódik, hiszen **rövid távú és lokális hatásuk vitathatatlan** függetlenül attól, hogy összeurópai szinten legfeljebb arra alkalmas, hogy más irányba terelje a migrációt, de azt sem megállítani, sem csökkenteni nem képes.

Ez tapasztalható Magyarországon is, hiszen az említett szerb-magyar határszakaszon felhúzott kerítés hatása lényegében azonnali volt. A migrációt természetesen nem állította meg, csak Horvátország felé terelte, ahonnan aztán – lényegében a kerítést megkerülve – érkeztek Magyarországra a migránsok, hogy aztán tovább utazzanak Ausztria irányába. Számukban érdemi csökkenés nem volt tapasztalható, és a végeredmény tekintetében – miszerint migránsok ezrei haladtak át nap mint nap Magyarországon – a kerítés haszna nem volt egyértelműen kimutatható.[134]

A szerb-magyar határ 2015. szeptember 15-i lezárását követően mindössze 3 nap telt el az új útvonal kialakításáig, amelyen a korábbival azonos nagyságrendben érkeztek a migránsok (ld. a Mellékletben található 6. ábrát!). A külföldiek a menedékkérelem előterjesztése helyett

---

együttműködésüket a török határőrséggel. Ezen intézkedéseknek „áttevő" hatása volt a bolgár szárazföldi határra és a görög-török tengeri határra." FRONTEX: Kelet-mediterrán útvonal; A FRONTEX honapja; http://frontex.europa.eu/trends-and-routes/eastern-mediterranean-route/; letöltés ideje: 2015. október 14.

[131] Adatok forrása: Eurostat; http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asylum_statistics; letöltés ideje: 2017. január 14.

[132] Adatok forrása: Eurostat; http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asylum_statistics; letöltés ideje: 2017. január 14.

[133] 2014 első negyedévében mintegy 1000 fő kért Spanyolországban menedéket, 2015 azonos időszakában azonban ez a szám meghaladta a 2000-et. Adatok forrása: Eurostat; http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asylum_statistics; Asylum applications and first instance decisions on asylum applications; letöltés ideje: 2016. január 12.

[134] Adatok forrása: police.hu; http://www.police.hu/hirek-es-informaciok/hatarinfo/elfogott-migransok-szama; letöltés ideje: 2015. október 5.

inkább a kerítést megkerülve, Horvátországon keresztül próbálnak meg eljutni a célországukba.

A horvát határon felhúzott kerítés, illetve a határ október 16-i lezárása eredményeként a migráció útvonala tovább terelődött nyugati irányba, Szlovénia felé, egyidejűleg a Magyarországra érkező, tartózkodási jogcímmel nem rendelkező migránsok száma radikálisan lecsökkent (ld. a Mellékletben található 7. ábrát!).

Szintén figyelemre méltó, hogy mivel a Horvátországon keresztül érkezőkkel szemben a Rendőrség szeptember 15-e és október 16-a között nem indított idegenrendészet eljárást, a külföldiek nem „kényszerültek" arra, hogy menedékkérelem előterjesztésével kerüljék el azt. Ennek eredményeként a Magyarországon menedéket kérők száma annak ellenére csökkent le radikálisan, hogy az országba illegálisan érkező külföldiek száma lényegében nem változott (ld. a Mellékletben található 8. ábrát!).

A kerítések terelő hatása tehát nyilvánvaló, hogy nem oldja meg a problémát, nem szünteti meg a migrációt, azt csupán újabb útvonalakra tereli. *„Kerítésépítéssel, időszakos akciókkal látványos eredményeket némileg felmutathatunk, de tartós eredményt semmiképpen."*[135] Az észak-afrikai spanyol enklávék esete azt mutatja, hogy amennyiben nincs alternatív útvonal, akkor marad a kerítés átvágása, vagy az átmászás, illetve a kerítés „megrohamozása".[136] Előbbire Magyarországon is szép számmal lehet példát látni.

Az osztrák, majd a szlovén és horvát határőrizet megerősítése 2016 elején egyfajta visszaterelő hatással járt, így 2016 februárjától ismét meredeken emelkedni kezdett az ideiglenes biztonsági határzáron keresztül érkező, majd elfogásukat követően menedéket kérő személyek száma (Lásd a Mellékletben található 9. ábrát!). Önmagában a fizikai akadály – a hozzá kapcsolódó büntetőjogi fenyegetés ellenére (amelyet a következő fejezetben ismertetek) – nem bizonyult alkalmasnak arra, hogy megakadályozza a nagymértékű beáramlást.

A statisztikai adatok fényében egyértelmű, hogy a Magyarországon menedéket kérők számának radikális csökkenése 2015 októbere és 2016 februárja között nem annak a következménye, hogy a kérelmezők „visszariadtak" volna a szerb-magyar (vagy épp a horvát-magyar) határon létesített határzártól. A tapasztalt csökkenés annak köszönhető, hogy a migránsok nem voltak rákényszerülve, hogy a határzáron keresztül érkezve a testi épségüket kockáztassák, hiszen a szerb hatóságok biztonságos és rendezett keretek között szállították őket a horvát határra, ahogy a horvát szervek a szlovén határra és így tovább. Abban a pillanatban, amint a kérelmezők átvételének és átszállításának hajlandósága csökkent ezen a határszakaszokon, azonnal megnőtt a Magyarországon keresztül Nyugatra utazni próbáló, és ennek érdekében itt menedéket kérő külföldiek száma.

Az ideiglenes biztonsági határzár megléte ellenére tapasztalt radikális növekedés új megoldásra ösztönözte a magyar kormányzatot, az „ún. 8 km-es szabály" sürgős, 2016. július 5-i hatállyal történő bevezetésére, amelyet részletesen a következő fejezetben ismertetek.

---

[135] RITECZ-SALLAI; 57.

[136] 2017. január 1-jén pl. több mint 1000 migráns rohamozta meg a ceutai kerítést, miután decemberben mintegy 400-an sikeresen átjutottak rajta. Az összecsapásban többen megsérültek. BBC News: Migrants storm border fence in Spanish enclave of Ceuta; http://www.bbc.com/news/world-europe-38486584; letöltés ideje: 2017. január 12.

4.2. Jogi korlátok

A területhez történő hozzáférés, tehát a beutazás eredendő jogi akadálya az állami szuverenitás, amelynek birtokában az állam eldöntheti, hogy kit és milyen feltételek mellett enged be a saját területére. Nem vitatható annak jogszerűsége, legitim volta, ha egy állam nem enged idegeneket a területére, vagy a belépéshez bizonyos feltételek teljesítését követeli meg.[137]

Az Emberi Jogok Európai Bírósága (a továbbiakban: EJEB) ezt az alapelvet már az **1985-ös Abdulaziz, Cabales és Balkandali v. Egyesült Királyság ügyben**[138] is – amelyben malawibeli, Fülöp-szigeteki, és egyiptomi állampolgárok tartózkodási jogosultsága szűnt meg a vonatkozó állampolgársági és bevándorlási jogszabályok megváltozása miatt – kimondta, és azóta gyakorlatilag valamennyi bevándorlási, illetve kiutasítási témájú döntésében megerősítette. E jog azonban nem abszolút mértékű. Egyetlen állam sem gyakorolhatja azt például diszkriminatív módon, illetve e jog gyakorlása nem járhat a menekültügyi egyezményekben foglalt kötelezettségek kiüresítésével.

Ezt megerősítette az EJEB az **1996-os Amuur v. Franciaország** ügyben is. 1992. március 9-én egy négytagú szomáliai család érkezett Kenyán és Szírián keresztül repülővel Franciaországba. Azt állították, hogy Siyad Barre elnök rezsimének megdőlése miatt menekültek el, az életük veszélyben volt és több családtagjukat is meghalt az összecsapásokban. A hatóságok a repülőtéren megtagadták a beléptetésüket arra hivatkozva, hogy okmányaik hamisítottak. Elhelyezésük a repülőtér közelében egy Hotelben volt biztosított, ahova a hatóságok esténként elszállították a családot, majd reggelente visszavitték a repülőtérre. A család március 25-én menedéket kért a francia menekültügyi hatóságtól, az azonban március 30-án a kérelmet elutasította azon az alapon, hogy az ügyben nincs joghatósága, mivel az ügyfelek nem rendelkeznek átmeneti tartózkodási engedéllyel. Március 29-én a belügyminiszter megtagadta az országba való beléptetésüket és aznap vissza is lettek irányítva Szíriába. Március 30-án onnan támadták meg a belügyminiszter döntését és kifogásolták a hatékony jogorvoslati joguk, különösen a felfüggesztő hatályú jogorvoslat sérülését. A Fellebbviteli Tanács április 17-én elutasította kérelmüket. Ott folyamodtak olyan engedélyért, amelynek birtokában beléphettek volna Franciaországba, azonban kérelmüket megtagadták. A család március 27-én fordult az Emberi Jogok Európai Bizottságához. A Bizottság az ügyet 1995. március 1-jén utalta az EJEB-hez, amely 1996. június 26-i döntésében megállapította, hogy Franciaország megsértette az Egyezmény 5. cikkét (szabadsághoz és biztonsághoz való jog) azzal, hogy a kérelmezőket a repülőtér tranzitzónájában tartották. Ítéletében az EJEB kimondta, hogy *„a Szerződő Államok vitathatatlanul bírnak azon szuverén joggal, hogy kontrollálják a külföldiek belépését és tartózkodását a területükre. Az EJEB ugyanakkor hangsúlyozza, hogy ezt a jogot az Egyezmény előírásaival összhangban kell gyakorolniuk, ide értve az 5. cikket [szabadsághoz és biztonsághoz való jog] is”*. Leszögezte továbbá azt is, hogy ***„az államok jogos törekvése, hogy megakadályozzák a bevándorlási korlátozások megkerülésére vonatkozó egyre***

[137] SHAW, 2002; 502.

[138] *„(...) az államoknak joguk van ellenőrizni azon a területükre belépő személyeket, akik nem rendelkeznek adott ország állampolgárságával.”* HUDOC: Abdulaziz, Cabales and Balkandali v. United Kingdom, § 67. Kérelem szám: 9214/80; 9473/81; 9474/81; http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-57416; letöltés ideje: 2015. február 15.

gyakoribb próbálkozásokat, nem foszthatja meg a menedékkérőket az ezen [menekültügyi] egyezmények által kínált védelemtől."[139]

A **Gebremedhin v. Franciaország ügyben** (részletesen lásd az 5.2.2. alfejezetben), amelyben a francia hatóságok – kérelme nyilvánvalóan megalapozatlanságára hivatkozva – megtiltották az eritreai ügyfélnek, hogy menedékkérelem előterjesztése céljából belépjen az ország területére, az EJEB megállapította, **„hogy a nemzeti jog alapján hozott olyan, az országba való belépést megtiltó döntés, mint amilyen a kérelmező esetében született, akadályt jelent a menedékkérelem benyújtására."**[140]

Az illegális migrációval szembeni fellépés jegyében az államok több olyan jogintézményt is életre hívtak, amelyek akarva-akaratlanul is korlátozzák a menedékkérők területhez való hozzáférését. Ráadásul ezek már nem csak a tényleges határnál, hanem időben és térben jóval azt megelőzően is kifejtik ilyen, hozzáférést korlátozó hatásukat, ami a menedékhez való jog tényleges akadálya lehet. És ahogy Gregor Noll megfogalmazta: *„az államok napjainkban gyakorolt extraterritoriális határellenőrzése aláássa a szerződő államok 1951-ben képviselt etikai álláspontját"*.[141]

A genfi egyezmény alkalmatlan a menekültek jogainak biztosítására az államok területi határain túl. A jogok többsége azon alapszik, hogy a menekült a védelem biztosítására kötelezett ország területén, de legalább a határán van.[142] Minden olyan intézkedés, amely megakadályozza, hogy a hazájában üldözött személy eljusson a védelem nyújtására köteles államnak legalább a határára, tényleges akadályt jelent a menedékjoghoz való hozzáférés kapcsán.

Az illegális migrációval szembeni intézkedéseket, amelyek kihathatnak a menekültek, menedékkérők helyzetére számos módon lehet csoportosítani. A UNHCR a következőt alkalmazza:

1. belépés-ellenes intézkedések bevezetése, ide értve a vízumkényszert, az általános személyszállítási szankciókat és a bevándorlási összekötő tisztek tevékenységét;
2. „elterelő" politikák alkalmazása, amelyek keretében más országra hárítják a menedékkérelem megvizsgálásának felelősségét, ide értve mindenekelőtt a biztonságos harmadik ország jogintézményét (és tágabb értelemben a dublini rezsim működését), valamint a két- és többoldalú toloncegyezményeket;
3. a genfi egyezmény megszorító jellegű alkalmazása; amelynek eredményeként csökken a menekültként elismert személyek aránya;
4. „elrettentő" intézkedések bevezetése, mint az automatikus őrizetbe vétel, illetve fogva tartás, a szociális juttatások korlátozása és megvonása, vagy a munkavállalási, családegyesítési lehetőségek korlátozása.[143]

Fenti intézkedések közül azokat vizsgálom meg részletesebben, amelyek a területhez való hozzáférés korlátozásának tekinthetők.

---

[139] Kérelem szám: 19776/92; 41., 43.; HUDOC: http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-57988; letöltés ideje: 2015. április 8.

[140] Kérelem szám: 25489/05; 54. HUDOC: http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-80333; letöltés ideje: 2015. június 30.

[141] GREGOR NOLL: Article 31 1951 Convention; 1246. In.: ANDREAS ZIMMERMANN (szerk.): The 1951 Convention Relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol – A Commentary; Oxford University Press, Oxford, 2011.

[142] THOMAS GAMMELTOFT-HANSEN: Access to Asylum – International Refugee Law and the Globalisation of Migration Control; 3. Cambridge University Press; Cambridge; 2011.

[143] UNHCR (2001); 161.

Tény, hogy **a legális migráció a menedékkérők számára sok esetben nem jelent reális alternatívát, az illegális bevándorlás elleni küzdelem pedig azzal járhat, hogy védelemre szoruló személyek nem tudnak beutazni a potenciálisan védelmet nyújtó országba**, amely így ténylegesen nem tudja őket védelemben részesíteni. *„Számos módja lenne az EU-nak és tagállamainak, hogy a menedékkérők számára sokkal hatékonyabban biztosítson legális hozzáférést a területéhez. Ilyen politikák hiányában sokkal valószínűbb, hogy a legtöbb menedékkérő irregulárisan fog belépni. Az irregulárisan belépők megtehetik ezt hamis okmányokkal vagy okmányok nélkül, titokban, illetve az embercsempészek javasolhatják számukra, hogy semmisítsék meg a személyazonosító okmányaikat. Ez számos módon veszélyezteti a menedékhez való hozzájutást.”*[144]

„Nem kétséges, hogy a menedékkérők számának csökkentése prioritássá vált az Unióban. Az érdemi menekültügyi eljárásokhoz való hozzáférés a tagállamokban kétféleképpen is korlátozott. Egyrészt ***az úti okmányokkal kapcsolatos követelmények és a szállítók felelősségének intézménye célozza azt, hogy akadályozza a „nemkívánatos” harmadik országbeli állampolgárok, ide értve a menedékkérőket is tényleges hozzáférését a területhez.*** *Másodsorban azok a menedékkérők, akik sikeresen eljutnak az EU területére, még mindig alanyai lehetnek a felelősség átadásának.”*[145]

A tapasztalat azt mutatja, hogy **a menekültügyet nem lehet az illegális migrációtól függetlenül kezelni.** Azok az intézkedések, amelyek csak az egyik területet célozzák, szükségszerűen súlyos következményekkel járnak a másik oldalon. A menedékkérők területhez történő hozzáférését lehetővé tevő intézkedések aláássák az illegális migrációval szembeni intézkedések hatékonyságát, míg az illegális migrációval szembeni hatékony intézkedések sértik a menedékkérők területhez való hozzáférésének jogát.

Jelenleg az európai bevándorlási szakpolitika számára az jelenti az alapvető kihívást, hogy megtalálja azokat a módszereket, amelyek megfelelően érvényre juttatják mindkét szempontot. A fejezet következő részében azokat az intézkedéseket veszem sorra, amelyek az illegális bevándorlás elleni harc jegyében hátrányosan érintik, vagy érinthetik a nemzetközi védelemre szorulók területhez való hozzáférésének lehetőségét.

Az alábbiakban tárgyalt jogintézmények és intézkedések egy része a tág értelemben vett határellenőrzés (vagy a még tágabb értelmű SAS – Schengen Acquis System)[146] részét is képezik, ez az értekezés azonban csak azokat az elemeket veszi górcső alá, amelyek érdemben kihatnak a menedékkérők területhez való hozzáférésére.

4.2.1. Okmányokkal kapcsolatos előírások – úti okmányok és vízumok

Leegyszerűsítve a beutazási feltételek rendkívül összetett rendszerét, ki lehet jelenteni, hogy külön megállapodások hiányában egy külföldinek legalább két feltételt kell teljesítenie ahhoz, hogy egyáltalán beutazhasson egy adott államba: **rendelkeznie kell érvényes, az adott állam által elfogadott úti okmánnyal, valamint az országba való belépésre jogosító engedéllyel** (és értelemszerűen ne álljon beutazási tilalom alatt)**.**

---

[144] ELSPETH GUILD, CATHRYN COSTELLO, MADELINE GARLICK, VIOLETA MORENO-LAX, MINOS MOUZOURAKIS: New Approaches, Alternative Avenues and Means of Access to Asylum Procedures for Persons Seeking International Protection 24.; Európai Parlament; Brüsszel, 2014. Az Európai Parlament honlapja; http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2014/509989/IPOL_STU(2014)509989_EN.pdf; letöltés ideje: 2015. március 21.

[145] SYLVIE DA LOMBA: The Right to Seek Asylum in the European Union; 169. Intersenia; Antwerp; 2004.

[146] RITECZ – SALLAI; 82.

Számos esetben **már az úti okmány beszerzése sem problémamentes**. *„Gyakran (...) a kérelmezőnek nincs módja állításait alátámasztani dokumentumokkal, vagy egyéb bizonyítékkal, és az tekinthető kivételnek a főszabály alól, ha valamennyi kijelentését bizonyítékokkal tudja alátámasztani. Az esetek többségében az üldözés elől menekülő nincstelenül és általában okmány nélkül érkezik."*[147]

„Ha (...) a menekülő nincs abban a helyzetben, hogy érvényes útlevele, hazatérésre jogosító igazolása, oda-visszaútra váltott menetjegye és kellő mennyiségű költőpénze legyen (hogy a további feltételekről ne is szóljak), akkor elméletileg nem szökhet üldözői elől."[148]

Egyes esetekben az üldöztetés, üldöztetéssel felérő marginalizáció, vagy a védelem megtagadásának egyik formája lehet az állam részéről a személyazonosító okmány, vagy az útlevél kiállításának megtagadása. *„Előfordul, hogy a kérelmezőtől [a származási országának hatóságai] megtagadtak különböző szolgáltatásokat (pl.: a nemzeti útlevelet, vagy az útlevél érvényességének meghosszabbítását, vagy a visszafogadást a származási ország területére), amelyek többi honfitársa számára általában biztosítottak, úgy ez a védelem megtagadásaként értékelhető a definíció értelmében."*[149] Az elefántcsontparti polgárháború egyik kiváltó oka például épp az volt, hogy az állam megtagadta a dioula nemzetiségű, többségében muzulmán vallású lakossághoz tartozóktól a személyazonosításra alkalmas okmányok kiállítását.[150]

Nyilván ilyen helyzetből menekülők esetében nem reális lehetőség az érvényes úti okmány birtoklása.

Azonban **az érvényes okmány megszerzése sem mindig elegendő a feltétel teljesüléséhez, kell hozzá az is, hogy az adott ország elismerje a konkrét okmányt**. Magyarországon például semmilyen típusú szomáliai okmány nem elismert, így szomáliai állampolgárok főszabály szerint nem utazhatnak be legálisan az országba.[151]

Amennyiben rendelkezésre áll az érvényes és elfogadott útlevél, ahhoz még – külön megállapodás hiányában – szükséges egy belépésre jogosító engedély, azaz tipikusan vízum (esetleg tartózkodási engedély).

Sok esetben már **magának a vízum-igénylésnek a kérdése is problémás**. *„Egy üldözött személy számára gyakran lehetetlen felkeresni egy konzulátust a vízumigénylés érdekében, mivel a diplomáciai képviseletek általában a fővárosok olyan részeiben találhatók, amelyeket a biztonsági erők intenzíven figyelnek."*[152] E probléma megoldására született egyik javaslat a mobil *„Schengeni Vízum Központok felállítása, amelyek alkalmasak lennének nagyobb földrajzi területet lefedni és így több lehetőséget kínálni a vízumkérelmek előterjesztésére."*[153]

Ha sikerül is az érintettnek vízumot igényelnie, a vízum kiadása a befogadó ország diszkrecionális jogköre, itt nyilvánul meg a fejezet bevezetőjében említett nemzetközi jogi alapelv: **valamennyi állam saját szuverenitásának része, hogy kit enged a területére**

---

[147] Kézikönyv, 196.
[148] NAGY (2011) 204.
[149] ibid 99.
[150] *„A személyazonosítás hiányából és az állampolgárság önkényes megvonásából eredő feszültséget mind a 2003-as Linas-Marcoussis-i, mint a 2007-es ouagadougoui béke-megállapodás az elefántcsontparti konfliktus fő okaként azonosította."* OPEN SOCIETY FOUNDATIONS: Litigation: People v. Côte d'Ivoire; http://www.opensocietyfoundations.org/litigation/people-v-c-te-divoire; letöltés ideje: 2015. február 16.
[151] A harmadik országbeli állampolgárok részére kiállított, magyarországi beutazás céljából elismert okmányok meghatározásáról szóló 328/2007. (XII. 11.) Korm. Rendelet 1. mellékletének 1. pontja alapján.
[152] AZ EU ALAPJOGI ÜGYNÖKSÉGE (FRA): Legal entry channels to the EU for persons in need of international protection: a toolbox; 2. 2015. az FRA honlapja; http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra-focus_02-2015_legal-entry-to-the-eu.pdf; letöltés ideje: 2015. április 16.
[153] ibid.; 16.

lépni. Jelenleg nincs olyan egyértelmű, általános nemzetközi kötelezettség, amely alapján az egyes államoknak belépési engedélyt kellene kiadniuk a védelmi igénnyel rendelkező személyek számára,[154] különös tekintettel arra, hogy általában a vízumkiállító hatóságoknak gyakorlati szempontból lehetősége, jogi szempontból hatásköre nincs arra, hogy a védelmi igényt felmérjék. Emiatt **számos esetben kritikák fogalmazódtak meg az államok vízum-kiállítási szabályaival és gyakorlatával szemben.** „A vízum-rezsimeket úgy hangolták, hogy kívül tartsák a menekülteket, ahogy azt Svédország és Svájc gyakorlata illusztrálja."[155] „Az, hogy a menekülteket megakadályozzák Európa elérésében, egyértelműen az EU vízum-politikájának egyik célkitűzésévé vált."[156]

A Vízumkódex[157] 21. cikke kétségkívül a vízumhatóság feladatává teszi, hogy meggyőződjön arról, *„a kérelmezőnek szándékában áll-e a kérelmezett vízum lejárta előtt a tagállamok területét elhagyni"*. Ez nyilván nem valósul meg egy menedékkérő esetében, így a vízummal beutazni kívánó menedékkérő előtt egyetlen lehetőség áll, megtéveszteni a hatóságot a beutazási szándéka tekintetében.[158] Egy magyar ügyben, ahol a közép-ázsiai család turistavízumot igényelt, majd annak birtokában beutazott az EU területére, ahol aztán menedéket kértek, a vízumkiállító hatóság az esetet a következőképpen értékelte: „a kérelmezők a megszerzett schengeni turistavízummal visszaéltek, a visszatérési szándékot színlelték, a magyarországi turizmus szándékával a konzuli hatóságot megtévesztették, félrevezették." Egy másik, afrikai ügyben a hatóság azt állapította meg, hogy a „Magyar Nagykövetségen kiadott, konferencia célú beutazást engedélyező vízumokkal visszaélve, (…) 3-3 fő (…) állampolgár menekültkérelmet nyújtott be Németországban."

A vízum-kiállítási gyakorlat, vagy vízumliberalizáció és a menedékkérelmek közötti kapcsolat könnyen kimutatható. „[A Sri Lanka-i tamil menekültek tömeges érkezése Nyugat-Európába a '80-as években] éles vitákat váltott ki az egyes államok kötelességeiről olyan emberekkel kapcsolatban, akik beutazzák a fél világot azért, hogy menedéket kérjenek, noha otthonukhoz sokkal közelebb eső alternatívát is találhattak volna. (…) A legtöbb európai kormány ezért vízumkényszert vezetett be a Sri Lanka-i állampolgárokkal szemben."[159] „Nagy-Britannia (…) őszinte volt, amikor vízumkötelezettséget vezetett be a zimbabwei állampolgárokkal szemben 2003-ban: a Zimbabwéért felelős főbiztos kijelentette, hogy „a vízumkötelezettség célja csökkenteni az Egyesült Királyságban menedéket kérő zimbabweiek számát. (…) A vízumellenőrzés hatékonysága egyértelműen a tényleges menekülteknek a

---

[154] Ezzel ellentétes álláspontot képvisel pl. Nuala Mole és Catherine Meredith. Véleményük szerint *„elvileg a [genfi] egyezmény alkalmazandó arra a menedékkérőre, aki vízumot kér egy nagykövetségtől annak érdekében, hogy a nagykövetség szerinti országba meneküljön."* NUALA MOLE ÉS CATHERINE MEREDITH: Asylum and the European Convention on Human Rights; 107. Council of Europe, Human rights files, No. 9: Asylum and the European Convention on Human Rights; Európa Tanács; 2011.; http://www.refworld.org/docid/4ee9b0972.html; letöltés ideje: 2016. április 1.

[155] NOLL (2003) 3.

[156] SONIA SIRTORI, PATRICIA COELHO: Defending Refugees' Access to Protection in Europe; 26. 2007. Az ECRE honlapja; http://www.ecre.org/component/downloads/downloads/60.html; letöltés ideje: 2015. március 22.

[157] Az Európai Parlament és a Tanács 810/2009/EK rendelete (2009. július 13.) a Közösségi Vízumkódex létrehozásáról (vízumkódex)

[158] Megjegyzésre érdemes, hogy az Európai Unió Bírósága a C-83/12. számú ügyben 2012. április 10-én hozott döntésében megállapította, hogy a Vízumkódex *„21. és 34. cikkét úgy kell értelmezni, hogy azokkal nem ellentétes a külföldiek becsempészése miatt a nemzeti jogszabályok alkalmazásából azokban az esetekben eredő büntethetőség, amelyekben a becsempészett, harmadik országok állampolgárságával rendelkező személyek csalárd módon – a vízumot kiadó tagállam illetékes hatóságainak az utazás valódi céljával kapcsolatos megtévesztése útján – szerzett vízummal rendelkeznek, amelyet nem semmisítettek meg."*
C-83/12. számú ügy; az Európai Unió Bíróságának honlapja; http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=121501&pageIndex=0&doclang=HU&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=1227069; letöltés ideje: 2016. március 10.

[159] UNHCR (2001) 157.

védelem biztosításától való elzárásának egyik eszköze. Például, amikor Svédország 1992-ben vízumkötelezettséget vezetett be a bosnyákokkal szemben, a bosnyákok által benyújtott menedékkérelmek száma azonnal heti 2000-ről kevesebb mint 200-ra csökkent."[160]

Kanada 2008. március 1-jével biztosított vízummentes beutazást több Közép-Kelet-európai ország között Magyarország állampolgárai számára is. Az ezt követő években a magyar állampolgárok által előterjesztett menedékkérelmek számának radikális emelkedése miatt 2012-ben módosítania kellett a menekültügyi rendszerén.[161]

Magyar szempontból ezzel ellentétes, de tágabb uniós nézőpontból ugyanilyen folyamat zajlott le azt követően, hogy az Európai Unió vízummentességet biztosított a nyugat-balkáni országok állampolgárai számára 2009 decemberétől. Egészen addig a szerb kérelmezők alkották az egyik legnagyobb menedékkérői csoportot Magyarországon, majd a vízumliberalizációt követően gyakorlatilag azonnal eltűntek a magyar menekültügyi rendszerből. A szerb állampolgárságú menedékkérők száma 2008-ban 327, 2009-ben 536 fő volt. A vízumliberalizációt követően, 2010-ben e szám 67-re, majd 2011-ben 27, 2012-ben pedig 20 főre csökkent (ld. a Mellékletben található 10. ábrát).[162]

Ez nem azt jelenti azonban, hogy megszűnt a kivándorlás Szerbiából, csupán azt, hogy a lehetőséget kihasználva akadálytalanul utazhattak keresztül Magyarországon, hogy eredeti célországukban, Németországban nyújtsák be a kérelmüket. Így míg nálunk gyakorlatilag eltűntek a szerb állampolgár kérelmezők, addig Németországban és más nyugat-európai országokban a korábbiak sokszorosára emelkedett a számuk.[163]

Ahogy az Európai Bizottság is megállapította a vízumliberalizáció eredményeiről szóló jelenésében, *„[a]z öt nyugat-balkáni vízummentes ország*[164] *állampolgárai által az EU-ban és a schengeni társult államokban benyújtott menedékkérelmek száma folyamatosan emelkedik, mióta elérték a vízummentességet."*[165]

A növekedés olyan radikális mértékű volt, hogy egyes államokban az is felmerült, hogy fel kellene függeszteni a vízummentességet,[166] bár ennek hivatalos kezdeményezésére végül mégsem került sor. Ehelyett azonban 2013. december 11-én az Európai Parlament és a Tanács

---

[160] HATHAWAY; 292-293.

[161] *„2007-ben a Kanadában menedéket kérő magyar állampolgárok száma összesen 37 volt, míg 2010-ben már 2298."* National Post: Record number of Hungarian asylum-seekers landing on Canada's doorstep; http://news.nationalpost.com/2011/11/04/record-number-of-hungarian-asylum-seekers-landing-on-canadas-doorstep/; letöltés ideje: 2015. március 22.

[162] A Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal kezelésében lévő adatokból az adatgyűjtést a szerző végezte.

[163] A szerb állampolgárságú menedékkérők száma Németországban 2009-ben pedig 581 fő volt és 2010-ben ennek több mint nyolcszorosára, 4978 főre nőtt. (A macedón menedékkérők száma pedig ugyanezen időszakban hússzorosára nőtt 109 főről 2466 főre.)
Adatok forrása: Német Szövetségi Belügyminisztérium; 41.332 Asylanträge im Jahr 2010; http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2011/01/asylzahlen_Dezember2010.html;
Tehát míg nálunk nyolcadára csökkent a szerb kérelmezők száma 2009-ről 2010-re, addig Németországban ugyanezen időszak alatt hét-nyolcszorosára nőtt.

[164] Macedónia, Montenegró és Szerbia 2009 decemberétől, Albánia és Bosznia-Hercegovina 2010 novemberétől.

[165] Commission reports on visa-free travel from the Western Balkans; 2015; Az Európai Bizottság honlapja; http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-4482_en.htm; letöltés ideje: 2015. március 22.

[166] *„Németország, Franciaország és négy másik EU tagállam vissza kívánja állítani a vízumkötelezettséget a Nyugat-Balkánról érkezőkkel szemben, arra az álláspontra helyezkedve, hogy ezen intézkedés szükséges ahhoz, hogy megküzdjenek a régióból érkező kiugróan nagy számú menedékkérelemmel. Az EU belügyminisztereinek jövő heti találkozója előtt Ausztria, Belgium, Franciaország, Németország, Luxemburg és Hollandia levelet küldött az Európai Bizottságnak nyomatékosítva, hogy a korábbi Jugoszláviából érkezők ezrei leterhelik a rendszert azzal, hogy hamis útlevelekkel kérnek menedéket."* euobserver.com: Germany and France demand reintroduction of Balkan visas; https://euobserver.com/justice/117869; letöltés ideje: 2015. március 25.

elfogadta a vízumrendelet olyan módosítását,[167] amely megteremtette a vízummentesség felfüggesztésének lehetőségét (bár továbbra sem éltek ezzel). A módosító rendelet 1. cikkének 2. pontja alapján a vízummentesség felfüggesztése kezdeményezhető, ha *„jelentősen és hirtelen* (főszabály szerint hat hónapon belül 50%-kal) *megnő (...) a harmadik ország állampolgárai által benyújtott, alacsony arányban* (3-4%-os elfogadási arányban) *elfogadott, menedékjog iránti kérelmek száma, amennyiben ez a növekedés tagállam menekültügyi rendszerére különleges nyomást gyakorol*".

A vízummentesség tehát elősegíti a menedékkérők területhez való hozzáférését, ugyanakkor a vízummentesség biztosítására éppen olyan államok vonatkozásában szokott sor kerülni, amelyek jellemzően nem menedékkérőket kibocsátó országok.[168] Pont fordított folyamat szokott érvényesülni: ha megnő egy vízummentes országból a menedékjog iránti kérelmet benyújtók száma, az a vízummentesség felfüggesztésének lehetőségét szokta felvetni, azzal a ki nem mondott, de magától értetődő céllal, hogy a vízumkiállítás során kiszűrésre kerülnének azok, akik azért utaznának be, hogy menedéket kérjenek.[169]

A vízumkiállítási hajlandóság az államok részéről és a nemzetközi védelmi szükséglet közötti összefüggésre kiváló példa a szír állampolgárok esete. 2010-ben, a konfliktust megelőzően a szír állampolgárok számára kiállított vízumok száma meghaladta a 30.000-et, hogy folyamatos, radikális csökkenés eredményeként 2013-ban csaknem 0-ra csökkenjen.[170]

A vízumkiállítási gyakorlat tehát kifejezetten megakadályozhatja a megalapozott nemzetközi védelmi igénnyel rendelkező személyek hozzáférését a területhez. Az uniós tagállamok, illetve a schengeni rezsimben részes államok körén kívül viszonylag kevés ország állampolgára utazhat be vízum nélkül, jogszerűen a schengeni térségbe. E tekintetben tehát meghiúsulni látszik az a Stockholmi Programban[171] is megerősített elképzelés, amely szerint a nemzetközi védelemre szorulóknak hozzáférést kell biztosítani a jogilag megbízható és hatékony menekültügyi eljárásokhoz, hiszen az eljáráshoz való hozzáférés nyilván nem valósulhat meg, ha a külföldi nem fér hozzá a területhez, ahol az eljárás számára biztosított.

A megoldást a humanitárius vízumok szélesebb körű alkalmazása jelentheti. Brazília 2013 és 2015 februárja között 5700 szír menekült számára biztosított humanitárius

---

[167] Az Európai Parlament és a Tanács 1289/2013/EU rendelete (2013. december 11.) a külső határok átlépésekor vízumkötelezettség alá eső, illetve az e kötelezettség alól mentes harmadik országbeli állampolgárok országainak felsorolásáról szóló 539/2001/EK tanácsi rendelet módosításáról

[168] A 44 ipari ország tekintetében 2014-ben a 10 legtöbb menedékkérőt kibocsátó ország – Szíria, Irak, Afganisztán, Eritrea, Koszovó, Pakisztán, Szerbia, Kína, Nigéria, Irán – közül csupán Szerbia állampolgárai utazhatnak be vízummentesen az EU-ba. Adatok forrása: ENSZ Menekültügyi Főbiztosság; Asylum Trends 2014 - Levels and Trends in Industrialized Countries; http://www.unhcr.org/551128679.html; letöltés ideje: 2015. március 30.; http://www.schengenvisainfo.com/who-needs-schengen-visa/; letöltés ideje: 2015. április 6.

[169] A jelenlegi uniós jogalkotás abba az irányba halad, hogy az EU – amerikai, ausztrál és kanadai minta alapján – bevezessen egyfajta vízumrendszert a vízummentességet élvező országok állampolgárai kapcsán is. A tervezett rendszer (European Travel Information and Authorisation System – ETIAS) ugyan nem vízumnak nevezi a megszerezhető engedélyt, és valóban eltérő, könnyebb szabályok vonatkoznak a megszerzésére, mint a vízumok esetében, ugyanakkor mégis arról lenne szó, hogy az EU egy előzetes engedélyhez köti az unió területére történő belépést. Ami lényegét tekintve azonos a vízummal. https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-security/legislative-documents/docs/20161116/proposal_etias_en.pdf; letöltés ideje: 2017. január 6.

[170] FRA; 3.

[171] Az Európai Tanács 2009. december 10-11-i ülésén elfogadta a Stockholmi Programot, amely ismételten hangsúlyozta egy közös és szolidáris védelmi terület 2012-ig történő létrehozása melletti elkötelezettségét, amely terület alapja a közös menekültügyi eljárás és a nemzetközi védelemben részesülők egységes, magas védelmi normákon, valamint tisztességes és hatékony eljárásokon alapuló egységes jogállása képezi. (Eljárási irányelv (8) preambulum-bekezdés)

vízumot.[172] Az Európai Unió – részben az említett jogi korlátok miatt, így amiatt, hogy a visszatérési szándékot elvileg ezekben az esetekben is vizsgálni és értékelni kell – nem nagyon alkalmazza ezt a jogintézményt, csupán *ad hoc* jelleggel.[173]

4.2.2. Jogellenes belépés szankcionálása

Amellett, hogy a nemzetközi védelemre szoruló személyek legálisan a fenti okok miatt nem tudnak, **a területhez történő hozzáférésüknek akadálya lehet az is, ha illegálisan viszont nem mernek bejutni a potenciálisan védelmet nyújtó ország területére az emiatt ott rájuk váró szankciók miatt**.

A szankciók létének megelőző jellege közismert, a generális prevenció ezekben az esetekben azonban azzal a következménnyel is járhat, hogy az arra szoruló személy nem fogja a védelmet megkapni, és ez adott esetben akár az életébe is kerülhet.

A genfi egyezmény korábban már idézett 31. cikke kifejezetten tiltja a részes államok számára a területükön illegálisan tartózkodó menekültek büntetését az illegális belépés, illetve tartózkodás miatt.[174]

A cikk a menedéket nyújtó állam területén jogtalanul tartózkodó menekültekről szól, ami igényel némi magyarázatot, hiszen – legalábbis elvileg – ha az érintett személy menekült, akkor a tartózkodása főszabály szerint nem lehet jogtalan. És megfordítva: *„azok a menekültek, akik illegálisan léptek be és tartózkodnak egy állam területén, csaknem elkerülhetetlenül olyanok lesznek, akiket az érintett állam formálisan még nem ismert el menekültnek. (...) Az egyetlen értelmes olvasata ennek a rendelkezésnek az, hogy nem szabható ki büntetés olyanokra, akik az 1. A cikk (2) bekezdése szerinti menekült-definíció hatálya alá tartoznak, függetlenül attól, hogy ilyenként történő formális elismerésükre sor került-e."*[175]

A látszólagos ellentmondás feloldását éppen a cikk idézett része tartalmazza. Tekintettel arra, hogy a menekültkénti elismerés deklaratív,[176] és nem konstitutív aktus,[177] tehát az elismerés

---

[172] FRA; 9.

[173] *„Diszkrecionális és kivételes jelleggel a külföldön (a származási országban és azon kívül is) menedékkérelmeket kapó francia diplomáciai és konzuli képviseletek kiadhatnak vízumot a Franciaországba utazás és ottani menedékkérelem érdekében. Az ilyen vízumok kiállítása védelmi megfontolásokon alapul és azt célozza, hogy a kríziszónákban lévő emberek számára védelmet nyújtson. (...) 2012-től 2015 januárjáig Franciaország csaknem 1400 menekültügyi vízumot bocsátott ki szíreknek, lehetővé téve számukra, hogy menedékkérelem szándékával Franciaországba utazzanak, útmutató példával szolgálva Európában."* ibid.; 10.

[174] *„31. Cikk: A menedéket nyújtó ország területén jogtalanul tartózkodó menekültek:*
1. A Szerződő Államok az országba való jogellenes belépésük, vagy tartózkodásuk miatt nem sújtják büntetéssel azokat a menekülteket, akik közvetlenül olyan területről érkeztek, ahol életük, vagy szabadságuk az 1. Cikkben foglalt meghatározás értelmében veszélyeztetve volt, és akik engedély nélkül lépnek be területükre, illetőleg tartózkodnak ott, feltéve, hogy haladéktalanul jelentkeznek a hatóságoknál és kellőképpen megindokolják jogellenes belépésüket, illetőleg jelenlétüket.
2. A Szerződő Államok nem korlátozzák az ilyen menekültek mozgási szabadságát a szükséges mértéket meghaladóan és ilyen korlátozásokat csak addig alkalmaznak, amíg jogi helyzetük az illető országban rendezést nem nyert, illetőleg más országba nem nyernek bebocsátást. A Szerződő Államoknak az ilyen menekültek számára megfelelő határidőt kell engedélyezni, illetőleg a szükséges támogatást meg kell adni ahhoz, hogy más országba bebocsátást nyerjenek."

[175] LAUTERPACHT; 117.

[176] *„Egy személy az 1951-es egyezmény értelmében menekültnek számít, amint teljesíti a meghatározásban szereplő kritériumokat. Ez szükségszerűen azelőtt történik, mint a menekült jogállása formálisan megállapítást*

formális mozzanata nem keletkezteti, csupán kinyilvánítja a menekült-helyzetet, a kérelmező már az országba lépés pillanatában menekült, csak ennek még a menedéket nyújtó ország nincs tudatában, épp ennek a kiderítése érdekében kell lefolytatnia a menekültügyi eljárást. ***„Habár [a genfi egyezmény 31. cikke] a menekült kifejezést alkalmazza, megfosztaná e rendelkezést minden hatásától, ha nem terjesztenék ki az értelmezési körét, legalább egy időre, a menedéket kérőkre is”.***[178] Egy olyan értelmezés, amely csak a már elismert menekültekre korlátozná a rendelkezés alkalmazhatóságát, ellentétes lenne a menekült-státusz meghatározás deklaratív voltával.[179]

Célszerű tényként elfogadni, hogy egyes üldözött személyeknek, csoportoknak nincs más módja a területhez, és ezáltal a védelemhez hozzáférni, mint az illegális út. Ilyen esetben a menedékjogból, mint alapvető emberi jogból eredő jogosultságuk egyértelműen felülírja az államok azon igényét, hogy kontrollálják azt, hogy kit és milyen feltételek mellett enged be a területére. Azonban az első menedék országa után – tehát ahol már nem áll fenn olyan fenyegetés, mint ami elől az érintett elmenekült – ez már nem feltétlenül érvényesül, és előtérbe kerül az állam előjoga a migráció kontrollálására, illetve az illegális határátlépés szankcionálására. Egy egyszerű példával megvilágítva az esetet: annak, akit – tegyük fel – Moldáviában politikai meggyőződése miatt üldöznek, joga van átmenekülni Romániába, és ott védelmet kérni. A moldáviai üldöztetés azonban nem jogosítja fel ugyanezt a személyt arra, hogy érvényes okmányok hiányában, a zöldhatáron próbáljon meg átjönni Romániából Magyarországra, hiszen a szükséges védelem számára főszabály szerint Romániában is elérhető.

A genfi egyezmény szerzői a 31. cikkel a menekült-védelmet nem tették feltételessé semmilyen olyan elvtől, mint a közvetlen menekülés egy olyan országba, ahol menedék kérhető. A feltétel, hogy „közvetlenül” olyan államból érkezzenek, ahol egy menekült veszélyben van, kizárólag a büntetlenség kapcsán érvényesül. Emellett a 31. cikk nem legalizálja egyből azt, amit a nemzeti jog jogosulatlan belépésnek, vagy tartózkodásnak minősít.[180]

A bevezetésben említett két szélsőséges megközelítés az idézett jogszabályszöveg más-más elemeit ragadja ki álláspontja alátámasztására. Az emberi jogokat előtérbe helyező nézőpontot képviselők a „nem sújtják büntetéssel” és a „nem korlátozzák” szövegrészeket hangsúlyozzák, míg a „rendpárti” nézőpont az ezeknek az előírásoknak relatív voltára („szükséges mértéket meghaladóan”, „csak addig… amíg”) fókuszálnak.

---

nyer. Tehát nem a menekült jogállásának elismerése teszi menekültté, az csak kinyilvánítja a tényt, hogy az. Nem az elismeréstől válik menekültté, hanem azért ismerik el, mert menekült.” Kézikönyv 28.
Ezt az elvet jogszabályi szintre emelte a kvalifikációs irányelv, amelynek 14. preambulum-bekezdése kijelentette: *„A menekült jogállás elismerése deklaratív aktus.”*

[177] Az első magyar menedékjogi törvény, az 1997. évi CXXXIX. törvény még a konstitutív értelmezést követte, a 2. § a) pontja alapján menekült volt *„az a külföldi állampolgár vagy hontalan személy (a továbbiakban: külföldi), aki faji, illetőleg vallási okok, nemzeti hovatartozás, meghatározott társadalmi csoporthoz tartozás avagy politikai meggyőződése miatti üldözése, az üldözéstől való megalapozott félelme miatt az állampolgársága - hontalan esetén szokásos tartózkodási helye - szerinti országon kívül, a Magyar Köztársaság területén tartózkodik, és nem tudja, vagy az üldözéstől való félelmében nem kívánja annak az országnak a védelmét igénybe venni, feltéve, hogy az érintettet kérelmére a menekültügyi hatóság menekültként elismerte”*. Az utolsó tagmondat egyértelműen ellentétes volt a jogállás deklaratív voltával.

[178] GOODWIN-GILL; 193.

[179] NOLL (2011) 1253.

[180] NOLL (2011) 1246.

A genfi egyezmény a felelősségre vonás alóli mentesüléshez három feltételt fűz: egy térbelit („közvetlenül”),[181] egy időbelit („haladéktalanul”) és egy tartalmit („kellőképpen megindokolják”).

Álláspontom szerint **a térbeli tényező** a legfontosabb distinkciós elem annak kapcsán, hogy a menekült adott államban tartózkodása jogszerű-e vagy sem, tehát az 1. bekezdésnek a **„közvetlenül olyan területről érkeznek, ahol”** fordulata. *„A menekültek mindaddig „közvetlenül érkeznek”, amíg egy ésszerűen rövid időtartamnál többet nem töltenek egy vagy több más országban. A Svájci Szövetségi Bíróság például úgy ítélte, hogy az az afgán menedékkérő, aki egy hónapot Pakisztánban, két napot pedig Olaszországban töltött mielőtt megérkezett Svájcba, mindezek ellenére közvetlenül érkezett az országba.”*[182]

Nem szükségszerűen a földrajzi közelség számít tehát annak megítélésénél, hogy a külföldi „közvetlenül” érkezett-e, hanem az, hogy a származási országból induló út bármelyik pontja során a szükséges nemzetközi védelem lehetősége biztosított volt-e számára. Ha igen, akkor már nem hivatkozhat alappal arra, hogy a genfi egyezmény 31. cikke értelmében nem sújtható büntetéssel.

Hasonló relatív megközelítést kell érvényesíteni **az időtényező kapcsán**, miszerint **a menekültnek kötelessége haladéktalanul a hatóságokhoz fordulni**. Ugyan e „haladéktalanul” meghatározására nem került sor, tehát a kérdés eldöntése eseti alapon történik és mérlegelése a mindenkori jogalkalmazó feladata. A haladéktalanul fordulatot nem szabad szigorú időbeli követelményként értelmezni. Ahogy annak sem lehet jelentősége, hogy a menekült nem a megfelelő kormányzati szervhez fordul.[183]

A nem időben előterjesztett kérelemhez – a mentesülés hiányában alkalmazható büntetőjogi szankciókon túl is – fűződhetnek a kérelmező számára hátrányos jogkövetkezmények. Már a nyilvánvalóan megalapozatlan kérelmekről szóló 1992-es londoni határozatnak a 9. pont e) alpontja is úgy fogalmazott, hogy ha a kérelmezőnek elegendő ideje állt rendelkezésre a kérelem benyújtására, ám csak azért nyújtotta be kérelmét, hogy ezzel akadályozza a kiutasítás végrehajtását, akkor gyorsított eljárás lefolytatásának volt helye. Ezt követte az eljárási irányelv szabálya is, amikor úgy rendelkezett a 23. cikk (4) bekezdés i) pontja alapján, hogy a tagállamok elrendelhetik, hogy (…) a vizsgálati eljárások elsőbbséget élvezzenek, vagy azokat gyorsítva folytassák le, ha *„a kérelmező ésszerű ok nélkül késlekedett kérelme benyújtásával, bár módja lett volna azt korábban benyújtani”*. Garanciális szabályként azonban a 8. cikk (1) bekezdése előírta, hogy „*23. cikk (4) bekezdésének i) pontjában foglaltak sérelme nélkül a tagállamok biztosítják, hogy a menedékjog iránti kérelmek nem kerülnek elutasításra, illetve kizárásra az érdemi elbírálásból pusztán azon az alapon, hogy azokat nem a lehető legrövidebb időn belül nyújtották be.*” Tehát az eljárást gyorsítva lehet

[181] Egyes értelmezések szerint a „közvetlenül” érkezés nem csak térbeli, hanem időbeli elvárást is jelent. Lásd NOLL (2011) 1256.
A genfi egyezmény 31. cikkének részletes értelmezése során Tóth Norbert is arra a következtetésre jutott, hogy *„a 31. cikk (1) bekezdésének egyik kulcskifejezése a „közvetlenül” határozószó, amelynek értelmezése kapcsán láthattuk, hogy valamivel több érv sorakoztatható amellett, hogy inkább földrajzi, mint időbeli, vagy más értelemben kell használni a genfi egyezmény szerződésszerű alkalmazásakor.”* TÓTH NORBERT: „Államarcú” nemzetközi jog, avagy a 2015 őszén módosított magyar Büntető Törvénykönyv; In.: HAUTZINGER ZOLTÁN (szerk.): A migráció büntetőjogi hatásai; Magyar Rendészettudományi Társaság Migrációs Tagozata; Budapest, 2016. 242.
[182] GOODWIN-GILL; 396.
[183] NOLL (2011) 1259.

lefolytatni, ám a kérelmet nem lehet elutasítani pusztán azért, mert a külföldi nem terjesztette be kérelmét „a lehető legrövidebb időn belül”.[184]

A magyar jogba ezt a szabályt a Met. 2010-es módosítása a nyilvánvalóan megalapozatlan kérelmek kategóriájának megteremtésével kívánta átültetni. Ennek megfelelően a Met. 51. § (5) bekezdésének c) pontja nyilvánvalóan megalapozatlannak minősítette a kérelmet, ha a kérelmező *„ésszerű időn belül nem terjesztett elő elismerés iránti kérelmet, bár módja lett volna azt korábban benyújtani, és a késedelem kimentésére nem tud ésszerű okot előadni.”* Az irányelvi szabályokkal összhangban ugyanezen szakasz (6) bekezdése leszögezte, hogy *„a kérelem nem kerülhet elutasítására kizárólag az (5) bekezdés c) pontja alapján”*. A „problémát” csupán az jelentette, hogy ha nem lehet elutasítani kizárólag a késedelem alapján, akkor az azt jelenti, hogy valami más alapja is van az elutasításnak. Ez esetben azonban az ésszerű idő elmulasztása csupán egyfajta döntést erősítő, de valójában szükségtelen érv lehet. Ilyenkor ugyanis a határozat tartalmilag úgy nézett ki, hogy a kérelem nyilvánvalóan megalapozatlan, mert a kérelmező menekültügyi szempontból irreleváns körülményekre hivatkozott (pl. otthoni munkalehetőségek hiánya), ami már önmagában is megalapozta az elutasítást. Ehhez képest csak mellékes szerepe lehetett annak, hogy a külföldi az irreleváns kérelmét még késedelmesen is terjesztette elő. Ez a tény, továbbá az, hogy a magyar jogszabályokban sem került meghatározásra, hogy milyen időtartam minősül „ésszerűnek”, végképp marginális szerepre kárhoztatta e jogintézményt.

Az átdolgozott eljárási irányelv a korábbi irányelvi szabályokat minimális változtatásokkal vette át. A 31. cikk (8) bekezdésének h) pontja alapján *„a tagállamok elrendelhetik, hogy (...) a vizsgálati eljárásokat a 43. cikkel összhangban gyorsítva és/vagy a határon és/vagy a tranzitzónában folytassák le, ha (...) a kérelmező a tagállam területére jogellenesen lépett be, vagy tartózkodását jogellenesen hosszabbította meg, és anélkül, hogy erre alapos oka lett volna, elmulasztotta a hatóságoknál való jelentkezést vagy a határátlépés körülményeire is tekintettel nem folyamodott nemzetközi védelemért a lehető legrövidebb időn belül”*. A korábbi megszorítást fenntartva a 10. cikk (1) bekezdése pedig úgy rendelkezett, hogy *„a tagállamok biztosítják, hogy a nemzetközi védelem iránti kérelmeket nem utasítják el, illetve nem zárják ki az érdemi vizsgálatból pusztán azon az alapon, hogy azokat nem a lehető legrövidebb időn belül nyújtották be”*.

A Met. 2015. augusztus 1-jétől hatályos módosítása vezette be az uniós joggal összhangban – több szempontból a nyilvánvalóan megalapozatlanság helyére – a gyorsított eljárást. Erre tekintettel a Met. 51. § (7) bekezdésének h) pontja az irányelvi szabályt lényegében szó szerint átvéve a következőképp rendelkezett: *„a kérelem gyorsított eljárásban dönthető el, ha a kérelmező Magyarország területére jogellenesen lépett be, vagy tartózkodását jogellenesen hosszabbította meg és ésszerű időn belül nem terjesztett elő elismerés iránti kérelmet, bár módja lett volna azt korábban benyújtani, és a késedelem kimentésére nem tud ésszerű okot előadni”*. Szintén az irányelvi szabályt követi ugyanezen szakasz (8) bekezdése, amelynek értelmében „a *kérelem nem kerülhet elutasítására kizárólag a (7) bekezdés h) pontja alapján”*. Hogy mi minősül ésszerű időnek, az továbbra is a jogalkalmazón múlik.

[184] Megjegyzésre érdemes, hogy az uniós jogi logika ebből a szempontból jelentősen eltér a magyartól, amit leginkább az magyaráz, hogy a jogalkotás abból az ideális esetből indul ki, hogy a kérelmező ott akar maradni, abban a tagállamban, ahol a kérelmét benyújtja és a gyorsított eljárás számára hátrányos, hiszen ezzel rövidül azon időtartam, amin belül prezentálhatja a kérelmét alátámasztó bizonyítékokat. Az eljárás gyorsított eljárásban történő elbírálása tehát a „nyugat-európai” jogi logika szerint önmagában is növeli az elutasítás kockázatát. Magyarországon és a többi tranzitállamban, ahol a külföldiek jelentős része eleve csak azért kér menedéket, hogy elkerülje az idegenrendészeti intézkedéseket, és lényegében akadálytalanul tudjon továbbutazni az eredeti célországba, ez a kérelmezők számára semmilyen hátrányt nem jelent, csak a hatóságok terheit növeli.

Irányelvi szinten nem történt jelentős változás és a magyar jogban is minimális, mégis lehet jelentősége. A korábbi magyar szabályozástól, illetve a nyilvánvalóan megalapozatlanságtól eltérően a gyorsított eljárás lefolytatása nem jelent automatikus elutasítást, csupán rövidebb hatósági és bírósági határidőt, illetve utóbbi esetén peres helyett nemperes eljárást. Ugyan kizárólag az ésszerű határidő elmulasztására nem lehet elutasító döntést alapítani, a rövid határidők és a nemperes jogorvoslati út miatt lehetnek az ügyfél számára hátrányos következményei.

A genfi egyezmény 31. cikkében foglalt elvárás, miszerint a külföldit a szerződő államok ne büntessék az illegális belépésért és tartózkodásért – egyebek mellett – akkor, ha „haladéktalanul" jelentkezik a hatóságoknál, az uniós jogfejlődés során akként változott, hogy az ésszerű idő mentségek nélküli elmulasztása már csupán gyorsított eljárást megalapozó körülményt jelent.

Ami a 31. cikk szerinti mentesülés **tartalmi követelményét, az ésszerű okot illeti, még kevesebb kapaszkodó áll a jogalkalmazó rendelkezésére**. Sem a genfi egyezmény, sem az uniós jog, sem a magyar jogszabály nem tartalmazza, hogy mi minősülhet ésszerű oknak, így azt eseti alapon, valamennyi körülmény figyelembe vétele mellett kell eldönteni. Tekintettel azonban arra, hogy mivel önmagában az ésszerű ok hiányára nem lehet döntést alapozni, e szabályt a magyar menekültügyi joggyakorlat lényegében figyelmen kívül hagyja.

Összegezve, a genfi egyezmény 31. cikke és az ahhoz kapcsolódó joggyakorlat elemzése során a jogtudományban a következő álláspont kristályosodott ki:

- a „közvetlenül" kifejezést nem szabad szigorúan és szó szerint, hanem az ügy körülményeinek függvényében kell értelmezni, ide értve az utazás különböző szakaszaiban jelentkező veszélyeket is;
- a „kellőképpen megindokolják" úgyszintén az eset körülményein alapul; a menedékkérő, vagy menekült feltevései, az eljárások ismeretének hiánya vagy harmadik személyek tanácsai vagy utasításai alapján végrehajtott cselekedetek is alakíthatják;
- a „haladéktalanul" is a tények és a mértékek kérdése; az ügy körülményeinek függvénye, ide értve a tanácsadás elérhetőségét és azt is, hogy a menekült, vagy menedékkérő fölött joghatóságot gyakorló állam valójában tranzitország-e.[185]

A mindennapi menekültügyi realitás ugyanis valóban az, hogy a menedékkérők, még akkor is, ha védelmi igényük megalapozott, téves információkkal és megalapozatlan hiedelmekkel indulnak el hazájukból. Ködös elképzelésekkel rendelkeznek az egyes országokban elérhető védelmi lehetőségekről, nem egy esetben arról is, hogy egyáltalán épp melyik országban tartózkodnak. Elsődleges – és általuk megbízhatónak vélt – információforrásuk sok esetben nem az állami szervek, vagy segítségnyújtással foglalkozó civil szervezetek tájékoztatása, hanem a többi migráns és az embercsempészek, akik jellemzően nem érdekeltek abban, hogy a menekülő személyek valós és megbízható információkkal rendelkezzenek.

Azt, **hogy mi minősülhet büntetésnek, a genfi egyezmény nem határozza meg**, ráadásul az angol és a francia nyelvi változat között e tekintetben némi eltérés van. Az angol büntetések (*penalties*) kifejezés lényegesen tágabb körű, mint a francia, kifejezetten büntetőjogi szankcióra utaló (*sanctions penales*) változat.[186] Az őrizetbe vétel, vagy a belső mozgás szabadságának valamilyen más korlátozása messze a leggyakoribb következménye egy

[185] GOODWIN-GILL; 217.
[186] ibid; 194.

menekült engedély nélküli megérkezésének egy menedéket nyújtó országba,[187] kérdéses ugyanakkor, hogy ezek a következmények szankcióknak tekinthetők-e. A 31. cikk nem zárja ki egy menekült őrizetbe vételét, ha az nem büntető jellegű, tehát az őrizet jogszerűségét az őrizetet alkalmazó állam szándéka fogja meghatározni.[188]

„A [UNHCR] 28 európai ország bevonásával készített felmérést 2008 augusztusában arról, hogy miként alakul a jogszerűtlen belépés pönalizálása vagy mentesítése a leírt helyzetben. Az eredmény azt mutatja, hogy 20 ország joga ismer/alkalmaz speciális mentesítési klauzulákat menedékkérők esetére (beleértve Ausztriát, Németországot, Franciaországot és az Egyesült Királyságot).”[189]

Egyes álláspontok szerint semmi – sem jogszabály, sem logikai összefüggés – nem rendezi, hogy ezeket a potenciális mentesítő körülményeket a büntetőeljárás, vagy a menekültügyi eljárás során kell vizsgálni, holott e két eljárás a bizonyítás szabályai terén merőben ellentétes oldalon állnak. Míg a büntetőeljárás során e téren a legmagasabb (teljes bizonyosság), addig a menedékjogi eljárás során a legalacsonyabb szintű követelmények (valószínűsítés) érvényesülnek.[190] **Véleményem szerint a kérdés tisztázása egyértelműen a büntetőeljárás során esedékes, hiszen a vizsgálat tárgya – felelősségre vonható-e az illegális belépésért a külföldi – tisztán büntetőjogi**, azonban nincs akadálya annak, hogy a büntetőeljárás során értékelést nyerjenek a menekültügyi eljárásban tett megállapítások, illetve maga a meghozott döntés. **Maga a menedékjog kérdése – álláspontom szerint – egyértelműen előkérdés a büntetőjogi felelősség megállapíthatósága kapcsán.**

Magyarországon a tiltott határátlépés sokáig bűncselekménynek számított. A Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. tv. 217. §-a alapján bűntett miatt három évig terjedő szabadságvesztéssel volt büntetendő az, aki az ország határát engedély nélkül, vagy meg nem engedett módon lépte át. A büntetési tétel egytől öt évig emelkedett, ha a bűncselekményt csoportosan, tehát legalább 3 személy részvételével követték el. Bár Magyarország 1989-ben csatlakozott a genfi egyezményhez, jogszabályi szinten nem jelent meg – azóta sem – legalább büntethetőséget kizáró okként az egyezmény 31. cikkével összhangban az, ha egy menekült követte el a tiltott határátlépést. **2001-ben – 2002. április 1-jei hatállyal – a tiltott határátlépés bűncselekményi alakzatának hatályon kívül helyezésére került sor, és a cselekmény a továbbiakban[191] csupán szabálysértésnek minősült**, ám a jogi probléma továbbra is fennmaradt, nem volt olyan szabály, ami mentesítette volna a menekülteket az immár csekélyebb szankció alól. A tiltott határátlépés ráadásul sok esetben nem önmagában áll, hanem egyéb járulékos eszközcselekmények is kapcsolódnak hozzá, amelyek ugyanakkor továbbra is bűncselekménynek minősülnek, mindenekelőtt ilyen a közokirat-hamisítás (pl. hamis útlevél, vízum beszerzése). A genfi egyezményben foglalt szándék érvényesüléséhez értelemszerűen az kell, hogy a menekültek számára a felelősségre-vonás mentességét az eszköz-cselekmények kapcsán is biztosítani kell.

---

[187] HATHAWAY; 374.

[188] NOLL (2011) 1263.

[189] AMBRUS ÁGNES: A határmonitorozás gyakorlati tapasztalatai alapján felfedett idegenrendészeti és menedékjogi hiányosságok; Pécsi Határőr Tudományos Közlemények honlapja, X. kötet, Pécs, 2009, 307.; http://www.pecshor.hu/periodika/2009/ambrus.pdf; letöltés ideje: 2015. április 15.

[190] CATHERINE DAUVERGNE: The Troublesome Intersections of Refugee Law and Criminal Law; In.: KATJA FRANKO AAS – MARY BOSWORTH (szerk.): The Borders of Punishment; 80.; Oxford University Press; Oxford; 2013.

[191] Előbb az egyes szabálysértésekről szóló 218/1999. (XII.28.) Kormányrendelet 22. §-a, majd a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény 204. §-a alapján.

Jogszabályi rendezés hiányában a joggyakorlat alakította ki a nemzeti és a nemzetközi jog összhangját. A Magyar Helsinki Bizottság kérdésére „2008. június 18-án adott válaszában a Legfőbb Ügyészség Nyomozás Felügyeleti és Védelőkészítési Főosztályának vezetője kifejtette, hogy a büntetőeljárás felfüggesztésén túl csak abban az esetben lát lehetőséget – a menedékjogi eljárás eredményének függvényében – a közokirat-hamisítás miatt indított büntethetőséget kizáró ok (Btk. 22. § i) pont) megállapítására, ha maradéktalanul teljesülnek a genfi egyezmény 31. cikkében foglaltak, és a menedékkérőket a menekültügyi hatóság, illetve a bíróság utóbb jogerősen menekültként ismeri el."[192]

A gyakorlatban tehát részben érvényre jut a nemzetközi szerződésben vállalt kötelezettség, azonban a kérdés megnyugtató rendezése jogszabályi, lehetőség szerint törvényi szintű módosítást igényelne.[193] „Büntethetőséget kizáró okként kellene elismerni a terhelt menekült jogállásának hatósági eljárást követő megállapítását. Ehhez módosítani kellene – egyebek mellett – a büntetőeljárás szabályain is, előírva annak kötelező felfüggesztését menekültügyi eljárás kezdeményezése esetén, mégpedig a kérelem jogerős elbírálásáig. Menekültstátusz megállapítása pedig értelemszerűen a büntetőeljárás megszüntetését kellene, hogy jelentse ilyen esetekben, elutasítása esetén viszont folytatni kellene a büntetőeljárást."[194]

A jogszabályi rendezést már csak az is indokolja, hogy a nemzetközi védelem egyéb eseteire, az oltalmazott, vagy a menedékes jogállásra, nem vonatkozik a genfi egyezmény, tehát nemzetközi szerződésből nem vezethető le a fentiekhez hasonló egyértelműséggel a büntethetőséget kizáró ok. Figyelemmel arra, hogy a nemzetközi védelem különböző esetei között nem az elszenvedett, vagy a fenyegető jogsérelem súlyossága, és nem is a sértett jogi tárgy, hanem a jogsérelem oka a distinkciós elem, **indokolatlan lenne csak a menekülteket mentesíteni a tiltott határátlépés, illetve a kapcsolódó eszközcselekmény miatti felelősségre vonás alól, és eljárni azokkal szemben, akik kiegészítő, vagy ideiglenes védelemben részesültek**.

A jogszabályi rendezésre bőségesen áll rendelkezésre nemzetközi tapasztalat. A svájci jogi szabályozás például nem csak kifejezetten megjeleníti az immunitást, de még ki is terjeszti azokra a személyekre, akik „becsületesen" (tehát nem például anyagi érdekből) segítik az illegális határátlépésben a menekülteket.[195] Magyarországon az ilyen személyekkel szemben

---

[192] E függő jogi helyzet eredménye az is, hogy a külföldi felelősségre vonására az esetleges illegális határátlépés és az ahhoz kapcsolódó cselekmények miatt sor kerülhet-e. ENSZ Menekültügyi Főbiztosság, Magyar Helsinki Bizottság, Országos Rendőr-főkapitányság: A határmegfigyelő program 2008-2009-ben, 25.; http://helsinki.hu/wp-content/uploads/books/hu/Hatatmegfigyelo-program-2OO8-2OO9.pdf; letöltés ideje: 2015. március 19.)

[193] A büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvényt 2013. július 1-jei hatályba lépéssel módosította a 2012. évi CCXXIII. törvény. A módosítás eredményeként a Be. 170. § (6) bekezdése helyébe a következő szöveg lépett: *„Nyomozást nem lehet indítani közokirat-hamisítás (Btk. 342. §) miatt, ha a hamis vagy hamisított, illetve más nevére szóló valódi úti okmányt a külföldi az ország területére történő beutazás érdekében használja fel, feltéve, hogy vele szemben idegenrendészeti eljárásnak van helye. Ez a rendelkezés nem alkalmazható, ha a külföldivel szemben más bűncselekmény elkövetése miatt is nyomozást kell indítani."* Kérdéses, hogy a jogalkotó vajon az említett hiányosságra akart-e reagálni. Ha igen, súlyos hibát vétett akkor, amikor menekültügyi helyett idegenrendészeti eljárás megindításához kötötte a nyomozás megindításának tilalmát. A módosítás és a jogszabályhely célja sajnos nem derül ki az indoklásból sem:
„A Javaslat az új Btk-nak a közokirat-hamisítás bűncselekményének törvényi tényállását meghatározó rendelkezésének megjelölésére történő utalással módosítja a Be.-nek a kizárólag e bűncselekménnyel kapcsolatos nyomozás megindításának akadályát meghatározó szabályát." A törvénymódosítási javaslat kétségkívül ezt tartalmazza, csupán az nem derül ki, hogy miért. T/9246. számú törvényjavaslat a Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény hatálybalépéséhez kapcsolódó átmeneti rendelkezésekről és egyes törvények módosításáról; Az Országgyűlés honlapja; http://www.parlament.hu/irom39/09246/09246.pdf; letöltés ideje: 2015. május 15.

[194] TÓTH NORBERT, 243.

[195] GOODWIN-GILL; 197.

embercsempészés miatt indul büntető-eljárás. Az Egyesült Államokban az illegális határátlépéshez kapcsolódó okmányhamisításra is kiterjed a mentesség, ilyen cselekmény esetében sem kerülhet sor felelősségre-vonásra.[196]

Magyarország ezzel ellentétes utat választott, nem csupán az embercsempészés büntetési tételeit szigorította,[197] újra bűncselekménnyé nyilvánította a határ meghatározott körülmények közötti átlépését.

A határ jogellenes átlépése ugyan továbbra is „csak" szabálysértés, azonban a Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény (a továbbiakban: Btk.) 2015. szeptember 15-i módosítását követően a 352/A. § alapján a határzár tiltott átlépése bűncselekménynek minősül és 3 évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő, minősített esetben azonban 5, illetve 10 év is lehet a felső határ. Lényeges körülmény, hogy **e szigorúbb szabályok kizárólag a határzáron (kerítésen) történő átjutásra vonatkoznak**. Ahogy a módosító törvény indoklása is kifejezetten tartalmazza: „E tényállás ugyanakkor a létesítmény más országokon keresztül történő megkerülését nem szankcionálja."[198]

A határzár megrongálása a 352/B. § alapján 1-5 évig, illetve minősített esetben 2-8, illetve 10-20 évig tartó szabadságvesztéssel fenyegetett cselekmény. A Btk. 85. §-a alapján e bűncselekmények esetében az öt évet meg nem haladó szabadságvesztés végrehajtása ugyan próbaidőre felfüggeszthető, amelynek időtartama 2 évtől 10 évig terjedhet, de nem lehet rövidebb az ezen bűncselekmények miatt kiszabott kiutasítás tartamánál. A Btk. 60. § (2a) bekezdése alapján ráadásul e bűncselekmények esetében a kiutasítás mellékbüntetés elrendelése nem mellőzhető.

Természetesen **a generális prevenció nem érvényesülne, ha az ilyen ügyekben a büntetőeljárások elhúzódnának**, így a Btk. módosításával egyidejűleg az Országgyűlés módosította a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvényt is. Ennek 542/E. §-a alapján ilyen bűncselekmények miatt – ha sor került a szintén új jogi kategóriát jelentő „tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet" kihirdetésére –, minden más ügyet megelőzően kell a büntetőeljárást lefolytatni.[199]

Az ilyen sürgősséggel lefolytatott büntetőeljárások során a külföldieket senki nem tájékoztatja arról, hogy joguk van menedéket kérni, és a mire menedéket kérnének – aminek legalábbis fel kellene függesztenie a büntetőeljárást –, addigra már meg is születik ügyükben a kiutasító döntés. Az a kiutasító döntés, aminek lényegében képtelenség érvényt szerezni, hiszen a vonatkozó nemzetközi szerződés ellenére Szerbia nem veszi vissza a területéről jogellenesen Magyarországra érkező külföldieket, és általában a származási országokba történő kiutasítás sem sikeres (tipikusan a származási országok hatóságai együttműködésének hiánya miatt). Ahogy Hautzinger Zoltán megjegyzi a határzárral kapcsolatos bűncselekmények gyakorlatának elemzése során: *„a jogerős kiutasítás ellenére, a szankció*

---

[196] ibid; 198.

[197] 2015. szeptember 15-étől a Btk. 353. §-ában található embercsempészet bűntettének mind az alap, mind a minősített eseteinek büntetési tételei emelkedtek, több minősítő körülmény együttes fennállása esetén pedig még tovább nőtt a kiszabható szabadságvesztés időtartama. Új elemként került be a Btk.-ba, hogy a minősített esetek alá tartozó embercsempész-tevékenység szervezője, irányítója 10 évtől 20 évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.

[198] 2015. évi CXL. törvény egyes törvényeknek a tömeges bevándorlás kezelésével összefüggő módosításáról; az Országgyűlés honlapja; http://www.parlament.hu/irom40/05983/05983.pdf; letöltés ideje: 2015. október 7.

[199] *„Ezen előírások – a bírói döntéseket mindhárom bűncselekmény esetében Szegedre koncentrálva – gyakorlatilag még válsághelyzeten kívül is statáriális eljárásokat írnak elő, „tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet" kinyilvánítása esetén pedig (...) ezt mindent felülíró soronkívüliséggel, menekültszálláson is foganatosítható letartóztatásokkal stb. egészítik ki."* TÓTH MIHÁLY: A menekültkérdés kriminalizálása; In.: Élet és Irodalom; LIX. évfolyam, 38. szám

végrehajthatóságának kétséges volta miatt az elítéltek nagyobb része nyílt befogadó állomásra került, ahonnan ismeretlen helyre távozhat".[200]

Jelenleg tehát a határ illegális átlépésének következménye leginkább attól függ, hogy a menedéket kérő külföldi melyik határszakaszon követi el. Ha a román-magyar határon jön át illegálisan, cselekménye elvileg szabálysértésnek minősül, ám felelősségre vonása annak függvénye, hogy kérelme alapján biztosított lesz-e számára a nemzetközi védelem. Ha igen, nem kell felelősségre vonástól félnie. Ha a szerb-magyar határon jön át illegálisan, ahol már áll a határzár, cselekménye mindenképpen bűncselekmény, függetlenül attól, hogy kér-e menedéket, és hogy azt megkapja-e. Ha 2015. szeptember 15-e és október 16-a között a horvát-magyar határon jött át illegálisan, akkor semmilyen eljárás nem indult vele szemben, bár menedéket kérhetett, de ha ezzel a lehetőséggel nem kívánt élni, a Rendőrség elszállította Hegyeshalomba, majd az osztrák határhoz kísérte.[201]

A helyzet pikantériáját az adja, hogy mindhárom esetben ún. schengeni külső határról van szó, ráadásul mind Románia, mind Horvátország tagja az Európai Uniónak. Figyelemre méltó az is, hogy ha feltételezzük, hogy utóbbi tagállamok emberi jogi helyzete – ide értve a menekültügyi rendszert is – jobb, mint a nem uniós tag Szerbiának,[202] akkor azoknak az illegális határátlépőknek a büntetőjogi helyzete a legrosszabb, akik a három érintett ország közül a legrosszabb emberi jogi mutatókkal rendelkezőből érkeznek.

Megjegyzésre érdemes, hogy **a menekültügyi szakirodalom jelentős része a menedékkérők őrizetével kapcsolatos álláspontját is a genfi egyezmény 31. cikkének tükrében alakítja ki**, amit indokolhat az, hogy a menedékkérők percepciója is ezt az értelmezést támasztja alá, „szankcióként" értelmezve a velük szemben elrendelt őrizetet. Jogi szempontból azonban **éles különbséget kell tenni a jogellenes határátlépés miatti következmények, és az azoktól független, jellemzően valamilyen jövőbeli cselekmény, eljárás biztosítása érdekében elrendelt intézkedések között**. Amennyiben az őrizet elrendelésére a jogellenes belépés miatt kerül sor, akkor az összevetés indokolt, ha azonban attól független, akkor nem. Úgy is lehet fogalmazni, hogy a szankciók a múltra irányulnak, egy múltban elkövetett cselekedet miatt kerül sor alkalmazásukra, a menedékkérők őrizete viszont a jövőre irányul, elrendelésére jelenleg az Európai Unió tagállamaiban a menekültügyi eljárás lefolytatása, illetve az esetleges kiutasítás végrehajthatóságának biztosítása érdekében kerül sor.

„Az egyezmény e fordulatában a büntetés szót használja. Ez lehet büntetőeljárás, szabálysértés, egyéb, közigazgatási felelősségre-vonás, szankció kiszabása is. A kérelem

---

[200] HAUTZINGER (2016), 112.

[201] *„Napok alatt kialakult a protokoll. Az állomásépület tetejéről jól rálátni a határra, beosztottaim 24 órában figyelik az érkezőket. Amint felfedeznek egy felénk tartó csoportot, mozgósítjuk a készenlétben álló erőket, akik egy adott ponton megállítják az alkalmanként több száz, esetenként ezerfőnyi tömeget, és kisebb csoportokra bontva kísérik őket az állomásra. Kipróbáltunk több forgatókönyvet, először minél kisebb beavatkozással hagytuk, hogy a migránsok maguk szálljanak fel, de amikor 1800 ember egyszerre próbál feljutni egy vonatra, ott káosz alakul ki. Az embereket 100–150 fős csoportokban hozzuk a peronra, és folyamatosan töltjük fel a vasúti kocsikat."* police.hu: Helyzet van a horvát határon; http://www.police.hu/hirek-es-informaciok/legfrissebb-hireink/zsaru-magazin/helyzet-van-a-horvat-hataron; letöltés ideje: 2015. október 8.
„Ma is több ezer migráns lépte át az osztrák határt Hegyeshalomnál: (13:01) Hegyeshalomra ma hajnalban két, a reggeli órákban pedig egy vonat érkezett, összesen mintegy 3500 migránssal - számolt be az M1 híradója. A csoportok gyalogosan, rendőri kísérettel indultak tovább Ausztriába." hirado.hu; http://www.hirado.hu/2015/10/05/tovabbra-is-ezrek-ozonlenek-az-orszagba/; letöltés ideje: 2015. október 8.

[202] Általános emberi jogi mérőszám hiányában véleményem szerint ki lehet indulni az ENSZ Fejlesztési Programja alapján készített indexből, amely alapján 2014-ben Magyarország a 43., Horvátország a 47., Románia az 54. és Szerbia a 77. helyen állt a fejlettségi listán. UN Development Programme; http://hdr.undp.org/en/countries; letöltés ideje: 2015. október 7.

elbírálása, a személyazonosítás és a szükséges biztonsági szűrés idejére azonban a menedéket kérő mozgása korlátozható – nem büntetési jelleggel."[203]

A menedékkérők őrizetének elrendelése alapvetően nem a kérelmezők területhez való hozzáféréséhez, vagy a területen való tartózkodás jogának kérdéséhez kapcsolódó jogintézmény, azonban puszta léte által a menedékkérők érkezésére gyakorolt hatása nehezen vitatható. Ezt támasztják alá a hazai tapasztalatok is.

„Hazánkat a menedékkérők fogva tartásával kapcsolatos ügyekben a strasbourgi székhelyű Emberi Jogok Európai Bírósága az elmúlt években több alkalommal elmarasztalta. (…) az Európai Bizottság 2012 tavaszán eljárást indított Magyarországgal szemben (…) egyrészt a befogadás anyagi feltételeivel, de főleg a menedékkérők őrizetével kapcsolatban jelzett érdemi kifogásokat."[204]

E kifogások hatására Magyarországon 2013. július 1-jei hatállyal került bevezetésre a menekültügyi őrizet jogintézménye, annak érdekében, hogy a menedékkérők rendelkezésre állása a menekültügyi eljárás során biztosított legyen.[205] Azok az ügyfelek ugyanis, akiknek a mozgásszabadságának korlátozására nem kerül sor, jellemzően a kérelmük előterjesztését – és ezzel az idegenrendészeti intézkedések elkerülését – követően továbbutaznak Nyugat-Európába, ellehetetlenítve ezzel az érdemi menekültügyi döntéshozatalt. **A jogintézmény bevezetésének a célja tehát – annak ellenére, hogy félreérthető tartalmú nyilatkozatok is napvilágot láttak[206] – nem a menedékkérők területhez való hozzáférésének megakadályozása, vagy korlátozása volt, azonban kétségkívül ilyen hatással is járt.** A menekültügyi őrizet hatályba lépését követő hónapban a felére csökkent a megelőző hónaphoz viszonyítva a menedékkérők száma, majd a következő hónapban újra megfeleződött (lásd a Mellékletben található 11. ábrát!).[207]

4.2.3. Szállítók felelőssége

A szakirodalom egy része – így pl. Rodenhäuser, Moreno Lax, Nagy, Mole, Meredith[208]– és egyes jogvédő szervezetek régóta a területhez, és azon keresztül **a menedékhez való**

---

[203] TÓTH JUDIT: Magyarország mint hullámtörő? Adalékok az elmúlt két év menekültügyéhez. In.: SIK ENDRE (szerk.): Útkeresők. MTA Politikai Tudományok Intézete, Budapest, 1993. 118.

[204] KLENNER ZOLTÁN: A menekültügyi őrizet és bevezetésének szükségessége; In.: GAÁL GYULA és HAUTZINGER ZOLTÁN (szerk.): Pécsi Határőr Tudományos Közlemények, XIV. Pécs, 2013. 296.

[205] A jogszabály-módosításhoz (2013. évi XCIII. törvény egyes rendészeti tárgyú törvények módosításáról) fűzött indoklás szerint: *„A menedékkérők engedély nélküli távozása és a menekültügyi eljárással való visszaélés magas arányára tekintettel szükséges a menekültügyi őrizet mielőbbi, 2013. július 1-jei bevezetése."* T/11207. számú törvényjavaslat egyes rendészeti tárgyú törvények módosításáról; az Országgyűlés honlapja; http://www.parlament.hu/irom39/11207/11207.pdf; letöltés ideje: 2015. április 12.

[206] A Külügyminisztérium által készített tájékoztató anyag a következőket tartalmazta: *„A menedékkérők számának 2013. évi drasztikus emelkedésére és a menedékkérők eltűnésének magas arányára tekintettel Magyarország 2013. július 1-jétől változásokat vezet be a menekültügyi szabályozásban."* Külügyminisztérium honlapja; http://www.mfa.gov.hu/NR/rdonlyres/36ABFF3C-18F5-472A-8A03-603ACCB6741A/0/valtozasok_a_menekultugyi_szabalyozasban2.pdf; letöltés ideje: 2015. április 22.
A jogintézmény bevezetésére ugyanakkor nem a kérelmezők megnövekedett száma miatt, hanem a nagy arányú eltűnés miatt került sor, a hangsúly tehát az utóbbin volt.

[207] A Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal kezelésében lévő adatok alapján készítette: a szerző

[208] Pl. TILMAN RODENHÄUSER: Another Brick in the Wall: Carrier Sanctions and the Privatization of Immigration Control; In.: International Journal of Refugee Law, 2014, Vol. 26. No. 2, 223-247;
„A szállítók felelőssége a menekültek és menedékkérők jogait illetően a nemzetközi védelemhez való hozzáférés kapcsán rendkívül problematikus." VIOLETA MORENO LAX: Setting up a Common European Asylum System:

hozzáférés korlátjaként tekintenek azokra a szabályokra, amelyek magáncégeket, társaságokat anyagilag felelőssé tesznek az azonosítatlan, illetve a beutazási feltételekkel nem rendelkező külföldiek szállítása miatt. „Ilyen szabályok már a ’80-es évek közepe óta léteznek,[209] és bár a schengeni megállapodás kifejezetten úgy rendelkezett, hogy a megállapodás alapján a büntetések kiszabásának összhangban kell lennie a genfi egyezménnyel, ezen elv alkalmazása kapcsán a tagállamok gyakorlata rendkívüli mértékben eltért egymástól. Például Franciaország, Olaszország és Hollandia visszavonta a büntetést, ha a kérdéses személy bekerült a menekültügyi eljárásba, míg Dánia, Németország és az Egyesült Királyság a védelmi aggályoktól függetlenül kiszabta a bírságot.”[210]

A vonatkozó szabályok 2001-ben egy uniós irányelv formájában léptek közösségi szintre. A szállítók felelősségéről szóló irányelv[211] (3) preambulum-bekezdése ugyan alapelvi jelleggel leszögezte, hogy *„Ennek az irányelvnek az alkalmazása nem érinti az 1967. január 31-i New York-i jegyzőkönyvvel módosított, a menekültek jogállásáról szóló, 1951. július 28-i Genfi Egyezményből eredő kötelezettségeket”*, azonban az átültetés ellenére a tagállamok gyakorlata között továbbra is jelentős különbségek vannak. „Egyes tagállamok csak akkor alkalmaznak kivételt a büntetés alól, ha a kérelmezőt később menekültként ismerték el, mások akkor is, ha csak kiegészítő védelemben részesítették.”[212]

Az alapvető probléma abból fakad, hogy **a természetszerűleg profit-orientált szállító társaságok ritkán fogják felvállalni a büntetés kockázatát és a jármű fedélzetére fogadni olyan személyt, aki esetleg a szükséges okmányokkal nem, de annál megalapozottabb nemzetközi védelmi igénnyel rendelkezik**. Hiába tudja a szállító, hogy az érintett esetleges védelemben részesülése esetén mentesül a büntetés alól, az okmányok hiányát, vagy nem megfelelőségét könnyen meg tudja állapítani, míg a megalapozott védelmi igény felméréséhez jellemzően nem rendelkezik kvalifikáltsággal. Jó eséllyel inkább nem vállalja a menekülő, vagy akár csak potenciálisan védelmi szükséglettel rendelkező személy fedélzetre-engedését, ezáltal az érintett nem fog hozzáférni a területhez, és ezen keresztül a menedékjoghoz.

Erre a gyakorlatra példa annak a roma származású magyar kutatónak az esete, aki Kanadába akart utazni, hogy az oda emigrált magyar romákkal kapcsolatban készítsen felmérést, ám a bécsi repülőtéren nem engedték felszállni a gépre, mert – annak ellenére, hogy okmányai rendben voltak – illegális bevándorlónak, vagy potenciális menedékkérőnek vélték.[213]

Report on the application of existing instruments and proposals for the new system; 33. 2010. Az Európai Parlament honlapja; http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/libe/dv/pe425622_/pe425622_en.pdf; letöltés ideje: 2015. március 26.

„Míg én komoly fenntartásokkal fogadom például az utasszállítókat sújtó szankciókat, addig mások, így a régió idegenrendészeti jogszabályainak megalkotói azt gondolják, hogy a kellő dokumentumok nélkül utazó személyt szállító légitársaság vagy hajótársaság megbüntetése alkalmas eszköz a nem valódi kérelmezőknek a menekülteljárásból való kizárására.” NAGY BOLDIZSÁR: Lehetséges-e belső határok nélküli Európai Unió közép- és kelet-európai államokkal való kibővülés után? 187. In.: SIK ENDRE és TÓTH JUDIT (szerk.): Táborlakók, diaszpórák, politikák; MTA Politikai Tudományok Intézete, Budapest, 1996.

„A szállítók felelősségének érvényre juttatását szintén használták a menedékkérők hozzáférésének korlátozására.” MOLE – MEREDITH; 108.

[209] A szállítók felelősségére vonatkozó szabályozás első forrásának az Amerikai Egyesült Államok 1902-es, utazókról szóló törvényét szokták tekinteni. Ibid. 226.

[210] SIRTORI; 28.

[211] A Tanács 2001/51/EK irányelve (2001. június 28.) az 1985. június 14-i Schengeni Megállapodás végrehajtásáról szóló egyezmény 26. cikkében foglalt rendelkezések kiegészítéséről

[212] SIRTORI; 29.

[213] HVG.hu: A gépre sem engedték fel Bécsben a magyar cigány kutatót; http://hvg.hu/itthon/20150511_Cigany_ezert_nem_repulhetett_Becsbol_egy; letöltés ideje: 2017. január 1.

Egyes álláspontok szerint ilyen esetekben is felmerül az extra-territoriális joghatóság, illetve az állam felelőssége.[214] *„Egy személynek, ha [a szállítókat terhelő felelősség alapján] megtagadják a felszállását [a járműre], a szállító felelősségét megállapító állam joghatósága alá kerül."*[215] Elvileg természetesen nem kizárt, hogy egy nem-állami személy, vagy szervezet cselekedete vagy mulasztása elvezethet egy állam felelősségéhez.[216] Az ENSZ Nemzetközi Jogi Bizottsága által az államok nemzetközi felelőssége kapcsán kidolgozott tervezet 8. cikke – amelyről a Nemzetközi Bíróság megállapította, hogy a nemzetközi szokásjog része –,[217] úgy rendelkezik, hogy *„egy személy, vagy személyek egy csoportjának tevékenysége a nemzetközi jog alapján akkor tekinthető az állam cselekedetének, ha a személy, vagy személyek egy csoportja ténylegesen az adott állam utasításai, közvetlen irányítása vagy ellenőrzése alapján végzi tevékenységét".*[218] *„Egy Szerződő Állam felelőssége a saját tevékenységéért és azokért, akik az ő esernyője alatt cselekednek, nem korlátozódik azokra a tevékenységekre, amelyek a területén történnek. Az ilyen felelősség végső soron attól függ, hogy a releváns tevékenység az államnak tulajdonítható-e, és nem attól, hogy a területén történik, vagy azon kívül."*[219]

Nem *ab ovo* kizárt tehát az államok felelőssége azért, hogy a jogszabályai alapján eljáró szállító társaságok esetleg jogot sértenek. Álláspontom szerint ugyanakkor e felelősség nem állapítható meg a bevándorlás-ellenőrzés és a szállítók felelősségének kérdéskörében, ugyanis ahhoz, hogy az extra-territoriális joghatóság felvetődhessen, az államnak vagy ügynökének – aki/ami valóban lehet magánszemély, illetve magántársaság is – tényleges irányítást és befolyást kell gyakorolnia az adott személy fölött. Ennek megállapítására eddig azonban csak rendkívül szélsőséges esetekben került sor (pl. külföldön ügynökök általi elrablás, külföldi bebörtönzés, nemzetközi vizeken tengerészeti hajók fedélzetére vétel, vagy hajók erőszakkal történő elvontatása).[220] Ahogy azt az Al-Skeini és mások v. Egyesült Királyság ügyben – amelyet brit katonák által megölt irakiak hozzátartozói indítottak –, az EJEB is megállapította, hogy *„a meghatározó szempont az ilyen ügyekben a kérdéses személy fölötti fizikai hatalom és irányítási lehetőség".*[221] Ebből eredően **a személyek feletti extra-territoriális joghatóság megállapításának küszöbe a tényleges irányítás marad, ami tipikusan a szabadság megvonásán keresztül jut érvényre. Ilyen szabadságmegvonás kétségkívül nem érvényesül a migráció-ellenőrzés során, így a területen kívüli joghatóság sem állapítható meg.**[222] De nem azért tehát, mert magán-társaságokról van szó, hanem azért, mert e társaságok nem tartják fizikai hatalmuk alatt az érintett személyeket.

A szállítóktól legfeljebb a diszkrimináció-mentesség várható el. Önkényesen nem tagadhatják meg utasok fedélzetre-szállását, de megkövetelhetik mindenkitől a jogszabályok szerint

---

[214] ibid.; 30.
[215] RODENHÄUSER, 237.
[216] SHAW; 483.
[217] *„A fentieken kívül [állami azzal azonos szintű szervek és személyek eljárása] az állam felelőssége csak olyan cselekményeként merülhet fel, amelyeket egy – sem állami szervnek, sem ilyen szervvel egyenértékűnek nem tekinthető – személy, vagy személyek egy csoportja követett el, feltéve, hogy ezek a cselekedetek nemzetközileg marasztalandóak, ha ezek a cselekedetek az államnak tulajdoníthatók, a fent idézett 8. cikkben is tükröződő nemzetközi szokásjog alapján."* Nemzetközi Bíróság: A népirtás bűntettének megelőzése és megbüntetése tárgyában kelt egyezménnyel kapcsolatos ügy (Bosznia és Hercegovina v. Szerbia és Montenegró) 2007. február 26-i ítélet; 406. Nemzetközi Bíróság honlapja; http://www.icj-cij.org/docket/files/91/13685.pdf; letöltés ideje: 2015. április 15.
[218] Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts; Az ENSZ honlapja; http://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/draft%20articles/9_6_2001.pdf; letöltés ideje: 2015. április 15.
[219] ELIHU LAUTERPACHT & DANIEL BETLEHEM: The scope and content of the principle of non-refoulement: Opinion; ; 110.; In.: FELLER-TÜRK-NICHOLSON 2003.
[220] RODENHÄUSER; 243.
[221] HUDOC: kérelem szám: 55721/07; http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-105606; 136.; letöltés ideje: 2015. április 14.
[222] RODENHÄUSER; 244.

kötelező feltételek – így egyes esetekben az eredeti okmányok birtoklásának – teljesítését. Ez viszont nem tekinthető diszkriminációnak.

Formális jogi és gyakorlati szempontból sem helytálló a területhez történő hozzáférés korlátjaként, illetve a refoulement kockázatát magában hordozó jogintézményként tekinteni a szállítók felelősségével kapcsolatos szabályozásra.

Amennyiben a nemzetközi védelmi igénnyel rendelkező személy a származási országában kíván szállítót igénybe venni a meneküléséhez, esetében nem érvényesül a menekült definíció azon fogalmi eleme, hogy származási országán kívül tartózkodik. Még menedékkérőnek sem lehet tekintetni.

Legfeljebb potenciális menedékkérőként lehet tehát rá tekinteni, aki jelezheti a szállítónak, hogy majd ha megérkezik a célállomásra, ott menedéket szándékozik kérni. És ha nem teszi meg? Ez esetben a szállító embercsempészést követett el, nem egy menekülőt segített.

A jogi következmények szempontjából a refoulement (a jogellenes visszaküldés) fel sem merül, hiszen a definíciónak nem teljesül a „re-", azaz „vissza" része. A fedélzetre engedés megtagadása egy állapot fenntartását jelenti, nem pedig visszaállítását, ami kötelező eleme a non-refoulement elvének.

Gyakorlati szempontból tovább vizsgálva a kérdést, ha feltesszük, hogy helyes a szállítók felelősségével kapcsolatos szabályt kritizálók álláspontja, az alábbi gyakorlati kérdésekre is választ kell adni: a szállító megkövetelheti, hogy a nemzetközi védelmi szükséglettel rendelkező utas érvényes jeggyel rendelkezzen, de azt nem, hogy teljesítse a belépés feltételeit? Megteheti a társaság, hogy védelmi szükséglettel rendelkező személyek közül csak azt veszi fel a fedélzetre, aki tud fizetni az utazásért? Vagy ilyen esetben *pro bono* kellene eljárnia? És ha az eljárása miatt a származási ország hatóságai bevonják a működési engedélyét? Egy profit-orientált gazdasági társaságtól elvárható, hogy a saját létét kockáztatva nemzetközi védelmi szereplővé avanzsáljon? Véleményem szerint valamennyi kérdésre nem a válasz.

Fentiek szerint **nem kérdés, hogy a szállítók felelősségével kapcsolatos szabályrendszer tényszerűen ahhoz vezethet, hogy megalapozott nemzetközi védelmi igénnyel rendelkező személyek nem férnek hozzá a területhez, és így a menedékjoghoz**. Ugyanakkor ez a körülmény – figyelemmel a szabályozással elérni kívánt célra, tehát azonosítatlan, illetve belépési engedéllyel nem rendelkező külföldiek be nem engedésének alapvetően jogszerű voltára – **nem róható fel sem a szabályokat alkotó, és érvényre juttató államoknak, sem az e szabályokat alkalmazó szállító cégeknek, társaságoknak**. *„Ezért a szállítókra kiszabható büntetéseket szigorúan véve nem lehet a nemzetközi joggal ellentétesnek tekinteni."*[223]

4.2.4. Bevándorlási összekötő tisztek tevékenysége

Az illegális migrációval szembeni fellépés részeként az Európai Unió tagállamai létrehozták a bevándorlási összekötő tisztek hálózatát,[224] amelynek tagjai külföldön – tehát a származási és a tranzit-országokban – elősegítik az illegális bevándorlás megelőzését, és az ellene folytatott

[223] ibid. 226.

[224] A bevándorlási összekötő tisztek hálózatának létrehozásáról a Tanács 377/2004/EK rendelete (2004. február 19.) döntött. A rendeletet az Európai Parlament és a Tanács 493/2011/EU rendelete (2011. április 5.) módosította.

küzdelmet. Rendkívül lényeges e hálózat feladatában a megelőzés, hiszen olyan esetekkel foglalkoznak, ahol az illegális migrációnak legfeljebb a szándéka merül fel.

A bevándorlási összekötő tisztek kétség kívül a küldő államuk képviseletében járnak el. Hatósági jogkört nem szükségszerűen látnak el. Pontos feladatkörük államonként változik, az általános információ-gyűjtésen kívül jellemzően a vízumkiállító hatóságokkal, illetve a fent említett szállítókkal működnek együtt, pl. okmány-vizsgálat kapcsán. *„**Fő feladatuk kifejezetten az irreguláris bevándorlás megakadályozása, anélkül, hogy különösebben figyelembe kellene venniük a nemzetközi védelemre szorulók speciális helyzetét.** A rájuk vonatkozó rendeletben nincs önállóan szabályozott eljárás arra az esetre, ha a bevándorlási összekötő tisztek menekültekkel, vagy menedékkérőkkel találkoznak, sem bármiféle jogorvoslat a tevékenységükkel kapcsolatban.”*[225]

A bevándorlási összekötő tiszteknek nincs kifejezett feladatuk, hatáskörük a menedékkérők vonatkozásában, azonban tevékenységük kihathat a nemzetközi védelmi igénnyel rendelkezők területhez való hozzáférésére. Erre példa a sokak által idézett eset:

„2001 februárjában az Egyesült Királyság és (az akkor még nem EU-tag – kiegészítés a szerzőtől) Cseh Köztársaság kormányai megállapodást kötöttek arról, hogy brit bevándorlási összekötő tiszteket helyeznek a prágai repülőtérre, hogy szűrjék az Egyesült Királyságba utazni szándékozókat és utazás előtti engedélyt állítsanak ki, olyan hatáskörrel, hogy az utasok számára biztosítsák vagy megtagadják az Egyesült Királyságba történő belépést, még mielőtt felszállnának az Egyesült Királyságba tartó repülőgépre. A megállapodás azt követően köttetett, hogy megnőtt az Egyesült Királyságban menedéket kérő – túlnyomó többségükben roma származású – cseh állampolgárok száma.

A megállapodást először 2001. július 18-án alkalmazták, szakaszosan, egyszerre általában pár napig, vagy hétig, előzetes figyelmeztetés nélkül. A brit bevándorlási tisztek elutasították a beutazását azoknak, akik kijelentették, hogy menedéket kívánnak kérni az Egyesült Királyságban, ahogy azokét is, akikről feltételezték, hogy így kívánnak tenni.

A műveletet megelőző három hétben több mint 200 cseh állampolgár kért menedéket az Egyesült Királyságban a belépési pontokon. A megkezdését követő három hétben csupán 20 ilyen kérelem volt, miközben 110 beutazni szándékozótól megtagadták a belépési engedélyt a prágai repülőtéren. Az elutasítottak közül 6 roma származású személy megtámadta a beutazás előtti jóváhagyás elutasítását. A Lordok Háza úgy ítélte, hogy az Egyesült Királyság gyakorlata sérti az ország nemzeti jogát, mivel immanensen diszkriminál etnikai alapon és ellentétes az Egyesült Királyság nemzetközi kötelezettségeivel.”[226]

Tekintettel arra, hogy **az összekötő tisztek tevékenysége nem nyilvános, gyakorlatilag felmérhetetlen, mekkora szerepet játszanak a megalapozott nemzetközi védelmi igénnyel rendelkező személyek területhez történő hozzáférésének megakadályozásában.** Azt a tényt, hogy tevékenységükkel ilyen hatást is elérhetnek, kár lenne tagadni. Magyar kontextusban a bevándorlási összekötő tisztek munkájának hatékonysága kapcsán kifejezett indikátor a *„felfedett illegális célú beutazások száma”*,[227] miközben a fentebb kifejtettek alapján kiderült, hogy vízumkiadási szempontból a gyakorlatban visszaélőnek tekintik azt, aki menedékkérői vízum hiányában pl. turista-vízumot kér és kap, majd ennek birtokában

---

[225] MORENO LAX; 53.

[226] Regina v. UK Immigration Officer at Prague Airport; SIRTORI; 31.

[227] *„Fő tevékenység Indikátorok: Az összekötők munkája eredményeképpen az adott projektre vonatkozóan a felfedett illegális szándékú beutazások száma az ILO IV. (2012. év) projekt eredményéhez képest mintegy 500-zal növekszik.”* Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal honlapja; http://www.bmbah.hu/index.php?option=com_k2&view=item&layout=item&id=377&Itemid=1144&lang=hu; letöltés ideje: 2015. április 18.

beutazását követően menedéket kér. Kifejezetten menedékkérői vízum hiányában az a személy, aki a menedékkérelem előterjesztésének szándékával utazna be, csak mást jelölhet meg beutazása céljául. Ha a bevándorlási összekötő tiszt úgy véli, hogy a deklarált céllal ellentétben a külföldi valójában menedéket szeretne kérni, akkor nem csak, hogy meg kell tagadnia a vízum kiállítását – illetve ezt kell javasolnia a vízumot kiállító szervnek –, de egyenesen akkor számít eredményesnek a tevékenysége, ha egyéb illegális célú beutazások mellett, minél több ilyen „visszaélést" felfed.

Mivel a menedéket kérni szándékozó személyek ilyen célból jellemzően nem kaphatnak vízumot, eltérő beutazási célt jelölnek meg. Amennyiben egy bevándorlási összekötő tiszt érzékeli a valóstól eltérő beutazási célt, kötelessége megakadályozni a beutazást, ami egyértelműen akadályát képezi annak, hogy a menedéket kérni kívánó személy hozzáférjen a potenciálisan védelmet nyújtó állam területéhez.

4.2.5. Menedékjogi korlátok?

A szakirodalom és a szakmai szervezetek egy része[228] – lásd a UNHCR által felállított kategóriákat a 4.2. alfejezet bevezetőjében – bizonyos menekültügyi szabályokat, elveket is úgy kezel, mint a területhez való hozzáférés korlátozását, illetve a területen maradási jog megvonását célzó intézkedéseket.

„Ezek az [emberek halálát vagy refoulement-jét eredményező] események gyakran az olyan rosszul meghatározott, aggályos eszközök túlzásba vitt alkalmazásából erednek, mint például a biztonságos harmadik ország koncepciója, amelyek – miközben folyamatos alapját képezi a visszaküldő műveleteknek – nélkülözik a megfelelő garanciákat, a szükségesnél sokkal tágabb mérlegelési lehetőségeket biztosítanak az EU tagállamai számára és ezáltal szükségszerűen vezethetnek emberi jogok megsértéséhez."[229] *„A schengeni együttműködés a menekültügyi eljárásban olyan megoldásokat intézményesített, amelyek rendszeres kritikára adnak okot az ENSZ berkeiben. A schengeni államok ugyanis i. egyeztetik menekültügyi politikájukat; ii. a schengeni térségbe belépőknek azonnal be kell nyújtaniuk menekültstátusz iránti kérelmüket az első államban; iii. úgy tekintik, hogy valamely tagállamban elutasított menekültügyi kérelem alapot ad arra, hogy az ugyanazon személy által benyújtott kérelmet sommás eljárásban, érdemi vizsgálat nélkül elutasítsák; iv. ugyanazokat az országokat tekintik ún. biztos országnak (azaz olyannak, ahol nincs üldözés)."*[230]

A tagállamok jogi mechanizmusokat alakítottak ki annak érdekében, hogy korlátozzák a menedékkérők hozzáférését a menekültügyi eljáráshoz, bevezetve a különösen gyors vizsgálatokat, vagy az olyan menedékkérők *prima facie* elutasítását, akik úgynevezett „biztonságos származási országokból", vagy „biztonságos harmadik országokból" érkeztek."[231]

Mind az **„első érkezés országa"** és a **„biztonságos harmadik ország"** elv, mind a **„biztonságos származási ország elv"** abból az elvi alapállásból fakad, hogy a nemzetközi védelmet nem a nemzetközi közösség valamennyi tagjának, hanem csupán egynek kell

[228] Lásd HATHAWAY; 293-302.; MINK (2011) 132.
[229] MINK JÚLIA: EU Asylum Law and Human Rights Protection: Revisiting the Principle of Non-refoulement and the Prohibition of Torture and Other Forms of Ill-treatment; 121.; in. European Journal of Migration and Law 14. 2012.
[230] KOVÁCS (2k011) 351.
[231] GAMMELTOFT-HANSEN; 15.

biztosítania, és ki kell alakítani azokat a mechanizmusokat, amelyek alapján a védelmet konkrétan nyújtó szerv, illetve állam beazonosítható.

Ahogy a UNHCR Végrehajtó Bizottságának 1979. október 16-i, 15-ös számú következtetéseinek h) pontjában is megfogalmazódott: *„közös kritériumok elfogadásával erőfeszítéseket kell tenni annak érdekében, hogy megoldódjon a menedékkérelem megvizsgálásáért felelős állam meghatározásának problémája”*.[232]

A Végrehajtó Bizottság később, 1998-ban, a 85-ös számú (XLIX) következtetések (aa) pontjában *„nyomatékosította, hogy egy olyan menedékkérőnek, akinek a kérelmét még nem bírálták el, abból az országból, ahol a kérelmét benyújtotta egy harmadik országba való – akár két-, vagy többoldalú visszafogadási egyezmények alapján történő – visszatérése esetén, meg kell győződni arról, hogy a harmadik ország a menedékkérőt az elfogadott nemzetközi standardokkal összhangban fogja kezelni, hatékony védelmet fog számára biztosítani a refoulement-tel szemben, és biztosítani fogja neki a menedékjog kérésének és élvezésének lehetőségét.*” A korábbi következtetésekben foglalt követelmények hangsúlyozása mellett 1999-ben a 87-es szám (L) következtetések j) pontjában leszögezték, hogy „a biztonságos származási ország”, a „belső védelmi alternatíva” és „a biztonságos harmadik ország” elvét megfelelően kell alkalmazni, hogy ne eredményezze a menekültügyi eljárásokhoz való hozzáférés téves megtagadásához, vagy a visszaküldés tilalma alapelvének megsértéséhez.[233]

Az igazsághoz hozzátartozik, hogy amíg a menekülők csupán a közvetlenül szomszédos országokat terhelték (pl. az afgánok 1979 után Pakisztánt és Iránt, a ruandaiak 1994-ben Kongót, 2003 után a darfúri szudániak Csádot, 2012 után a szírek Törökországot és Libanont), addig fel sem vetődött az a kérdés, hogy a nemzetközi közösség mely tagjának kell a menekültekkel foglalkoznia, egyértelmű volt az érintett szomszédos ország felelőssége. Amikor a kényszermigráció egyszerre vált tömegessé és globálissá, tehát amikor a menedékkérők mind nagyobb számban jelentkeztek nem a szomszédos, hanem a „sokadik” állam menekültügyi rendszerében, már felvetődött a rendezés igénye.

Globálisan érdemi lépések a kérdésben nem történtek, ugyanakkor az európai integráció mellett, később annak részeként regionálisan kialakításra került egy egyre összetettebbé váló jogi eszközrendszer. Ezek leginkább három koncentrikus kör formájában vizualizálhatók, amelynek egyre kisebb körei egyszerre szimbolizálnak egyre szűkebb földrajzi „merítési lehetőséget”, és ezzel párhuzamosan egyre szigorúbb követelményeket, egyre több garanciális elemet. A legnagyobb sugarú kör, a legnagyobb halmaz a biztonságos harmadik országoké. Ezen belül helyezkednek el az európai biztonságos harmadik országok, legbelül pedig a dublini rezsimben részes államok csoportja. Mindhárom jogintézmény célja – kimondva vagy kimondatlanul – a nemzetközi védelem iránti kérelem megvizsgálására felelős állam meghatározása.

Annak a szabályrendszernek a kialakítása, hogy a nemzetközi közösség melyik tagját terheli a menedékkérelem megvizsgálásának felelőssége, először az európai integrációban egyébként is szorosan együttműködő államok között történt meg.

Ez a felelősség eredetileg az 1990. június 15-én aláírt és 1997. szeptember 1-jén hatályba lépett dublini egyezményen (Dublin I.),[234] mint klasszikus államközi szerződésen alapult, amit aztán a bel- és igazságügyi együttműködés közösségi politikává válása után 2003-ban

[232] UNHCR: Refugees Without an Asylum CountryRefugees Without an Asylum Country; UNHCR honlapja: http://www.unhcr.org/3ae68c960.html; letöltés ideje: 2015. augusztus 10.

[233] UNHCR: A Thematic Compilation of Executive Committee Conclusions; UNHCR honlapja http://www.unhcr.org/53b26db69.pdf; letöltés ideje: 2015. augusztus 30.

[234] Az Európai Közösségek egyik tagállamában benyújtott menedékkérelem megvizsgálásáért felelős állam meghatározásáról szóló egyezmény

felváltott a dublini rendelet (Dublin II.),[235] majd e rendelet átdolgozása után a jelenleg hatályos új dublini rendelet (Dublin III.).[236]

Maga a dublini rezsim alapelvi szinten nem más, mint a „biztonságos harmadik ország" elvének cizellált, alapos szabályrendszerrel, kommunikációs csatornával és egyéb szükséges infrastruktúrával ellátott, intézményesített formája, amely a rendeletekben részes államok között működik.[237] Az alapvető elv mindkét jogintézmény – tehát a biztonságos harmadik ország és a dublini rezsim – esetében ugyanaz: nem annak az államnak a felelőssége a menedékkérelem megvizsgálása, ahol a kérelmező éppen van, hanem meghatározott szempontrendszer alapján egy másiké. A dublini rezsim alapján ez a másik ország egy tagállam, a biztonságos harmadik ország alapján pedig egy a tagállamok körén kívül eső (harmadik) állam. (A dublini rendszerről bővebben lásd az 5.1.3. fejezetet!)

Mivel a felelősség megállapítása alapján a menedékkérő – aki tipikusan illegálisan tartózkodik egy adott országban – egy másik országba való átadására nyílik lehetőség, ezek az eszközök nem csupán a kérelem megvizsgálásáért fennálló felelősség, hanem az illegális bevándorlással szembeni fellépés eszközei is. Az erre szolgáló jogtechnikai megoldások első kifejezett formái az 1992-es ún. londoni határozatokban nyilvánultak meg.[238] E három határozat foglalkozott a nyilvánvalóan megalapozatlan menedékkérelmek,[239] a befogadó harmadik országokkal (*host third country*) kapcsolatos harmonizált fellépés, valamint az olyan országok kérdésével, amelyekben általánosan nem merül fel a súlyos sérelem kockázata.

Az új jogintézményeket természetesen számos ország – kisebb-nagyobb alapossággal – átvette annak érdekében, hogy mederben tartsa az irreguláris migrációt, ugyanakkor ezek a kategóriák kezdetben meglehetősen tágan értelmezettek és emiatt nehezen megfoghatóak voltak.

---

[235] A Tanács 343/2003/EK rendelete (2003. február 18.) egy harmadik ország állampolgára által a tagállamok egyikében benyújtott menedékjog iránti kérelem megvizsgálásáért felelős tagállam meghatározására vonatkozó feltételek és eljárási szabályok megállapításáról

[236] Az Európai Parlament és a Tanács 604/2013/EU rendelete (2013. június 26.) egy harmadik országbeli állampolgár vagy egy hontalan személy által a tagállamok egyikében benyújtott nemzetközi védelem iránti kérelem megvizsgálásáért felelős tagállam meghatározására vonatkozó feltételek és eljárási szabályok megállapításáról

[237] Ahogy a Dublin III. rendelet (3) preambulum-bekezdése fogalmaz: *„Ebben a tekintetben és az érintett, az e rendeletben megállapított felelősségi feltételek sérelme nélkül a tagállamok, amelyek mind tiszteletben tartják a visszaküldés tilalmának elvét, harmadik országbeli állampolgárok vonatkozásában biztonságos országoknak tekintendők."*

[238] Az 1992. november 30-i tanácsi határozat a nyilvánvalóan megalapozatlan menedékjogi kérelmekről (ún. londoni határozat)
Az 1992. november 30-i tanácsi határozat a harmadik befogadó országokra vonatkozó kérdések összehangolt megközelítéséről
Az 1992. december 1-jei következtetés azokról az országokról, amelyekben az üldöztetésnek nincs komoly veszélye (ún. biztonságos harmadik országokról szóló következtetés)
Az európai integráció akkori fokának megfelelően ezek a megállapodások még kormányközi jellegűek voltak, az egyes tagállamok bevándorlásért felelős miniszterei kötötték.

[239] A nyilvánvalóan megalapozatlan kérelmek álláspontom szerint nem – vagy legalábbis egy érdemi, teljes menekültügyi eljárástól nem eltérő módon – kapcsolódnak a területhez való hozzáférés, illetve a területen maradás kérdéséhez. Ezen ügyekben ugyanis a kérelem érdeméről születik döntés, nem a területhez való hozzáférés biztosításáról, vagy annak megtagadásáról, és amíg a döntés a nyilvánvalóan megalapozatlanságról megszületik, addig a területhez és az eljáráshoz való hozzáférés biztosított. Akiről a felelős hatóságok a megfelelő eljárás keretében és megfelelő jogi garanciák – ide értve mindenekelőtt a jogorvoslati jogot – érvényesülése mellett megállapították, hogy egyértelműen nem rendelkezik nemzetközi védelmi igénnyel, ott nem merül fel a területhez való hozzáférés további biztosításának szükségessége. Ennek megfelelően a továbbiakban ezen értekezésben a nyilvánvalóan megalapozatlanság jogintézményére bővebben nem térek ki.

„A '90-es évek elején e szabályok életre hívása menekültek visszaküldését eredményezte Görögországból Törökországba, Líbiába és Szudánba, ahonnan vissza lettek küldve a származási országaikba."[240] Ebben az esetben az első érkezés országai olyan államok voltak, amelyek nem voltak sem képesek, sem hajlandóak a nemzetközi védelem biztosítására, ennek megfelelően álláspontom szerint nem minősültek sem „első menedék országának", sem „biztonságos harmadik országnak", az ezekbe az országba való visszaküldés pedig a lánc-visszaadás tipikus esetének volt tekinthető.

„Jogi keretek közé kell szorítani az eljárásban hallgatólagosan elfogadott kategóriák alkalmazását. Jelenleg gyakran a határőr dönt arról, visszafordítson-e egy autóbusznyi menekülőt Szerbiába, mert az szerinte a bosnyákoknak biztonságos ország, a hajdúszoboszlói meghallgató ösztönére és egyéni tapasztalatára hallgatva dönt úgy, hogy az eléje járult személy kérelme nyilvánvalóan megalapozatlan, ezért nem is veszi fel ügyét a hivatalosan megindult eljárások közé"[241] – írta Nagy Boldizsár még 1994-ben. A megfelelő garanciák hiányában alkalmazott jogintézmények tényszerűen járhattak azzal, hogy sérültek a menedékkérők jogai, és felvethették a refoulement kockázatát, ugyanakkor az időközben eltelt két évtizedben a jogi garanciák jelentősen bővültek.

A **befogadó harmadik ország** fogalma a későbbiek folyamán differenciálódott **az első menedék országa** (first country of asylum)[242] és a **biztonságos harmadik ország** (safe third country) elvére. A londoni határozatok e különbségtételt még nem ismerték, a két – később külön életre kelő – jogintézményt együtt kezelték. Ahhoz, hogy egy ország „befogadó harmadik országnak" minősüljön – egyebek mellett – az erre vonatkozó londoni határozat 2. c) pontja alapján a következő feltételt is teljesítenie kellett: *„Vagy a menedékkérőnek már védelmet kellett kapnia a harmadik országban, vagy rendelkeznie kellett a lehetőséggel – akár a harmadik ország határán, akár a területén –, hogy kapcsolatba lépjen ezen állam hatóságaival a védelem kérése érdekében, mielőtt ahhoz a tagállamhoz érkezett, amelyikben menedéket kér, vagy ha egyértelmű bizonyíték van arra, hogy a harmadik ország befogadja."*

A jogfejlődés során azonban a két jogintézmény élesen elkülönült egymástól. *„A hetvenes évektől a kilencvenes évekig tartó húsz év tehát a jogintézmény fejlődése szempontjából az önállósodás szakaszaként jellemezhető, azaz az első menedék országának jogelvéből fokozatosan vált ki és önállósodott a biztonságos harmadik ország intézménye. A fordulópontot az jelentette, hogy míg korábban csak akkor volt megfelelő a „kapcsolat" a harmadik ország és a kérelmező között, ha az a külföldit védelemben részesítette, a kilencvenes évek elejére bármilyen elfogadható kapcsolat megfelelő volt az országba történő visszaküldéshez – biztonságos harmadik ország intézményének alkalmazása keretében – amely alapján „ésszerűen elvárható" a kérelmezőtől, hogy az adott országba visszatérjen."*

Elméletben ez **a két koncepció meglehetősen különbözik: az egyik azokra a személyekre vonatkozik, akiknek csak „kellett volna" védelmet kérnie máshol, míg a másik akkor alkalmazható, ha az érintett személy „ténylegesen megkapta" a védelmet**. Ugyanakkor ez a két helyzet a gyakorlatban ugyanannak a folyamatnak két különböző pontjaként is felfogható. Minél hosszabb, tartalmasabb, formálisabb és biztonságosabb egy személy

---

[240] HATHAWAY; 293.

[241] NAGY BOLDIZSÁR: Menedék és remény – Magyarország helye a nemzetközi vándorlásban; In.: SIK FERENC és TÓTH JUDIT: Jönnek? Mennek? Maradnak? MTA Politikai Tudományok Intézete, Budapest, 1994. 127.

[242] Néha az „első érkezés országa" (*first country of arrival*) terminológiát használja a szakirodalom (ld. HATHAWAY; 294.), azonban ez félrevezető értelmezéshez vezethet. Rendkívül gyakran előfordul, hogy az első érkezés országa nem minősül sem az első menedék, sem biztonságos harmadik országnak. Az „érkezés" ugyanis ténykérdés és független a védelem biztosítottságától.

tartózkodása egy harmadik országban, annál inkább válik számára ez az ország „első menedék országává" „biztonságos harmadik ország helyett".[243]

„Costello különbséget tesz a biztonságos harmadik ország és az első menedék országának koncepciója között az alapján, hogy amíg a biztonságos harmadik ország elve egy olyan országra vonatkozik, ahol a személy védelmet kérhetett volna, de nem tette meg, addig az első menedék országa elv olyan országokat takar, *amelyekben a személy számára jogállást biztosítottak, ami alapján ott maradhatott menedékkérőként, vagy menekültként*."[244] A különbségtétel indokolt, ám **az elhatárolási szempont kizárólag a már biztosított védelem lehet, annak az esélye, illetve a menedékkérőként történő regisztráció nem elegendő**. Hiszen miért kellene első menedék országaként számon tartani azt az államot, ahol az érintett ugyan menedéket kért, ám eljárásának befejeződését be nem várva, annak érdemi lefolytatását meghiúsítva elhagyta az országot és máshol kért menedéket? Mennyiben tér el ettől annak az országnak a megítélése, ahol az érintett személy ugyan menedéket kérhetett volna, de nem tette meg? A menedék, tehát a nemzetközi védelem szempontjából semmi, egyik esetben sem élvezi az érintett személy: akár azért mert bár lett volna lehetősége rá, de nem kérte, akár azért, mert kérte, de nem várta be a védelmi szükséglet megállapítására irányuló eljárás végét.

A későbbiekben ez a fajta, a védelem tényleges meglétét fókuszba állító distinkció vált uralkodóvá: mind az eljárási irányelv, mind annak átdolgozott verziója önálló esetként kezeli az első menedék országa és a biztonságos harmadik ország alkalmazhatóságát,[245] és hasonló formában jelenik meg a különbség a magyar jogban is, az elfogadhatatlanság különböző eseteiként nevesítve ezeket.[246]

Az **első menedék országának elve kapcsán álláspontom szerint nem vetődik fel a menedékkérők területhez való hozzáférésének kérdése**, hiszen az elv jellegéből fakadóan az érintett személy nem csak hozzáfért a területhez, de már meg is kapta a szükséges védelmet. A biztonságos harmadik ország jogintézménye kapcsán ugyanakkor már megfogalmazódhatnak kételyek. Véleményem szerint ezekben az esetekben a genfi egyezmény 31. cikkének „közvetlenül" kifejezése kapcsán korábban már kifejtettek az irányadók. A „közvetlenül" adott államból érkezés kapcsán a védelemhez való hozzáférés tényleges lehetősége képezi a megkülönböztető elemet abban a tekintetben, hogy a jogelv alkalmazása a területhez történő hozzáférés akadályát képezi-e, vagy sem. Tehát ha a kérelmező számára szükséges nemzetközi védelem az adott országban nem érhető el ténylegesen, akkor az az állam nem tekinthető biztonságos harmadik országnak, így fel sem merülhet, hogy a jogelv alkalmazása miatt egy kérelmező elveszítse a területen maradási jogát abban az államban, ahol vizsgálják a jogelv alkalmazhatóságát.

Fontos, hogy **az objektív biztonságosság** – pl. nincs a területén fegyveres konfliktus, a közbiztonság általánosan megfelelő – **csak egy eleme a biztonságos harmadik ország koncepciójának.** Ahhoz, hogy menekültügyi értelemben is biztonságosnak lehessen tekinteni egy országot, egyéb feltételeknek is teljesülnie kell.[247] Így mindenek előtt képesnek és

---

[243] STEPHEN H. LEGOMSKY: Secondary Refugee Movements and the Return os Asylum Seekers to Third Countries – The Meaning of Effective Protection; 9.; UNHCR; Genf; 2003.

[244] MINK JÚLIA: The Concept of 'Safe Third Country' Under International Law and EU Law; 130. In.: Kajtár Gábor és Kardos Gábor (szerk.): Nemzetközi jog és európai jog: új metszéspontok; Saxum Kiadó, Budapest, 2011.

[245] Eljárási irányelv 25. cikk (2) bekezdésének a) és b) pontjai foglalkoznak az első menedék országának elvével és a c) pont a biztonságos harmadik országgal. Az átdolgozott eljárási irányelv 35. cikke rendelkezik az első menedék országának elvéről és 38. cikke a biztonságos harmadik ország elvéről.

[246] Az első menedék országát a Met. 51. § (2) bekezdés b) és c) pontja, a biztonságos harmadik országot az e) pontja tartalmazza.

[247] Így pl. nem elég, hogy hipotetikusan van valahol egy ország, amely a kérelmező számára biztonságos lehetne, hanem a kérelmező és a harmadik ország között lennie kell egy olyan kapcsolatnak, ami alapján okszerű elvárni,

alkalmasnak kell lennie a szükséges nemzetközi védelem biztosítására is. Épp ezért élesen meg kell különböztetni a fentiektől azon esetköröket, ahol a védelmi igény érdemi megvizsgálása megtörtént.

Így például amikor „Norvégia koszovói albánokat küldött vissza Svédországba (ahol kérelmeiket már elutasították) annak tudatában, hogy onnan vissza lesznek küldve Szerbiába,”[248] véleményem szerint Norvégia helyesen járt el, hiszen a nemzetközi közösség egy olyan tagja számára adta vissza a kérelmezőket, ahol az arra ténylegesen rászorulók számára a védelem elérhető, ahol van működő menekültügyi rendszer. Az, hogy adott esetben Svédországban már született egy elutasító döntés, semmit nem mond a biztonságos harmadik ország jogintézményének helyességéről, vagy helytelenségéről. A norvég jogi környezet és jogalkalmazás tényszerűen korlátozta a menedékkérők területen maradási jogát a kérelem érdemi megvizsgálásáig (hiszen arra sor sem került), ugyanakkor nem járt el jogellenesen.

Az Európai Unió joga[249] kifejezetten lehetővé teszi a tagállamok számára a kérelem elutasítását azon az alapon, hogy az adott ügyfél esetében van egy olyan állam, amely számára biztonságos harmadik országnak minősül. Ahhoz, hogy egy állam ilyen országnak minősüljön, szigorú kritériumokat kell teljesíteni, amelyek részét képezi az, hogy a megfelelő nemzetközi védelem ténylegesen elérhető-e az adott országban. A feltételek érvényesülését a jogintézményt alkalmazni kívánó tagállam köteles vizsgálni, és a biztonságos harmadik ország elve még ebben az esetben is csupán egy megdönthető vélelem felállítására alkalmas, és a vélelem megdöntésére lehetőséget kell biztosítani a kérelmező számára.[250] A vélelem megdöntésére számos példa volt a magyar jogalkalmazásban is.

Egyes értelmezések szerint Magyarországon a biztonságos harmadik ország jogintézménye tulajdonképpen megelőzte az első magyar menedékjogi törvényt is. Az Alkotmány 1997-es módosítása kapcsán Nagy Boldizsár a következőkre hívja fel a figyelmet: „A módosítás az alkotmány 65. cikkének szövegét a következőre változtatta: „65. § (1) A Magyar Köztársaság törvényben meghatározott feltételek szerint - *ha sem származási országuk, sem más ország a védelmet nem biztosítja* - menedékjogot nyújt azoknak a nem magyar állampolgároknak, akiket hazájukban, illetve a szokásos tartózkodási helyük szerinti országban faji, nemzeti hovatartozásuk, meghatározott társadalmi csoporthoz tartozásuk, vallási, illetőleg politikai meggyőződésük miatt üldöznek, vagy üldöztetéstől való félelmük megalapozott.” (kiemelés – N.B.)”[251] A kiemelt rész – ami egyébként hasonló formában megjelenik a későbbi Alaptörvényben is – azonban sem önmagában, sem kontextusában nem enged egyértelműen

---

hogy a kérelmező ott kérjen menedéket. E kapcsolóelemek meghatározása jelenleg nemzeti hatáskörbe tartozik, hagyományosan ilyennek számít az adott ország területén való tartózkodás, vagy az átutazás. A jogintézmény életre hívásához azonban további feltétel, hogy az adott harmadik ország – pl. visszafogadási egyezmény alapján – be is fogadja.

[248] HATHAWAY; 293.

[249] Lásd eljárási irányelv (24)-(25) preambulum-bekezdéseit, 27. és 36. cikkeit, az átdolgozott eljárási irányelv 38-39. cikkeit!

[250] Egyesek szerint a biztonságos harmadik ország elve a védelmi szükséglet hiányára utaló vélelmet állít fel. Lásd MARCELLE RENEMAN: The Standard and Burden of Proof; In. ECRE & Danish Refugee Council: The application of the EU Charter of Fundamental Rights to asylum procedural law; 2014. http://ecre.org/component/downloads/downloads/937.html; letöltés ideje: 2015. augusztus 31.
Álláspontom szerint azonban ez a megközelítés téves. A védelmi szükséglet szempontjából a biztonságos harmadik ország jogintézménye neutrális kategória, nem arra utal, hogy a külföldit a származási országában nem üldözik, vagy ott súlyos sérelemnek nem lenne kitéve, mindössze azt jelenti ki, hogy a védelmi szükségletet a harmadik ország hatóságainak, bíróságainak kell megítélnie. Épp ezért kapnak akkora jelentőséget a jogelv alkalmazása során a harmadik ország menekültügyi rendszerével, illetve a biztosított védelem jellegével kapcsolatos kritériumok.

[251] NAGY BOLDIZSÁR: A magyar menekültjog és menekültügy a rendszerváltozástól az európai Unióba lépésig; Gondolat Kiadó, 2012. 165.

arra következtetni, hogy a biztonságos harmadik ország magyarországi bevezetésnek alkotmányos alapját kívánja megteremteni. Véleményem szerint inkább az első menedék országa elvének a megjelenítését tartalmazza, bár tény, hogy 1997-ben e két jogintézmény még nem vált szét élesen.

Magyarországon a biztonságos harmadik ország jogintézménye explicit módon megjelent már az 1998. január 1-jén hatályba lépett első magyar menedékjogi törvényben is (1997. évi CXXXIX. törvény), a korabeli európai szabályozási gyakorlatnak megfelelő részletességgel. E jogszabály 43. § (1) bekezdésének c) pontja alapján rövidített eljárást indokoló körülmény volt az, ha a kérelmező esetében volt olyan biztonságos harmadik ország, amely a kérelmező visszafogadására volt köteles.

A hatályos menedékjogi törvény közlönyállapotában szintén tartalmazta a jogintézményt, miszerint „az elismerés feltételei fennállásának hiányára utaló körülmény”-nek lehetett tekinteni, ha az ügyfél esetében volt biztonságos származási ország.[252] A rendelkezéshez azonban nem kapcsolódott eljárási szabály, így érdemi könnyebbséget nem jelentett a hatóságok számára. Erre 2010-től nyílt lehetőség, amikor a jogintézmény átkerült az elfogadhatatlansági okok közé, amelynek révén a korábbinál sokkal gyorsabb, formalizáltabb eljárásokat lehetett lefolytatni. Alkalmazására elsősorban Szerbia kapcsán került sor, ami kiváltotta a jogvédő szervezetek,[253] a UNHCR[254] és az Európai Bizottság éles kritikáját. A kritikák kétségkívül megalapozottak voltak abból a szempontból, hogy Szerbia – elsősorban kapacitáshiány miatt – nem volt képes a szükséges védelem biztosítására, így a hatóság rövid időn belül fel is hagyott a jogintézmény alkalmazásával. Ezt követően, 2012. december 10-én jelent meg a Kúria 2/2012-es KMK véleménye a biztonságos harmadik ország megítélésének egyes kérdéseiről. A vélemény is hangsúlyozta a jogszabályi követelményt, miszerint *„[v]alamely harmadik ország menekültügyi rendszere túlterheltségének lehet az a következménye, hogy ebben az országban lehetetlenné válik a menedékkérőket megillető jogok biztosítása. Az ilyen a harmadik országot menekültügyi szempontból nem lehet biztonságosnak tekinteni.”*[255] **Tehát a biztonságosság elválik az objektív közbiztonságtól, illetve jogbiztonságtól – a biztonság köznapi felfogásától – és menekültügyi jelleget kap, nem függetleníthető a nemzetközi védelem biztosítására való képességtől és hajlandóságtól.** Mire azonban e kúriai vélemény megszültetett, addigra a jogintézmény alkalmazása már megszűnt.

A 2015 folyamán rendkívüli mértékben megnőtt migrációs nyomásra adott kormányzati válaszlépések egyikeként a Met. módosításában[256] felhatalmazást adott a Kormánynak a nemzeti szinten biztonságosnak nyilvánított harmadik országok listájának elkészítésére, ami alapján aztán 2015. július 22-én hatályba is lépett a nemzeti szinten biztonságosnak nyilvánított származási országok és biztonságos harmadik országok meghatározásáról szóló 191/2015. (VII. 21.) Kormányrendelet, amelynek 2. §-a más, magyar menekültügyi

---

[252] Met. 59. § (1) bekezdés b) pont

[253] Magyar Helsinki Bizottság: Szerbia, mint biztonságos harmadik ország? Feltevések és válaszok; http://helsinki.hu/szerbia-mint-biztonsagos-harmadik-orszag-feltevesek-es-valaszok; letöltés ideje: 2015. április 26.

[254] *„Amíg azonban ilyen rendszer nem áll rendelkezésre Szerbiában, a fenti okok miatt az UNHCR azt javasolja, hogy más országok ne tekintsék Szerbiát biztonságos harmadik országnak, és az ezzel kapcsolatos elvre hivatkozva ne küldjenek oda vissza menedékkérőket.*” UNHCR: Szerbia, mint menedéket nyújtó ország; 28.; http://www.unhcr-centraleurope.org/hu/pdf/informacioforrasok/jogi-dokumentumok/unhcr-kezikonyvek-ajanlasok-es-iranyelvek/szerbia-mint-menedeket-nyujto-orszag-2012.-augusztus.html; letöltés ideje: 2015. április 26.

[255] A Kúria honlapja; http://www.kuria-birosag.hu/hu/kollvel/22012-xii10-kmk-velemeny-biztonsagos-harmadik-orszag-megitelesenek-egyes-kerdeseirol; letöltés ideje: 2015. május 2.

[256] 2015. évi CVI. törvény

szempontból kevéssé releváns állam mellett valamennyi balkáni országot – így a kiemelten fontos Szerbiát is – biztonságos harmadik országnak nyilvánította. A 2010-2012-es joggyakorlathoz hasonlóan ez a döntés is éles kritikák tárgyát képezi.

A **jogszabályi szinten rögzített lista ellenére, a jogi jelleg nem változott, a biztonságossághoz fűződő vélelem továbbra is megdönthető** és egyedileg, minden ügyben külön vizsgálandó, ahogy ez a Met. 51. § (5) bekezdése alapján is következik.[257]

Megjegyzésre érdemes egy egyelőre sajátosan virtuális kategória, **„az európai biztonságos harmadik ország" jogintézménye**. Az eljárási irányelv meghatározott feltételek mellett a tagállamok számára lehetővé tette a kérelem nem, vagy nem teljes megvizsgálását, ha a kérelmező egy (európai) biztonságos harmadik országból kíván belépni, vagy lépett már be a tagállam területére. E meghatározott feltételrendszer az általános „biztonságos harmadik ország" elvnél kifejtettek alapján, azok szigorítása, illetve egyértelműsítése mellett került kialakításra, ennek megfelelően az „európai biztonságos harmadik ország" a „biztonságos harmadik ország" elv egy speciális esetének lenne tekinthető. A feltételes mód azonban indokolt, hiszen az eljárási irányelv 29. cikke alapján az európai biztonságos harmadik országgá minősítéshez a szigorú – de európai országokból valóban elvárható – követelmények (pl. a genfi egyezmény földrajzi korlátozások nélküli alkalmazása, jogszabályokon nyugvó menekültügyi eljárás léte) teljesítése mellett formális feltétel volt az is, hogy a Tanács – a Bizottság javaslatára és az Európai Parlamenttel folytatott konzultációt követően – minősített többséggel ilyennek elfogadja az adott európai harmadik országot. Ilyen formális döntés végül nem született.

Az irányelv elfogadása után alig 4 hónappal, 2006. március 8-án, még jóval a nemzeti jogszabályokba való átültetési kötelezettség lejárta előtt az Európai Parlament keresetet nyújtott be az Európai Unió Bíróságához az Európai Unió Tanácsával szemben. A Bíróság végül elfogadta a Parlament érvelését azzal kapcsolatban, hogy az irányelvet elfogadó Tanács túlterjeszkedett a hatáskörén akkor, amikor az irányelvben saját magát hatalmazta fel az európai biztonságos harmadik országok listájának meghatározásával. Erre tekintettel a Bíróság a C-133/06. számú ügyben hozott 2008. május 6-i ítéletében megsemmisítette az irányelv 29. cikk (1) és (2) bekezdését, valamint a 36. cikk (3) bekezdését.[258]

Az átdolgozott irányelvben a Tanács általi formális és előzetes elfogadást felváltotta egy sokkal enyhébb – és a biztonságos harmadik ország jogintézménye általános szabályaihoz közelebb álló – előírás, mégpedig a Bizottság tájékoztatásának kötelezettsége a 39. cikk (7) bekezdése alapján.[259]

A jelentős könnyítés ellenére – valószínűleg amiatt, hogy a vonatkozó szabályok átültetésére még nem, vagy csak nem rég került sor – e speciális jogintézmény alkalmazásával és működésével kapcsolatban nem áll rendelkezésre érdemi információ, a jogszabályi lehetőség azonban kétségkívül a korábbinál sokkal megengedőbbé vált.

Összefoglalva: **tény, hogy a biztonságos harmadik ország és az első menedék országa elvek lehetőséget teremtenek arra, hogy egy menedékjog iránti kérelmet annak érdemi**

---

[257] Met. 51. § (5) [A biztonságos harmadik ország elve alkalmazásának az adott országon történő átutazásán, illetve az ott tartózkodáson alapuló] *„esetén az elismerését kérőnek kell bizonyítania, hogy ebben az országban nem volt lehetősége hatékony védelemre a 2. § i) pontjában foglaltak értelmében."*

[258] C-133/06. számú ügy; Az Európai Unió Bíróságának honlapja; http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=69624&pageIndex=0&doclang=HU&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=72552; letöltés ideje: 2015. augusztus 30.

[259] 39. cikk (7) bekezdés: *„A tagállamok rendszeresen tájékoztatják a Bizottságot azokról az országokról, amelyek vonatkozásában ezt az elvet e cikk értelmében alkalmazzák."*

vizsgálata nélkül utasítson el egy tagállam, és ez alapján megvonja a kérelmezőtől a területen maradás jogát.

Hasonló kijelentés fogalmazható meg a biztonságos származási ország elvével kapcsolatban is.[260] E jogintézmény alkalmazása kapcsán az a vélelem áll fenn, hogy adott származási országban nincs olyan üldöztetés (vagy ha van, azzal szemben elérhető a megfelelő, nemzeti védelem), ami menekültügyi eljárás lefolytatását, illetve ehhez kapcsolódóan a területen maradási jog biztosítását indokolná. Az Európai Unió tagállamai például főszabály szerint, az Európai Unió működéséről szóló szerződéshez csatolt 24. jegyzőkönyv alapján biztonságos származási országoknak ismerik el egymást.[261]

Míg a biztonságos harmadik országok közös uniós listája jelenleg illúziónak tekinthető, a biztonságos származási országok uniós listájára vonatkozóan elkészült az Európai Bizottság javaslata.[262] A javaslat formálisan az átdolgozott eljárási irányelvet módosítaná, és a biztonságos származási országok közé sorolja Albániát, Bosznia-Hercegovinát, Koszovót, Macedóniát, Montenegrót, Szerbiát és Törökországot.

Rendkívül lényeges azonban, hogy **a biztonságos származási ország elve, a biztonságos harmadik ország elvéhez hasonlóan csak egy megdönthető vélelmet állít fel és alkalmazására szintén csak menekültügyi eljárás keretében kerülhet sor, és mindaddig, amíg az eljárás zajlik, biztosított a területhez való hozzáférés.** Ha a vélelem megdönthetetlen lenne, az nyilván megkérdőjelezné a jogintézmény „jogszerűségét", hiszen olyan automatizmushoz vezethetne, amely valóban a területhez való hozzáférés, illetve a területen maradási jog – és így potenciálisan a refoulement tilalmának sérelmével járna.

A fenti elveken kívül egyes vélemények az államok, illetve az Európai Unió valamennyi olyan intézkedését, tervét a területhez való hozzáférés korlátozásának tekintenek, amelyek esetlegesen azzal az eredménnyel járhatnak, hogy a nemzetközi védelemre szorulók nem érik el a tagállamok területét, így néhányan ilyennek vélik **a harmadik országok menekültügyi kapacitásainak növelésére irányuló projekteket**, vagy az ún. **regionális védelmi programokat.**[263] E tevékenységek és projektek kimondott célja az, hogy a védelemre szoruló személyek a lehető leghamarabb, közvetlenül a származási országgal szomszédos államokban kapjanak védelmet. Ennek az az előnye, hogy a nemzetközi védelemre szoruló személyek minden bizonnyal könnyebben beilleszkednek egy a sajátjukéhoz hasonló kultúrával (sok esetben hasonló nyelvvel) rendelkező közösségbe, mint egy másik földrész társadalmába, illetve a menekülést kiváltó ok esetleges megszűnését követően könnyebben megvalósulhat az oda való visszatérés.

---

[260] Lásd az eljárási irányelv (17)-(21) preambulum-bekezdéseit, 29-31. cikkeit, az átdolgozott eljárási irányelv (41)-(42) preambulum-bekezdéseit, 36-37. cikkeit!

[261] *„Tekintettel az Európai Unió tagállamai által az alapvető jogokra és szabadságokra vonatkozóan nyújtott védelem szintjére, a tagállamokat egymás vonatkozásában a menedékjogi ügyekkel összefüggő valamennyi jogi és gyakorlati célból biztonságos származási országoknak kell tekinteni."*

[262] Javaslat Az Európai Parlament és a Tanács Rendelete a nemzetközi védelem megadására és visszavonására vonatkozó közös eljárásokról szóló 2013/32/EU irányelv alkalmazása céljából a biztonságos származási országok közös uniós jegyzékének létrehozásáról, valamint a 2013/32/EU irányelv módosításáról; az Európai Bizottság honlapja; http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/proposal_for_regulation_of_the_ep_and_council_establishing_an_eu_common_list_of_safe_countries_of_origin_hu.pdf; letöltés ideje: 2015. október 6.

[263] Az első két Regionális Védelmi Program 2005-től Kelet-Európát (Moldávia, Ukrajna és Fehéroroszország), mint tranzit-régiót és az afrikai nagy tavak környékét (elsődlegesen Tanzániát), mint származási régiót támogatta. A két következő regionális védelmi program 2010-től Észak-Afrikát (Egyiptom, Líbia és Tunézia), illetve az Afrika Szarva régiót (Kenya, Yemen és Dzsibuti) támogatta volna. Az Európai Bizottság honlapja; Migration and Home Affairs, Asylum, External Aspects; http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/asylum/external-aspects/index_en.htm; letöltés ideje: 2015. április 26.

Az ENSZ Nemzetközi Migrációval kapcsolatban létrehozott Globális Bizottsága az ilyen programokkal szembeni túlzott elvárásokat már 2005-ben csökkenteni akarta. Ahogy fogalmazott jelentésében: *„a Bizottság támogatja a menekültvédelem javításának és a származási régiók támogatásának elvét, azonban felhívja az államok és egyéb érintettek figyelmét arra, hogy ezek az erőfeszítések valószínűleg nem fogják megállítani minden menekült és menedékkérő továbbutazását. Részben azért, mert az eltérő életszínvonal és az emberi biztonság különböző szintjei az egyes régiók között továbbra is ilyen utazásra fogják őket sarkallni, és részben azért, mert az embercsempészek és a nemzeteken átívelő szociális hálózatok érdeke továbbra is az lesz, hogy az ilyen utazásokat lebonyolítsák”*.[264]

A kapacitás-fejlesztésre vonatkozó elképzelésekkel szemben kritikus véleménynyilvánítók ezt azonban a menekültügyi politikai externalizációjának tekintik, és úgy vélik, az ehhez hasonló intézkedések célja az, hogy a védelemre szorulók el se induljanak az európai országokba.[265] A domináns álláspont az uniós [belügy]miniszterek között az, hogy az emberek máshol keressenek menedéket, például a saját régiójukon belül, vagy a konfliktus helyével szomszédos országokban, ahelyett, hogy Európába jönnek.”[266]

Függetlenül attól, hogy a kapacitás-fejlesztések és a regionális védelmi programok szándéka tényleg a védelemre szorulók távoltartására irányul, vagy az csak egy mellékes, bár a fejlesztő állam által minden bizonnyal üdvözölt következmény, az értekezésem szempontjából nem releváns. **Önmagában az ilyen intézkedések a területhez való hozzáférésnek sem a fizikai, sem a jogi lehetőségét nem korlátozzák, legfeljebb a kényszermigrációhoz kapcsolódó másodlagos migráció szükségességét, a továbbutazási hajlandóságot, mint szubjektív tényezőt mérséklik.**

4.2.6. Területen kívüli eljárás

A menekültügyi politika externalizációjának egyértelmű esete a kérelmek **területen kívüli feldolgozása** (*extraterritorial processing*). Ahogy a természetes akadályoknál, az ún. ausztrál-modell kapcsán már említettem, ez azt jelenti, hogy a jogintézményt alkalmazó államok megfosztják a menedékkérőket attól a lehetőségtől, hogy adott államba eljussanak és ott menedéket kérhessenek. Ehelyett nemzetközi megállapodásokat kötnek más államokkal, és ott, a saját területükön kívül folytatják le a menekültügyi eljárásokat.[267] *„Ez történik a menedékkérelmek területen kívüli feldolgozásával. Megakadályozzák őket abban, hogy abban*

---

[264] ENSZ NEMZETKÖZI MIGRÁCIÓ GLOBÁLIS BIZOTTSÁGA; 41.

[265] A legutóbbi EU-s politikai irányvonalat tartalmazó dokumentumok alapvető logikája az, hogy ha a védelmi feltételeket lehet javítani a származási régiókban, akkor a menekülteknek nem lenne szükségük arra, hogy e régiókat elhagyva az EU-ban kérjenek menedéket. MCKEEVER – SCHULTZ – SWITHERN; 74.
Jelenleg az Európai Unió és Törökország közötti tárgyalások egyik fő kérdése az, hogy utóbbi előbbitől mennyi pénzt kapjon annak fejében, hogy a területén lévő mintegy 2 millió szír menekültet ott is tartsa, és ne engedje az Unióba távozni.

[266] GUILD (2016) 39.

[267] ALEXANDER BETTS: The political economy of extra-territorial processing: separating 'purchaser' from 'provider' in asylum policy; 3. UNHCR; Genf; 2003. http://www.refworld.org/topic,50ffbce53a,50ffbce555,4ff2b2b82,0,UNHCR,,.html; letöltés ideje: 2015. március 31.

az országban kérjenek menedéket, ahova tartottak (...), és ehelyett feltartóztatják őket és máshova viszik őket, hogy feldolgozzák kérelmeiket."[268]

Az előző alfejezetben említett kapacitásfejlesztésektől és regionális védelmi programoktól az határolja el ezt a jogintézményt, hogy kifejezetten korlátozza a célországban a menedékkérelem előterjesztését, ami egyértelműen a területhez történő hozzáférés akadálya.

Erre a szabályozásra példa az ausztrál modell. [269] Ennek értelmében a hadsereg járőrözik a parti vizeken, és a menedékkérőket a Naurun, vagy a Pápua Új-Guinea-i Manus-szigeten lévő, ausztrál pénzügyi támogatással üzemeltetett kérelem feldolgozó központok valamelyikébe szállítja. **Ott – gyakorlatilag őrizeti körülmények között – folytatják le az eljárást, és ha meg is állapítják menekült jogállásukat, akkor sem utazhatnak be Ausztráliába.**[270]

Az elmúlt évek során a feldolgozó-központokban uralkodó, kifogásolható állapotokról számos jelentés készült,[271] amelynek eredményeként végül döntés született a Manus szigeti központ bezárásáról.[272]

Megjegyzésre érdemes, hogy a megfogalmazott kritikák nem egy esetben abból a téves álláspontból indulnak ki, hogy a menedékkérők megválaszthatják, hogy melyik országban kérjenek menedéket. **Holott ezzel ellentétben a menedékhez való jog csupán azt foglalja magában, hogy a hiányzó állami védelmet a nemzetközi közösség valamelyik, de nem szükségszerűen az ő választása szerinti tagja biztosítsa a számára.** Ettől függetlenül valóban kérdéses, hogy az ausztrál kormány ezzel a gyakorlatával eleget tesz-e a genfi egyezményből rá háruló kötelezettségeknek (különös tekintettel a menekülteknek járó jogok biztosítása kapcsán).

A teljes képhez az is hozzátartozik, hogy Ausztrália 2005 óta évente átlagosan 6000 menekültet telepít át, és ezzel 2015-ben a harmadik volt a legtöbb menekültet áttelepítő országok rangsorában.[273]

Bár európai politikusok közül egyre többen vetik fel az ausztrál modell alkalmazását,[274] amelynek értelmében a menedékkérelmek feldolgozása Európán kívül (a Közel-Keleten, vagy

---

[268] SUSAN KNEEBONE: The Legal and Ethical Implications of Extra-Territorial Processing of Asylum Seekers: Europe Follows Australia; 2005. http://www.safecom.org.au/monashconf05-kneebone.htm; letöltés ideje: 2016. március 11.

[269] Migrációkutató intézet: Az „ausztrál-modell"; http://www.migraciokutato.hu/hu/2016/10/03/az-ausztral-modell/; letöltés ideje: 2016. december 31.

[270] BBC News: Australia asylum: Why is it controversial? http://www.bbc.com/news/world-asia-28189608, letöltés ideje: 2017. január 15.

[271] UNHCR: Problems persist at Manus Island processing centre: UNHCR Australia report; http://www.unhcr.org/news/latest/2013/7/51dfd23d6/problems-persist-manus-island-processing-centre-unhcr-australia-report.html; letöltés ideje: 2017. január 15.

[272] ABC News: Manus Island detention centre to close, Peter Dutton and PNG Prime Minister confirm; http://www.abc.net.au/news/2016-08-17/manus-island-to-close-png-prime-minister-confirms/7759810; letöltés ideje: 2017. január 15.

[273] Parliament of Australia: Refugee resettlement to Australia: what are the facts?; http://www.aph.gov.au/About_Parliament/Parliamentary_Departments/Parliamentary_Library/pubs/rp/rp1617/RefugeeResettlement#_Toc461022111; letöltés ideje: 2017. január 15.

[274] Pl. Sebastian Kurz, osztrák külügyminiszter; EurActive.com: Austrian minister wants to replicate Australian model for refugees; https://www.euractiv.com/section/justice-home-affairs/news/austrian-minister-wants-to-replicate-australian-model-for-migrants/; letöltés ideje: 2017. január 15.

Észak-Afrikában) kerülne sor, ennek a földrajzi adottságok és a meglévő európai jogszabályi kötöttségek miatt, különös tekintettel a visszafogadási egyezmények működésének hatékonyságára (lásd a 4.2.7. alfejezetben), véleményem szerint jelenleg nincs realitása.

A földrajzi távolságok miatt az esetlegesen ezekre a helyekre visszaküldött személyek rövid időn belül újra felbukkannának az EU területén, így az eltávolításuk nem lenne költséghatékony. (Hasonlóan ahhoz, ahogy Magyarország számos külföldit utasított ki Szerbiába, hogy aztán azok onnan esetleg még aznap visszatérjenek, az akkor még kerítéssel nem védett zöldhatáron.) Még ha megvalósítható is lenne költséghatékonyan, a harmadik országokban gyakorlatilag városnyi méretű őrzött táborokat kellene létrehozni, ahol az uniós szabályoknak megfelelő eljárásokat kellene lefolytatni.

Ha az EU tagállamai menedékkérelem előterjesztése esetén – a kérelem elbírálása érdekében – harmadik országokba szállítanák a kérelmezőket, a külföldiek jó eséllyel „illegalitásba" vonulnának. **Megalapozott védelmi igényük ellenére nem terjesztenének elő menedékkérelmet, ám a tagállamok területén élnének, anélkül, hogy arról a hatóságok tudomással bírnának.** Ténylegesen párhuzamos társadalmak és struktúrák jönnének létre, amelyre a hivatalos szerveknek vajmi kevés ráhatása, vagy egyáltalán rálátása lenne. Nem is beszélve arról, hogy e személyek irreguláris helyzetük miatt kiszolgáltatottak lennének, ezért a különböző bűnözői csoportok könnyen kizsákmányolhatnánk őket.

Ráadásul ennek megvalósíthatóságához le kellene építeni számos olyan emberi jogi vívmányt, amelyet az Európa Tanács és az Európai Unió égisze alatt az egyes országok elértek. Fel kellene adni a csoportos kiutasítás tilalmát, valamint számos esetben a kínzás tilalmát, illetve a non-refoulement elvét.

Az elképzelés, bár papíron tetszetős lehet, valójában indokolatlanul költséges, veszélyes és az európai alapértékek megtartása mellett megvalósíthatatlan.

Figyelemmel arra, hogy e jogintézmény az Európai Unió kapcsán még csupán a politikai közbeszéd szintjén merült fel, valamint arra, hogy az elképzelés jogi és technikai megvalósíthatósága önálló tanulmányt igényelne, a továbbiakban nem vizsgálom.

4.2.7. Visszafogadási egyezmények

Az illegális migrációval szembeni intézkedések készletrendszerének jelentős része feleslegessé válna, ha azokat a külföldieket, akik már elérték az adott ország területét, tehát oda már ténylegesen beléptek, nem tudnák az érintett államok a területükről „eltávolítani". **A tényleges eltávolítás nem csupán fizikai képesség** (tehát a külföldi rendelkezésre áll, és akár meggyőzéssel, akár erővel érvényesíthető a döntés vele szemben)**, hanem jogi lehetőség**

Német Szövetségi Belügyminisztérium; Zeit Online: Innenminister will Bootsflüchtlinge nach Afrika zurückschicken; http://www.zeit.de/politik/deutschland/2016-11/thomas-de-maiziere-fluechtlinge-mittelmeer-nordafrika; letöltés ideje: 2017. január 15.

Orbán Viktor, magyar miniszterelnök, majd Szíjjártó Péter, külügyminiszter; Foreign Policy: Hungarian FM: We want to processmigrants at offshore centers like Australia does; http://foreignpolicy.com/2016/09/22/hungarian-fm-we-want-to-process-migrants-at-offshore-centers-like-australia-does/; letöltés ideje: 2017. január 15.

kérdése is. Az eltávolítás ugyanis „valahova” történik. Tekintettel arra, hogy nincs – különösen a migráció cél- és tranzit-országai közelében – olyan földterület, amelyet egyetlen állam sem vall a sajátjának, az eltávolítás szükségszerűen valamelyik országba fog történni. Ez azonban nem mindig problémamentes.[275]

A külföldiek részéről az állampolgársággal járó alapvető jogok egyike, hogy mindig jogosultak visszatérni a származási országukba. A saját állampolgárok visszafogadásának kötelezettsége a nemzetközi jog általánosan elismert szabálya, amely levezethető a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának 12. cikkéből: *„senkit nem lehet önkényesen megfosztani attól a jogától, hogy saját országába beléphessen”*.[276] Sajnos sokszor ez az alapjog is megkérdőjeleződik, elég csak a rendszerváltás előtt létezett „disszidens” kategóriára gondolni, amely a világ egyes részein jelenleg is létezik. Így például Kuba nem fogadja vissza azon állampolgárait, akik engedély nélkül több mint 24 hónapot töltenek az országon kívül.[277]

Az említett alapjog ráadásul jellemzően nem illeti meg az adott országban élő hontalanokat, legyenek azok kurdok, palesztinok vagy bidunok. Az ő esetükben a származási országok vonakodnak elismerni a visszafogadási kötelezettségüket, még akkor is, ha az érintett személy hajlandó lenne a visszatérésre.

Tulajdonképpen ugyanennek az esetnek a komplementere az, amikor az állampolgárság nem kérdéses, a származási ország hajlandó is lenne visszafogadni a saját állampolgárát, de az nem hajlandó önként visszatérni és a származási ország kizárólag az önkéntes hazatérést támogatja (pl. úti okmányok kiállításával, amelyek nélkül a visszatérés nem valósulhat meg). Ennek általában a mozgásszabadsághoz való jog „kreatív” értelmezése az alapja, tehát az, hogy a mozgásszabadságba beleértendő az is, hogy ha valaki nem akar visszatérni a hazájába, akkor arra nem kényszeríthető. Jelenleg ilyen gyakorlatot folytat Irán és Afganisztán.[278]

„A harmadik országok állampolgárai és a hontalanok visszafogadására viszont semmilyen általános nemzetközi jogi kötelezettség nincs: ezt éppen a [visszafogadási] egyezmények teremtik meg.”[279] A nemzetközi jog fejlődése során az államok már ennek megfelelően több esetben meghaladták azt az álláspontot, hogy csak a saját állampolgáraikért vállalnak

---

[275] 2016 decemberében pl. Mali két, Franciaországból deportált személyt küldött vissza ugyanazzal a repülővel, amelyikkel érkeztek, mivel nem látták igazoltnak, hogy valóban Mali állampolgárai. BBC News: Mali sends back migrants deported by France; http://www.bbc.com/news/world-africa-38467244; letöltés ideje: 2017. január 1.

[276] OROSZ PÉTER: A harmadik országbeli állampolgárral szemben alkalmazható kényszerintézkedések; 282.; In.: LÉKÓ ZOLTÁN (szerk.): A migrációs jog kézikönyve; CompLex Kiadó Jogi és Üzleti Tartalomszolgáltató Kft.; Budapest, 2009.

[277] *„Ha a személyt a 24 hónapos periódus után küldik vissza Kubába, Kuba nem fogja beengedni, mivel az ilyen személyt emigránsként és árulóként kezelik”* Immigration and Refugee Board of Canada: Cuba: Treatment by authorities of failed asylum seekers that have returned to Cuba, including the treatment of family members that remained in Cuba; http://www.refworld.org/docid/5152b0a82.html; letöltés ideje: 2015. május 5.

[278] E tekintetben az afgán külképviseletek eltérő gyakorlatot folytatnak, jellemzően a fogadó ország diplomáciai súlyának függvényében. Lásd az Európai Migrációs Hálózat kérdőívét! Az Európai Bizottság honlapja: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/reports/docs/ad-hoc-queries/return/517_emn_ahq_organization_for_return_of_tcns_from_afghanistan_algeria_morocco_wider_dissemination.pdf; letöltés ideje: 2015. május 6.
2016 októberében azonban megállapodás született az EU és Afganisztán között, amelynek értelmében a további támogatások fejében Afganisztán visszafogadja az EU-területére irreguláris körülmények között beutazó állampolgárait. Európai Külügyi Szolgálat: Joint Way Forward on migration issues between Afghanistan and the EU; az Európai Külügyi Szolgálat honlapja: https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/eu_afghanistan_joint_way_forward_on_migration_issues.pdf; letöltés ideje: 2017. január 1.

[279] OROSZ; 282.

felelősséget, és **egyre inkább hajlandóak elismerni azon külföldiekkel szembeni felelősségüket is, akik a területükön tartózkodtak, vagy azon átutaztak**. A köznyelvben „toloncegyezményeknek" nevezett visszafogadási egyezmények egyre gyakrabban tartalmazzák azt a felelősséget, hogy az államok nem csak a saját állampolgáraikat, hanem azokat a külföldieket is kötelesek meghatározott feltételek teljesülése esetén visszafogadni, akiket „átengedtek" a területükön.

Épp erre a fejleményre tekintettel az ún. visszatérési irányelv[280] kifejezetten akként rendelkezik a (7) preambulum-bekezdésben, hogy „*[a] kiutasítási eljárás megkönnyítése érdekében határozottan szükség van a Közösség és harmadik országok közötti, valamint kétoldalú visszafogadási egyezményekre*".[281]

Magyarország számos kétoldalú visszafogadási egyezményt kötött – főleg európai államokkal – ugyanakkor az Európai Unió tagjaként élvezi a Közösség, illetve az Unió által megkötött visszafogadási egyezmények előnyeit is. Utóbbiak több esetben „kiváltották" a korábbi kétoldalú egyezményeket, így pl. az Albániával, vagy a Szerbia és Montenegróval kötött egyezményeket felváltotta a Közösségi visszafogadási egyezmény.[282]

A visszafogadási irányelvek a nemzetközi védelem szempontjából alapvetően semlegesek, ugyanakkor eszközül szolgálnak a fentiekben kifejtett bevándorlás-ellenőrző intézkedések végrehajtásához.[283] A biztonságos harmadik ország elve például nem sokat érne, ha nem lennének olyan harmadik országok, amelyek az említett visszafogadási egyezmények alapján visszafogadnák azokat a személyeket is, akik nem az állampolgáraik.

A tényleges visszavétel előtt azonban ilyen esetekben is több akadály emelkedik. Ahogy Cseresnyés Ferenc írta még 2005-ben: *„A visszavételi megkeresések esetén (...) az érintett harmadik állam értelemszerűen annak bizonyítását igényli, hogy területén keresztül utazott uniós területre az illető külföldi. Mivel azonban (...) a menedékkérők gyakran letagadják, vagy eltitkolják utazásuk útvonalát, hallgatnak identitásukról, megsemmisítve irataikat, csak ritkán, illetve alig teljesíthető a harmadik állam igénye.* ***Ha pedig nincs befogadni kész harmadik állam, akkor nincs visszavétel sem.*** *De abban az esetben sem működik a szabályozás, ha lejárt a szerződéses visszavételi határidő, vagy a származási országba történő visszatoloncolás egyszerűbb, mint a harmadik országba való visszaküldés."*[284]

---

[280] Az Európai Parlament és a Tanács 2008/115/EK irányelve (2008. december 16.) a harmadik országok illegálisan tartózkodó állampolgárainak visszatérésével kapcsolatban a tagállamokban használt közös normákról és eljárásokról

[281] Emellett a 3. cikk 3. pontja alapján: „*„kiutasítás": egy harmadik országbeli állampolgár visszatérési folyamata, függetlenül attól, hogy visszatérési kötelezettség önkéntes teljesítéséről vagy kitoloncolásról van szó:*
- a származási országába, vagy
- egy tranzit országba közösségi vagy kétoldalú visszafogadási, megállapodásoknak vagy egyéb megegyezéseknek megfelelően, vagy
- más harmadik országba, ahova az érintett harmadik országbeli állampolgár önkéntesen vissza kíván térni és amely őt befogadja;"

[282] Az Uniós visszafogadási egyezmények listája megtalálható az Európai Bizottság honlapján: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/irregular-migration-return-policy/return-readmission/index_en.htm; letöltés ideje: 2015. május 6.

[283] *„A vízumkövetelmények, a szállítókra kiszabott szankciók, a visszafogadási egyezmények, a bevándorlási tisztviselők külföldre történő kihelyezése és más hasonló intézkedések mind bevándorlást ellenőrző eszközök, amelyek megfelelő védelmi garanciákat és eljárásokat igényelnek, ha a menekültek biztonságba jutását el akarjuk érni."* VOLKER TÜRK and FRANCES NICHOLSON: Refugee Protection in International Law: an overall perspective; 5. In.: FELLER-TÜRK-NICHOLSON 2003.

[284] CSERESNYÉS (2005) 163-164.

Amennyiben a fenti nehézségek ellenére mégis sor kerül a visszafogadási egyezmény keretében történő visszaadásra, az valóban kihat a menedékkérők területhez történő hozzáférésére, illetve a területen maradási jogra, ráadásul a kérelmezők számára kétségkívül negatív előjellel, épp ezért ezt a jogintézményt is számos kritika érte és éri mind a mai napig.

A veszélyekre az Európa Tanács parlamenti közgyűlése 1741 (2010) határozatának 3-4. pontja is felhívja a figyelmet: *„Fennáll ugyanakkor a veszélye annak, hogy a visszafogadási egyezmények közvetve vagy közvetlenül veszélyt jelentenek az irreguláris migránsok, vagy menedékkérők emberi jogaira. Ez különösen igaz arra a kockázatra, hogy a küldő, vagy a visszafogadó állam elmulasztja tiszteletben tartani a menekültek helyzetére vonatkozó 1951. évi genfi egyezmény és annak 1967-es jegyzőkönyve, valamint az Emberi Jogok Európai Egyezménye alapján őt terhelő kötelezettségeit és a visszafogadási egyezményt egy hibás döntés végrehajtására használja. (...) Az olyan irreguláris migránsok, akiket egy olyan államba küldenek vissza, amely nem a származási országuk, azon kockázatnak lehetnek kitéve, hogy fenntarthatatlan helyzetbe kerülnek. Fennáll annak a kockázata, hogy a harmadik országbeli visszaküldöttek az úgynevezett „lánc-visszaküldés" alanyaivá válnak, ami azt jelenti, hogy visszaszállításra kerülnek a származási országukba anélkül, hogy lehetőségük lett volna menedékkérelmüket előterjeszteni, vagy menedékkérelmüket megvizsgálták volna bármelyik országban, amelyiken keresztülhaladtak. Néhány visszafogadási egyezmény gyorsított eljárást biztosít a határon, amely gyakorlatban hátráltathatja a migránsokat a menedékkérelem benyújtásában, vagy rossz minőségű értékelést eredményezhetnek."*[285]

A visszafogadási egyezmények egy egészen sajátos formája a 2016. március 18-án megkötött EU-török visszafogadási megállapodás. Ennek értelmében Törökország mindent megtesz a területéről az EU irányába kiinduló migráció megállítása érdekében és visszafogad minden olyan harmadik országbeli állampolgárt, aki Görögországban nem kért menedéket, vagy kérelmét elfogadhatatlanként elutasították a UNHCR-ral szorosan együttműködő görög hatóságok. Cserébe az EU minden visszavett külföldiért cserébe ugyanannyi Törökországban tartózkodó, menekült-helyzetben lévő szír állampolgárt áttelepít az EU területére, pénzügyi támogatást nyújt Törökországnak, felgyorsítja a vízum-liberalizációt, és megnyitja a csatlakozási tárgyalások újabb fejezetét.

A megállapodás sajátossága a visszafogadás fejében vállalt áttelepítés, ugyanakkor – mivel a megállapodás az uniós jogi környezetbe ékelődik – nem minősül a területhez való hozzáférés szükségszerű és konkrét akadályának. A külföldiek továbbra is menedéket kérhetnek Görögországban, kérelmüket a felelős szervek meg fogják vizsgálni.[286] Akadályt a szigorúbb török határőrizet fog jelenteni, amely nem engedi az ország területének szabálytalan elhagyását.

A megegyezés hatásossága vitatható. Kétségkívüli eredmény, hogy hatályba lépését követően **radikálisan csökkent a Törökországból Görögországba tengeren érkezők száma** (ennek mértékét illetően lásd a Melléklet 12. ábráját), és ezzel együtt a tengerbe vesző személyek száma is, ugyanakkor **nagyon alacsony számban sikerült végrehajtani a Törökországnak történő visszaadásokat**, miközben a naponta a görög szigetekre irregulárisan érkező személyek száma továbbra is meghaladja a 80-at.[287]

---

[285] Az Európa Tanács parlamenti közgyűlésének honlapja; http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=17874&lang=en; letöltés ideje: 2015. május 6.

[286] Az automatikus visszaküldést cáfolja pl. az a tény, hogy a görög fellebbviteli bizottság többször is úgy döntött, hogy nem küldi vissza Törökországba az egyes kérelmezőket. euobserver: Greek court halts Syrian deportations to 'unsafe' Turkey; https://euobserver.com/migration/133691; letöltés ideje: 2017. január 12.

[287] Európai Bizottság közleménye az Európai Parlament, az Európai Tanács és a Tanács számára: Negyedik haladási jelentés az EU-Törökország közötti megállapodás végrehajtásáról; https://ec.europa.eu/neighbourhood-

A visszafogadásért cserébe biztosított áttelepítés révén a megállapodás így **egyszerre jelentheti – a szigorodó határőrizet miatt – a területhez történő hozzáférés akadályát, valamint – épp az áttelepítés révén – a területhez hozzáférés biztosítását**. Az értekezésem témája szempontjából e megállapodás sem tartalmaz a hasonló tartalmú nemzetközi szerződésekhez képest egyéb jogkorlátozó intézkedést.

Önmagukban a visszafogadási egyezmények tehát – hasonlóan például az egyéb migráció-kezelő eszközökhöz kapcsolódó, azok hatékony működtetését lehetővé tevő biometrikus adatbázisokhoz – neutrálisak, csak azt biztosítják, hogy amennyiben megszületik a visszaküldésre vonatkozó döntés, azt ténylegesen lehessen hova végrehajtani. **Azonban a megfelelő garanciák hiányában** – amelyeket a visszaküldésre vonatkozó döntés során kell érvényre juttatni –, **valóban hozzájárulhatnak ahhoz, hogy a menedékkérők területhez való hozzáférésére való jogát korlátozzák, vagy egyenesen megvonják**.

4.3. Jogon kívüli vagy jogellenes akadályok

A fenti eszközök és intézkedések, még ha a menedékkérők területhez való hozzáférését objektíve korlátozhatják is, legális célokat szolgáló, jogszerű lehetőségek. **Ezekkel ellentétben az egyes államok, illetve szervezetek sokszor nem riadnak vissza olyan eszközök alkalmazásától sem, amelyek egyenesen ellentétesek a nemzetközi joggal, tipikusan a visszaküldés tilalmának (non-refoulement) elvével.** Ezek az eszközök számos formát ölthetnek.

A **kikötés megtagadására** az egyik legismertebb példa a St. Louis óceánjáró esete 1939-ből, amikor több mint 900 németországi zsidó próbált elmenekülni a náci Németországban tapasztalható üldöztetés elől, de Kubától kezdve a Latin-Amerikai országokon és az Egyesült Államokon át Kanadáig az amerikai kontinens gyakorlatilag valamennyi állama megtagadta, hogy a hajó kiköthessen. Az utasokat végül különböző európai országok fogadták be, amelyek jelentős része a háború során német befolyás alá került. Történészek becslései szerint a hajó utasainak negyede végül koncentrációs táborokban halt meg.[288]

Nem nagyon különbözik ettől például az, amikor 2009-ben – és azóta is folyamatosan – a thai hadsereg a mianmari menekültek százait a nyílt vízen motor nélküli csónakokba kényszerítette, az áramlatokra bízva a sorsukat. A kevés túlélő végül Indiában és Indonéziában ért partot.[289] Egy 2013-as hír szerint a Sri Lanka-i haditengerészet 32 mianmari menekültet mentett ki a tengeren sodródó hajóból, amelyet a túlélők beszámolói szerint korábban a thai haditengerészet tartóztatott fel, majd erőszakkal kiszerelték a hajójukból a motort és nyílt tengerre vontatták őket. 97 fő meghalt, mire a Sri lankaiak rájuk találtak.[290]

Ennél emberségesebb megoldást választott Indonézia, amikor 2015 májusában elvontatott egy partjai felé tartó hajót, amelyen 400 mianmari, illetve bangladesi személy hánykolódott. A

---

enlargement/sites/near/files/20161208-4th_report_on_the_progress_made_in_the_implementation_of_the_eu-turkey_statement_en_0.pdf; letöltés ideje: 2017. január 11.

[288] SS St. Louis: The Ship of Jewish refugees nobody wanted; a BBC honlapja; http://www.bbc.com/news/magazine-27373131; letöltés ideje: 2015. április 18.

[289] www.kitekinto.hu: Az ENSZ előtt Thaiföld menekültügyi politikája; http://kitekinto.hu/kelet-azsia/2009/01/24/az_ensz_eltt_thaifold_menekultugyi_politikaja/; letöltés ideje: 2015. április 18.

[290] The Guardian: 97 Burmese asylum seekers die after 25 days stranded at sea; http://www.theguardian.com/world/2013/feb/22/burmese-asylum-seekers-die-25-days-at-sea; letöltés ideje: 2015. április 18.

tudósítások szerint a hajót feltöltötték üzemanyaggal, és ivóvizet, valamint élelmet adtak a rajtalévőknek, majd a nemzetközi vizekre irányították őket.[291]

Hogy ez nem csak a harmadik világban fordul elő, arra bizonyíték az Amerikai Egyesült Államok viselkedése a Haitiból csónakon érkező menekülőkkel szemben. *„2000 januárjában például egy túlterhelt halászhajót, a fedélzetén több mint 400 haitival visszafordítottak Florida partjaitól, az utasait átszállították a parti őrség kuttereire és gyorsan visszaszállították őket Haitiba – kétségkívül anélkül, hogy bármit is kérdeztek volna tőlük."*[292] *„A jelenlegi haiti erőszakos felkelések és a politikailag motivált gyilkosságok ellenére 2004 februárjában Bush elnök kijelentette, hogy „vissza fogunk fordítani minden menekültet, aki megpróbálja elérni a partjainkat, és ennek az üzenetnek világosnak kell lennie a Haitiban élő emberek számára is". Habár az amerikai hivatalnokok ezt követően elmagyarázták, hogy nem fogják visszafordítani azokat, akik megalapozottan félnek üldöztetéstől, az ilyen személy azonosítására vonatkozó gyakorlat egyáltalán nem megfelelő, és olyanok visszaküldését eredményezi, akik menekült státuszra jogosultak."*[293]

„A rendészeti szervek gyakran arra hivatkoznak, hogy a nagy tömegben érkező „csónakos emberek" erőszakos visszafordítása az állam önvédelme miatt szükségszerű lépés. A kockázat és a szükségszerűség szuverenitáson alapuló megítélésekor figyelembe kellene venni a menekülők fegyvertelenségét, a hajózás és a megérkezés bizonytalanságát, humanitárius szempontokat és a non-refoulement szabályát."[294]

Az Európai Unió határrendészeti ügynöksége, a FRONTEX[295] a tagállamok parti őrségével karöltve számos műveletet hajtott végre, amelyek keretében a nemzetközi vizeken elfogott, tartózkodási jogcímmel (minden valószínűség szerint) nem rendelkező migránsokat szállító hajókat visszafordították, vagy a tengerjárásra alkalmatlan lélekvesztőkről a fedélzetre vették a migránsokat, majd visszaszállították őket a kiindulási ország kikötőibe megakadályozva ezzel számos, nemzetközi védelmi igénnyel rendelkező személyt abban, hogy eljusson valamelyik uniós tagállam területére és ott menedéket kérjen. *„Számos probléma forrása ez a helyzet. Először is, a járművek elfogása és elterelése megsérti a menedékkérőkkel kapcsolatos non-refoulement elvét, ami mind a tagállamokra, mind az EU-ra vonatkozó nemzetközi kötelezettség: a körülmények függvényében, azok a személyek, akiket az EU-ban védelemben részesítettek volna, vissza lettek küldve Mauritániába és/vagy Szenegálba anélkül, hogy felkínálták volna számukra a lehetőséget, hogy menedékkérelmet nyújtsanak be."*[296] *„A FRONTEX műveletek nem tanúsítanak kellő figyelmet az utazó menekültek és menedékkérők jogaira."*[297]

---

[291] ABC News: Hundreds of Bangladeshi, Rohingya refugees arrive in Malaysia and Indonesia after Thai crackdown; az ABC honlapja: http://www.abc.net.au/news/2015-05-12/refugees-arrive-in-malaysia-and-indonesia-after-thai-crackdown/6461980; letöltés ideje: 2015. május 12.

[292] HATHAWAY; 283.

[293] RITA J. VERGA: U.S Treatment of Haitian Refugees; a Cuny School of Law honlapja; http://www.law.cuny.edu/legal-writing/forum/immigration-law-essays/verga.html; letöltés ideje: 2015. május 1.

[294] TÓTH (1994) 38.

[295] A Tanács 2007/2004/EK rendelete (2004. október 26.) az Európai Unió Tagállamai Külső Határain Való Operatív Együttműködési Igazgatásért Felelős Európai Ügynökség felállításáról; a Frontex alapjain a 2016/1624/EU rendelet értelmében 2016. október 6-ától új szerv, az Európai Határ- és Partvédelmi Ügynökség működik, a Frontexhez képest megváltozott, kiterjesztett jogkörrel (valamint állandó létszámának több, mint megduplázásával, saját eszközpark kiterjesztésével). http://frontex.europa.eu/news/european-border-and-coast-guard-agency-launches-today-CHIYAp; letöltés ideje: 2017. január 6.

[296] SUSIE ALEGRE, DIDIER BIGO, JULIEN JEANDESBOZ: External Dimension of the Area of Freedom, Security and Justice; 17.; 2009. Az Európai Parlament honlapja; http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2009/410688/IPOL-LIBE_ET%282009%29410688_EN.pdf; letöltés ideje: 2015. március 25.

[297] MORENO LAX; 55.

Az EJEB a 2012. február 23-án kelt, **Hirsi Jamma és mások v. Olaszország ügyben**[298] született döntésével elmarasztalta Olaszországot, amiért feltartóztatott három Líbiából induló hajót, fedélzetükön kétszáz személlyel, akik el akarták érni az olasz partokat, az olasz pénzügyőrség és a parti őrség hajóira átszállíttatta a többségében szomáliai és eritreai utasokat, majd visszaszállította őket Tripoli kikötőjébe, ahol átadták őket a líbiai hatóságoknak, anélkül, hogy akár úti céljukról, akár a tervezett visszaadásról tájékoztatták volna az utasokat. Az EJEB egyhangúlag megállapította, hogy e cselekedeteivel Olaszország megsértette az Emberi Jogok Európai Egyezményének 3. cikkét azáltal, hogy a kérelmezőket kitette a líbiai rossz bánásmód veszélyének valamint azáltal, hogy kitette a kérelmezőket annak a veszélynek, hogy Líbiából vissza lesznek toloncolva Szomáliába, vagy Eritreába. Az EJEB egyidejűleg elmarasztalta Olaszországot a 4. jegyzőkönyv 4. cikkének megsértése, valamint az EJEE 13. cikkének megsértése miatt is. Az EJEB egyértelműen megállapította, hogy noha az elfogásra nemzetközi vizeken történt, az érintettek végig olasz fennhatóság alatt álltak, így az olasz hatóságok joghatósága érvényesült felettük, és Olaszország nem mentesül a felelősség alól csupán azért, mert az elfogásra nemzetközi vizeken került sor.[299]

A **szárazföldön hasonló hatása lehet a határok lezárásának, illetve a határról történő erőszakos visszafordításnak**, amely anélkül történik, hogy bármiféle mérlegelésre kerülne sor annak kapcsán, hogy mi vár a visszafordítottakra. Ilyen esetek az elmúlt egy-két évtizedben tömegesen fordultak elő többek között a nepáli határon tibeti, Sierra Leonében a guineai, Namíbiában az angolai, Pakisztánban és Iránban az afgán menekültekkel kapcsolatban.[300]

Az EJEB a 2014. október 21-én kelt, a **Sharifi és mások v. Olaszország és Görögország ügyben** egyaránt elmarasztalta Olaszországot és Görögországot.[301] Előbbi abban volt hibás, hogy a Görögországból Anconába érkező hajón utazó, tartózkodási jogcímmel nem rendelkező migránsokat a hajóból történő kiszállás után azonnal visszaküldte anélkül, hogy lehetőséget biztosított volna számukra menedékjogot kérni. Emellett megsértette a kollektív kiutasítás tilalmát, valamint a hatékony jogorvoslathoz való jogot, továbbá az Egyezmény 3. cikkét. Görögországot a Bíróság szintén a menedékjogi rendszerhez és a hatékony jogorvoslati joghoz való hozzáférés hiányosságai miatt marasztalta el az EJEE 3. és 13. cikkének megsértése miatt.

A schengeni környezetben ilyen lehet a külső határon érvényes útlevél birtokában, de vízum hiányában, a szomszédos országból történő szabályszerű kilépés után, a beléptetés előtt a határon menedéket kérő személyek visszafordítása is (részletesebben lásd az 5.2.1. alfejezetben!)

Enyhébb restrikció, de hasonló hatással járhat, ha a menekültügyi eljáráshoz való hozzáférés nem biztosított, vagy erősen korlátozott. A menedékkérelem benyújtása lehetőségének megtagadása, vagy a kérelem feldolgozásának elutasítása az üldöző származási országnak való visszaadással járhat.[302]

Szofisztikáltabb megoldás **az „önkéntes" hazatérésre – vagy legalább az ország elhagyására – ösztönzés**, amely számos formában megnyilvánulhat az alapvető higiénés

---

[298] Kérelem szám: 27765/09; HUDOC: http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-109231; letöltés ideje: 2015. március 26.

[299] Megjegyzésre érdemes, hogy az Egyesült Államok Legfelsőbb Bírósága ezzel ellentétes értelmezést követ, álláspontja szerint a refoulement tilalma csak adott állam határán, vagy területén értelmezhető, nemzetközi vizeken nem. HATHAWAY; 336.

[300] ibid.; 282-283.

[301] Kérelem szám: 16643/09; HUDOC: http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-147702; letöltés ideje: 2015. június 28.

[302] HATHAWAY; 286-287.

lehetőségek megvonásától kezdve az élelmiszer-adagok radikális csökkentésén, az elhelyezési körülmények szándékos rontásán át a rendszeres rendőri zaklatásig.[303]

Ezek az eszközök, bár alkalmazásukra sajnálatosan időről időre sor kerül a világ számos pontjain, részben elrettentő hatásuk révén korlátozzák a menedékkérők területhez való hozzáférését, illetve tényleges végrehajtásuk esetén – a megfelelő eljárások biztosítása nélkül – sértik a nemzetközi védelemre jogosult személyeknek a menedékhez való jogát, amely értelmezhetetlen a területen maradás joga nélkül. Az ilyen intézkedések és eszközök kapcsán fel sem merülhet jogos érdek, vagy megfelelő indok.

[303] idib. 288-289.

5. Menedékkérelem

A szigorú vízum- és határőrizeti rezsim alóli mentesülési lehetőségek, illetve a területhez való hozzáférés csupán a menekülteket, illetve bizonyos esetekben a más típusú nemzetközi védelemre jogosultakat illetik meg. Azonban ahhoz, hogy a hatóságok eldönthessék, ki minősül ilyen személynek, jellemzően szükség van egy eljárás lefolytatására. Az eljárást az fogja megindítani, ha az érintett személy menedéket kér,[304] és ezáltal menedékkérő lesz.

A menedékhez való jog, mint alapjog jellegéből nem vezethető le, hogy hol lehet a nemzetközi védelem iránti igényt jelezni, illetve az erre vonatkozó kérelmet előterjeszteni, bizonyos szabályszerűségek azonban a menedékjog jellemzőiből egyértelműen következnek.

A területhez való hozzáférés tényleges megvalósulása szempontjából jelentős körülmény az, hogy a nemzetközi védelem iránti igény jelzésére hol kerül sor, és azt milyen eljárás követheti. Egyszerű térbeli megközelítés alapján, a reménybeli menedéket nyújtó állam szempontjából csoportosítva a lehetőségeket, **a kérelem előterjesztésére sor kerülhet külföldön, a határon és belföldön**.

5.1. Menedékkérelem külföldön

A nemzetközi védelem jellegéből eredően **nem lehet a származási országban, azon ország hatóságaitól menedéket kérni**. A normális állami működés jele, ha az adott állam a saját területén élők – jellemzően saját állampolgárai – számára biztosítja mindenféle üldöztetéssel szemben a megfelelő védelmet. A menedékjog jogintézménye éppen az ilyen típusú állami védelmet pótolja, ha azt az adott állam nem képes, vagy nem hajlandó biztosítani.

Épp ezért nem tekinthető a menedékjog nyújtásának semmi olyan ténylegesen védelmet jelentő intézkedés, amely a származási országon belül elérhető, legyen az akár tanúvédelem, vagy az ún. belső védelem igénybe vétele.

5.1.1. Diplomáciai menedékjog

Egy adott állam szuverenitása kiterjed jellemzően az egész ország területére, ám bizonyos esetekben e szuverenitás korlátozott. Ilyen szuverenitást korlátozó tényező mindenekelőtt **a diplomáciai képviseletek immunitása, amiből logikusan következik a külképviseleteken történő menedékkérelem lehetősége**.[305]

---

[304] Az állami hatóságok jellemzően nem folytatnak le *ex officio* elismerésre irányuló eljárásokat, ugyanakkor egyes alapjogi feltételek teljesülését, így például azt, hogy az adott személy kiutasítása, kiadatása, visszairányítása nem minősülne-e refoulement-nak, a kapcsolódó eljárásokban hivatalból kell vizsgálniuk.

[305] Ezzel ellentétes álláspontot fogalmaz meg – véleményem szerint vitatható módon – Hargitai József, amikor ezt írja: *„A külképviseletek helyiségeinek sérthetetlensége alapvetően nem alapozza meg azt a jogosultságot, hogy azok a menekülő személyeknek menedékjogot nyújtsanak. Ez azt jelenti, hogy a külképviseletre esetleg bemenekült azon személyeket, akik a fogadó állam joghatóságai elől menekülnek, a fogadó állam bűnüldöző szerveinek ki kell adni.”* Kérdés ugyanakkor, hogy ha nem a sérthetetlenség alapozza meg a menedékjog biztosításának lehetőségét, akkor mi? Vagy ha az első mondatot úgy kell érteni, hogy a sérthetetlenség nem menedékjog nyújtására való jogosultságot alapoz meg, akkor mit? Különösen érthetetlen a kiszolgáltatási

Bár a diplomáciai menedékjog intézményét mind a XX. század második felében, mind napjainkban több nagyjelentőségű ügyben[306] életre hívták, tömeges méretekben mégsem alkalmazzák. Ennek részben praktikus okai vannak, hiszen egyrészt a külképviseletek fizikai befogadó-képessége korlátozott,[307] illetve a külképviselet egyéb, például adminisztrációs kapacitásai is végesek, másrészt az egyes államok vonakodtak alkalmazni.[308] Utóbbi oka feltehetően az, hogy a diplomáciai menedékjog biztosítása egyes nagy horderejű esetekben sokkal inkább megterheli a származási ország (vagy az első menedék országának) és a külképviselet szerinti ország kapcsolatait, mint a területi menedékjog biztosítása akár tömegek számára is.

Vélhetően ezen okok miatt, **egyre több állam helyezkedett arra az álláspontra, hogy nem teszi lehetővé a külképviseletein a menedékjog iránti kérelmek előterjesztését**. Megállapítható tehát, hogy a jelenlegi tendencia az, hogy az egyes államok általában nem biztosítanak menedékjogot a külképviseleteken. Ez megjelenhet kifejezett formában (mint pl. az Amerikai Egyesült Államok,[309] Ausztria,[310] Dánia,[311] Finnország,[312] Románia[313] esetében),

---

kötelezettségről szóló álláspontja a magyar történelem ismeretében. A jugoszláv nagykövetség kiadta Nagy Imrét a fogadó állam szerveinek. Hálásak lehetünk, hogy az amerikai külképviselet nem osztotta a fenti jogértelmezést Mindszenty bíboros esetében. HARGITAI JÓZSEF: A diplomáciai és a konzuli kapcsolatok joga; Aula Kiadó, Budapest, 2005. 134.

[306] Ha csak a magyar vonatkozásúakat említjük, akkor is impozáns a lista: Kállay Miklós miniszterelnököt 1944 márciusában a török nagykövetség, Horthy Miklósnét és Horthy Istvánnét fél évvel később a nunciatúra, Mindszenty bíborost 1956 novemberében (majd ezt követően csaknem 15 évig) az amerikai követség, Nagy Imre miniszterelnököt ugyanekkor a jugoszláv követség fogadta be, és nyújtott védelmet. NGUYEN – DAILLIER – PELLET – KOVÁCS 357.

A teljesség igénye nélkül diplomáciai képviseleten kapott hosszabb rövidebb időre védelmet többek között Manuel Noriega, panamai diktátor, Mohammad Najibullah, afgán elnök; Abdullah Öcalan, kurd szeparatista vezér; Julian Assange, emberi jogi aktivista, Mohamed Nasheed, korábbi Maldív-szigeteki elnök. Wikipedia; http://en.wikipedia.org/wiki/List_of_people_who_took_refuge_in_a_diplomatic_mission; letöltés ideje: 2015. február 22.

[307] Ennek a problémának a kikerülése érdekében a 2. Világháború során több ország – pl. Svájc, Svédország, a Vatikán, Spanyolország – budapesti külképviselete is házakat bérelt a külképviselet nevében, hogy ott zsidókat helyezhessen el és ott számukra – a külképviselet immunitásának egyfajta kiterjesztéseként – védelmet nyújtson. Carl Lutz, Svájc helyettes konzulja pl. 76 budapesti házat bérelt ebből a célból, ahol mintegy 3000 üldözött zsidónak nyújtott „menedéket" (a szó hétköznapi, és nem menedékjogi értelmében). http://www.iamyourprotector.org/2015/10/27/swiss-consul-carl-lutz-saved-62000-jews-during-wwii/; letöltés ideje: 2017. január 6.

[308] Különösen akkor, ha a védelmet kérők erőszakkal próbálják meg a védelmet kikényszeríteni. Így pl. az izraeli angol külképviselet 2006-ban nemhogy nem biztosított menedékjogot az azt fegyverrel követelő palesztin fiatalembernek, de még azt is lehetővé tette, hogy az izraeli hatóságok elfoghassák. A Haaretz honlapja: Police capture armed Palestinian seeking asylum in U.K. embassy; http://www.haaretz.com/news/police-capture-armed-palestinian-seeking-asylum-in-u-k-embassy-1.196189; letöltés ideje: 2011. október 20.

Hasonlóan sikertelen volt 2010 augusztusában az a palesztin fiatalember, aki a török nagykövetségen próbálkozott fenyegetéssel és túszejtéssel menedékjogot szerezni. A Daily Mail honlapja: Turkish embassy intruder who tried to take hostages and demanded asylum arrested; http://www.dailymail.co.uk/news/article-1303873/Tel-Avivs-Turkish-embassy-intruder-tried-hostages-arrested.html; letöltés ideje: 2011. október 20.

[309] *„Az Egyesült Államok nem biztosít menedékjogot külföldi diplomáciai létesítményeiben. A jogszabályok értelmében az Egyesül Államok csak azon külföldieknek biztosít menedékjogot, akik fizikailag az Egyesült Államok területén tartózkodnak."* Az Egyesült Államok londoni nagykövetségének honlapja: Political Asylum and the United States Refugee Program; http://london.usembassy.gov/dhs/uscis/refugee.html; letöltés ideje: 2011. október 20.

[310] *„Nem lehet menedékjog iránti kérelmet előterjeszteni osztrák nagykövetségen vagy a határon."* Az osztrák Caritas honlapja: General Information; http://www.caritas-wien.at/fileadmin/user/noeost/PDFs/Informationen_in_Englisch.pdf; letöltés ideje: 2011. október 20.

[311] *„Dániától menedékjogot csak személyesen, Dániában lehet kérni. Nincs lehetőség menedéket kérni dán diplomáciai missziótól vagy írásban a Bevándorlási Szolgálattól, vagy a Menekültügyi, Bevándorlási és*

vagy úgy, hogy a kérelem külföldön történő előterjesztésének nincs akadálya, de automatikus elutasítási ok (mint pl. Svédország[314] vagy Németország[315] esetében), esetleg olyan formában, hogy a szabályok hallgatnak róla, és egyszerűen csak nincs olyan szerv, amely hatáskörrel rendelkezne az ilyen kérelmek elbírálására (mint pl. az Egyesült Királyságban[316], vagy hazánkban).[317]

A diplomáciai menedékjog mély nemzetközi jogi gyökerekkel, illetve jelentős hagyományokkal rendelkezik. **Az államok változatlanul élhetnek a külképviselet sérthetetlenségének azon hatásával, hogy szükség esetén védelmet nyújthat olyan személyeknek is, akik nem polgárai a külképviselet államának**, illetve viszonosság, vagy nemzetközi szerződés hiányában nem kötelesek védelmet nyújtani nekik.[318] Bár a II. világháborús tapasztalatok bebizonyították,[319] hogy egyes esetekben akár nagyobb számban is alkalmazható a diplomáciai védelem valamilyen formája, ezzel a lehetőséggel az államok vélhetően ritkán és elsősorban diplomáciai megfontolások alapján fognak élni. Főleg azokban az esetekben, ha a politikai, kulturális, gazdasági élet prominens képviselői fordulnak hozzájuk,[320] vagy akkor, ha bizonyos elkeseredett személyek „betörnek" a külképviseletre, és

---

Integrációs Minisztériumtól." A New to Denmark honlapja: Asylum; http://www.nyidanmark.dk/en-us/faq/asylum.htm; letöltés ideje: 2011. október 20.

[312] *„Nem lehet menedéket kérni külföldi finn missziókon, vagy azokon keresztül, sem postai úton, vagy elektronikus levélben külföldről."* A finn Bevándorlási Hivatal honlapja: Frequently Asked Questions: Refugees and Asylum Seekers; http://www.migri.fi/netcomm/content.asp?article=3056#2; letöltés ideje: 2011. október 20.

[313] *„Ha egy külföldi olyan beadványt küld külföldről, hogy valamilyen védelmet szeretne Romániától, írásban kap tájékoztatást arról, hogy személyesen kell menedéket kérnie a román hatóságoktól. Ezen kívül nem lehet külföldről Romániában menedékjogot kérni."* A román Bevándorlási Hivatal honlapja: Depunerea Cererii; http://ori.mai.gov.ro/detalii/pagina/ro/Depunerea-Cererii/93; letöltés ideje: 2011. október 20.

[314] *„Csak a Svédországban élő menedékkérők kérelmét fogja megvizsgálni a Menekültügyi Hivatal. A nagykövetség nem fogja visszautasítani a menedékjog iránti kérelmek bevételét, de meg kell jegyezni, hogy e kérelmeket a Menekültügyi Hivatal mindig elutasítja."* Svédország damaszkuszi nagykövetségének honlapja: Applications for residence and work permits; http://www.swedenabroad.com/Page____51685.aspx; letöltés ideje: 2011. október 20.

[315] *„Ahhoz, hogy menedéket kérj Németországban, az országban kell lenned, és keresztül kell menned az itteni menekültügyi eljáráson. A külföldön előterjesztett kérelmeket nem fogják elfogadni."* Szászország honlapja: The right of residence in Germany; http://www.sachsen.de/en/1454.htm; letöltés ideje: 2011. október 20.

[316] *„Az Egyesült Királyság nemzetközi jogi kötelességei a [genfi] egyezmény alapján nem terjednek ki a külföldön benyújtott menedékjog iránti kérelmek megvizsgálására, és a Bevándorlási Szabályaink között nincs arra vonatkozó rendelkezés, hogy valakinek külföldön engedélyt lehessen adni arra, hogy beutazzon az Egyesült Királyságba azért, hogy menedéket kérjen."* Az Egyesült Királyság Határrendészeti Ügynökségének honlapja: Asylumpolicy Instructions; http://www.ukba.homeoffice.gov.uk/sitecontent/documents/policyandlaw/asylumpolicyinstructions/apis/applicationsfromabroad.pdf?view=Binary; letöltés ideje: 2011. október 20.

[317] Jogszabályi szinten jellemzően nem jelenik meg az, hogy tilos lenne menedékjog iránti kérelmet külképviseleten előterjeszteni és az egyes állami hatóságok tájékoztatásai, illetve gyakorlata „csupán" a genfi egyezmény alapján biztosítható területi menedékjogra vonatkozik. Az állami szuverenitásból és a diplomáciai képviseletek sérthetetlenségéből adódóan, ha egy állam akar, tud a külképviseletén védelmet, azaz diplomáciai menedékjogot biztosítani.

[318] Az Európai Unió tagállamai például egymás állampolgárainak szükség esetén konzuli védelmet biztosítanak harmadik országokban.

[319] Ld. Raoul Wallenberg és társai budapesti tevékenységét a második világháború idején! *„Wallenberg és kollégái okmányokat állítottak ki, amelyek – legalább ideiglenesen – megvédték birtokosaikat az üldöztetéstől. Védő erejük azon nyugodott, hogy hordozójuk állítólag svéd állampolgár volt, úton Svédországba."* NOLL (2003) 6.

[320] Pl. Anwar Ibrahim, malajziai ellenzéki vezető, aki 2008 júniusában a nagykövet meghívására keresett menedéket Törökország Kuala Lumpur-i nagykövetségén.

kiadásuk politikai, illetve emberi jogi megfontolások alapján a nemzetközi közvélemény előtt aggályos lenne.[321]

A diplomáciai menedékjog háttérbe szorulása mellett **a gyakorlatban egyes esetekben érvényesül a külképviseleteken nyújtott védelem**, amelynek egyik legutóbbi, nem csupán egy-egy személyt érintő példájaként említhető az az eset, amikor 2009 augusztusában a francia külügyminiszter kijelentette, hogy „a Franciaország teheráni nagykövetsége befogadja a menedéket kérő iráni tüntetőket".

A diplomáciai menedékjog eredeti formájában csupán a külképviselet épületében való tartózkodás, vagy a szabad elvonulás jogát jelenti.[322] Ennek megfelelően az ilyen védelemben részesülő személy lehetőségei lényegesen korlátozottabbak, mint a területi menedékjogot élvezőké, akik a védelem megszerzésével megkezdhetik integrációjukat a befogadó ország társadalmába. A diplomáciai menedékjog tehát általában csak azonnali veszélyhelyzet elkerülésére jelent megfelelő módot, a veszéllyel terhelt helyzet hosszú távú megszüntetését, a méltó életkörülmények lehetőségét nem foglalja magában. *„A diplomáciai menedékjog tehát, akár egyezményes, akár szokásjogi alapú, csak pillanatnyilag biztosít védelmet, alapvetően a kiadatás ellen, de stabil jogállást, hosszú távú védelmet nem jelent, azt az egyetlen szerencsés esetet kivéve, ha az akkreditáló/fedélzeti állam vállalja a végleges befogadást."*[323]

Mindemellett formális jogi szempontból is van egy igen jelentős különbség: **a diplomáciai menedékjog nem alapjog. Az államnak – hacsak regionális egyezmény másként nem rendelkezik – nem kötelezettsége annak biztosítása, így az állam a diplomáciai védelem indoklás nélküli megtagadása esetén sem követ el jogsértést**. „Míg az ilyen létesítmények védettek a beavatkozástól, sem a diplomáciai szolgálatot létesítő állam területéhez nem tartoznak, se másként nem mentesek a területi állam jogi ellenőrzésétől. Mivel a diplomáciai állomáshely nem része azon állam területének, amelynek érdekeit képviseli, bármilyen esetleg ott tartózkodó menekült jogainak tiszteletben tartására vonatkozó elsődleges felelősség arra az államra hárul, amelynek a területén a szolgálati hely működik."[324]

A korábban említettektől, illetve ehhez hasonló – ritka és átpolitizált – kivételektől eltekintve[325] kijelenthető, hogy a menedékjog biztosításának tipikus módja a területi menedékjog, amelynek révén évente emberek tízezrei jutnak nemzetközi védelemhez.

A diplomáciai menedékjoggal ellentétben a területi menedékjog a legtöbb esetben tényleges alanyi jogként – az Európai Unióban alapjogként – érvényesül, ami azt jelenti, hogy az államoknak a feltételek fennállása esetében nem csupán lehetőségük, hanem kötelességük a védelem biztosítása.[326] Amennyiben az állami hatóságok e kötelességüknek

---

[321] Az évek során kelet-timori menedékkérők tucatjai törtek be különféle külképviseletekre. Többségüknek Portugália biztosított védelmet.
Nem volt ilyen sikeres 2002-ben kubaiak akciója Mexikó havannai nagykövetségén. A mexikói hatóságok a diplomáciai képviselet területére busszal berontókat rendzavaróknak tekintették.

[322] Ahogy pl. azok az erdélyi magyarok is végül élhettek a szabad elvonulás lehetőségével és Bécsen keresztül Magyarországra utazhattak, miután 1988 szeptemberében menedéket kértek a szófiai magyar nagykövetségen. KASZÁS VERONIKA: Erdélyi menekültek Magyarországon 1988-89-ben; Eötvös Lóránd Tudományegyetem, Bölcsészettudományi Kar; Doktori disszertáció; 85-86. http://doktori.btk.elte.hu/hist/kaszasveronika/diss.pdf; letöltés ideje: 2017. január 14.

[323] TÓTH JUDIT: Menedékjog kérdőjelekkel; 34.; Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó; Budapest, 1994.

[324] HATHAWAY; 173.

[325] Lásd a 306. lábjegyzetet!

[326] A Tanács a menekültstátusz megadására és visszavonására vonatkozó tagállami eljárások minimumszabályairól szóló 2005/85/EK (2005. december 1.) irányelve (az ún. eljárási irányelv) ugyanakkor nem terjed ki az ilyen kérelmek elbírálására. Az irányelv 3. cikk (2) bekezdése alapján *„Ez az irányelv nem alkalmazható a tagállamok képviseleteihez benyújtott diplomáciai vagy területi menedékjog iránti kérelmekre."*

nem tesznek eleget, a menedékjog biztosítását az arra jogosult személy a nemzeti bíróságok útján ki is kényszerítheti.[327]

Ami a magyar gyakorlatot illeti, nem tipikus, hogy külképviseleteinken kérnének üldözött személyek menedékjogot. A magyar diplomáciai testületekben erre vonatkozó eljárás sem alakult ki, ugyanakkor az elvi lehetőség a diplomáciai menedékjog biztosítására természetesen hazánk számára is rendelkezésre áll.[328]

5.1.2. Védett beléptetési eljárás

A diplomáciai menedékjog a fentieknek megfelelően alapvetően alkalmatlan arra, hogy nagyobb számú védelemre jogosult személy számára tényleges védelmet biztosítson, ugyanakkor Európában a schengeni rendszerrel megszigorodó határellenőrzés az 1990-es években jelentős mértékben megnehezítette a potenciálisan védelmet nyújtó ország területéhez – így az általa biztosítható területi menedékjoghoz – való hozzáférést.

Az Európai Közösségek állam- és kormányfőinek 1999-ben tartott tamperei találkozóján, ahol a résztvevők azt határozták meg, hogy a Közösség az elkövetkező 5 évben milyen úton kíván tovább haladni, elfogadták az ún. Tamperei Következtetéseket.[329] Ezek közül a 3. az alábbiakat tartalmazza: „*Ez a [mozgási] szabadság ugyanakkor nem lehet az Unió saját polgárainak kizárólagos előjoga. Puszta létezése vonzó világszerte azoknak, akik nem élvezhetik azt a szabadságot, amit az Unió polgárai adottnak vesznek. Ellentétben lenne Európa hagyományaival megtagadni az ilyen szabadságot azoktól, akiket körülményeik jogosan vezetnek ahhoz, hogy hozzáférést keressenek a területünkhöz. Ez viszont azt követeli az Uniótól, hogy közös politikákat fejlesszen a menedékjog és a bevándorlás területén, miközben figyelembe veszi az igényt a külső határok összefüggő ellenőrzésére az illegális migráció megállítása érdekében, és hogy harcoljon azokkal, akik szervezik azt és ahhoz kapcsolódó nemzetközi bűncselekményeket követnek el. Ezeknek a közös politikáknak olyan elveken kell alapulniuk, amelyek egyszerre világosak a saját polgáraink számára és biztosít garanciákat azoknak, akik védelmet keresnek az Európai Unióban, vagy ennek érdekében hozzá akarnak férni a területéhez.*”

Ebből a következtetésből levezethető a területhez hozzáférés nemzetközi védelmi szempontú újragondolásának lehetősége. Erre alapozva az Európai Bizottság 2000. november 22-i közleményében[330] az alábbiakat jelentette ki: „*Egyes közös megközelítéseket be lehet illeszteni a vízumokról és külső határőrizet-ellenőrzésről szóló politikákba, hogy figyelembe vegyék a menedékjog speciális aspektusait. A kérdések, amelyeket mélységükben meg kell vizsgálni, magukban foglalják: a vízum-követelmények ismételt bevezetését olyan harmadik országbeli*

---

[327] Lásd az eljárási irányelv 39. cikkét, illetve a magyar jogszabályi környezetben a menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény 68. §-át.

[328] Egyes értelmezések ezt a lehetőséget is csak nagyon szűken ismerik el. *„[a] diplomáciai menedékjogot az Alkotmány értelmében sem lehet kérelmezni a nagykövetségen vagy egy magyar lajstromba vett repülőgépen, legfeljebb a szuverenitás egyedi megnyilvánulásaként, ha a menedékjogi törvény erről rendelkezne.”* Álláspontom szerint sem jelenleg az Alaptörvény, sem korábban az Alkotmány nem zárta ki a diplomáciai menedékjog biztosításának lehetőségét.

[329] A Tamperei Következtetések szövege megtalálható az Európai Parlament honlapján; http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_en.htm; letöltés ideje: 2016. március 10.

[330] EUROPEAN COMMISSION: Communication from the Commission to the Council and the European Parliament: Towards a common asylum procedure and a uniform status, valid throughout the Union, for persons granted asylum (COM(2000) 755 final) – Brüsszel, 2000 – 9. old.; http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2000:0755:FIN:EN:PDF; letöltés ideje: 2011. október 20.

állampolgárokra, akik egyébként mentességet élveznének, annak érdekében, hogy egy tömeges beáramlással meg lehessen küzdeni; a vízum-eljárások lebonyolítását meghatározott különleges helyzetekben; és a nemzetközi védelmi szükséglet számításba vételét az illegális migrációval és emberkereskedelemmel szembeni harc legitim eszközei kapcsán, összhangban az Egyesült Nemzetek transznacionális szervezett bűnözésről szóló egyezményének szabályaival. […]

A védelem iránti kérelem feldolgozása a származási területen és az áttelepítés intézményével a menekülteknek a tagállamok területére való érkezésének megoldása olyan módok, amelyek azonnali hozzáférést biztosítanak a védelemhez anélkül, hogy a menekültek az illegális migráció, vagy az emberkereskedő bandák kegyére lennének bízva, vagy éveket kellene a jogállásukra várniuk."

Ennek az alfejezetnek a szempontjából a fentiekből a „vízum-eljárások lebonyolítása meghatározott különleges esetekben", illetve a „védelem iránti kérelem feldolgozása a származási területen" részek érdemelnek különös figyelmet. A közlemény kapcsán keletkezett UNHCR észrevétel[331] e kérdések kapcsán az alábbiakat tartalmazta: *„A közlemény utal a különleges helyzetekben lebonyolítható vízum-eljárások lehetőségére is. A UNHCR szempontjából ez magában foglalhatja humanitárius vízum kibocsátását olyan személyek számára, akik származási országukban veszélyben vannak, és nemzetközi védelemre szorulnak. A UNHCR üdvözölné egy olyan közös európai megközelítés elfogadását humanitárius vízum kiadásáról, mely veszélyben lévő embereknek segítene biztonságot keresni Európában, viszont egy ilyen megközelítést védelmi intézkedésként és nem a migráció-kezelés, vagy a határellenőrzés eszközeként kell kifejleszteni."*

Ez – a nemzetközi védelmi szükségletre reagálva, a külképviseleteken kibocsátott – a humanitárius vízum az, ami megteremtette a védett beléptetési eljárás alapját, azaz a külföldön kérhető és a fogadó államban biztosítandó menedékjog közötti kapcsolatot. Mivel a humanitárius okok számos különböző esetet foglalnak magukba,[332] ezért az egyértelműség kedvéért az ilyen speciális, nemzetközi védelmi szükséglet alapján kiállított humanitárius vízumot a továbbiakban „védelmi vízumnak" nevezem. Önmagában az ilyen okmány kiadása nem egyenlő a védett beléptetési eljárással, de nélkülözhetetlen eleme annak. Az eljárás annyival több a vízumkiállításnál, hogy már a vízumkérelem benyújtását követően, még az okmány kiállítása előtt sor kerül a nemzetközi védelmi igény megalapozottságának felmérésére, amely feladat megoszlik a fogadó ország külképviselete és menekültügyi hatósága között. Amennyiben a hatóságok a védelmi igényt jogosnak vélik, és ez alapján kiállításra kerül a vízum, ennek birtokában a külföldi legálisan beutazhat a potenciálisan védelmet nyújtó országba, ahol aztán részletesen meg fogják vizsgálni a kérelmét.[333]

A védett beléptetési eljárás így a klasszikus diplomáciai menedékjog és a területi menedékjog közötti átmenetet jelenti annyiban, hogy ezt is a külképviseleten kell kérni, továbbá a területhez történő hozzáférést és a területi menedékjog későbbi igénylésének lehetőségét biztosítja. A védelmi vízum birtoklása önmagában semmiféle veszélytől nem óvja meg birtokosát a származási országban a külképviselet épületén kívül.

---

[331] UNHCR (2001) 4.

[332] A schengeni határellenőrzési kódex 5. cikk (4) bekezdés c) pontja értelmében *„valamely tagállam – humanitárius okból, nemzeti érdekből vagy nemzetközi kötelezettségek következtében – engedélyezheti az [általában szükséges] egy vagy több feltételt nem teljesítő harmadik országbeli állampolgárok belépését saját területére."* Utóbbi fordulattal összhangban a vízumkódex 25. cikk (1) bekezdésének a) pontja alapján az ilyen esetekben kiállított vízumok korlátozott területi érvényességgel rendelkeznek.

[333] A védelmi vízum birtoklása tehát nem szükségszerűen jelenti azt, hogy a fogadó országban a külföldi nemzetközi védelmet fog kapni, de – feltételezve, hogy a hatóságok jó munkát végeztek a vízum kiállítása előtt és újabb, ellenkező döntést indokoló információ nem merül fel – felettébb valószínűvé teszi.

A védett beléptetési eljárás számos, közvetlen és közvetett célt szolgál: **elsősorban lehetőséget biztosít a származási ország mihamarabbi, legális elhagyására; másodsorban módot ad a potenciálisan védelmet nyújtó állam hatóságainak számos olyan, a védelmi szükségletet megalapozó vagy cáfoló információ beszerzésére, amire a fogadó országban már nem, vagy csak korlátozottabban lenne mód; harmadsorban a legális migráció felé tereli az ügyfelet**, aki ennek hiányában illegális migrációs utat lenne kénytelen igénybe venni. Utóbbi pedig nem csak költséges, de veszélyes is. [334]

Azzal, hogy a védelmi vízumhoz jutott személy nem kényszerül illegális eszközöket, illetve embercsempészek segítségét igénybe venni, csökken a „keresleti oldala" ennek az alvilági „szolgáltatásnak", és így a védett beléptetési eljárás közvetve az embercsempészet és az illegális migráció elleni küzdelem egyik eszközének is tekinthető.

A fentiek alapján azt gondolhatnánk, hogy a védett beléptetési eljárás és a védelmi vízum bevezetése egy sikertörténet, azonban a valóság nem ezt tükrözi. Bár 2002-ben több állam – Ausztria, Dánia, Franciaország, Hollandia, Spanyolország és az Egyesült Királyság – formálisan is kijelentette, hogy biztosítja a külképviseleteken a menedékjog iránti kérelmek előterjesztésének lehetőségét, ez gyorsan megváltozott.[335] Ausztria, Dánia és Hollandia már 2002-2003-ban, a többi ország pedig a következő évek során meg is szüntette az efféle eljárásokat. Spanyolországban 2009 októberében került sor a vonatkozó jogszabály olyan módosítására, amely kizárta a külképviseleten előterjeszthető menedékjog iránti kérelem lehetőségét.[336]

Utolsóként Svájc 2012-ben törölte el a külképviseleten történő menedékjog-kérés lehetőségét.[337] A korábban létezett svájci védett beléptetési eljárás elviselhetetlen terhet rótt a svájci közigazgatásra. 2000-ben 665 kérelmet terjesztettek elő külföldön, ám ez a szám 2009-ben 3813-re emelkedett, miközben a kérelmek kevesebb, mint 10%-a volt sikeres, amiből az a következtetést lehetett levonni, hogy a rendszer nem hatékony, nem váltotta be a hozzá fűzött reményeket.[338]

Az elv látszólag jó: ha jogos nemzetközi védelmi igénnyel jelentkezik valaki a külképviseleten, erre tekintettel sor kerül a „védelmi vízum" kiállítására, majd ennek birtokában a külföldi legálisan beutazhat a befogadó országba, ahol aztán sor kerülhet a védelem biztosítására. E gyakorlat tehát mindkét fél számára előnyökkel kecsegtethet: egyrészt a befogadó országnak, mert ennek eredményeként a külképviseleten keresztül már a kezdet kezdetén ellenőrizheti a külföldit, bizonyítási eszközök beszerzésére hívhatja fel, tájékozódhat a személyes körülményekről, másrészt a külföldi számára, mert legális engedély birtokában nem kell illegális úton, általában embercsempészekre hagyatkozva kockáztatnia a

---

[334] Havi rendszerességgel érkeznek hírek arról, hogy menekülőkkel telezsúfolt lélekvesztők süllyednek el a különböző tengereken, több tucatnyi áldozattal járva. Az International Life Saving Federation honlapja: ILS expresses concern at refugee drowning deaths; http://ilsf.org/en/news/articles/ils-expresses-concern-refugee-drowning-deaths; letöltés ideje: 2011. október 20. A United Against Racism honlapja: List of 15551 documented refugee deaths throught Fortress Europe; http://www.unitedagainstracism.org/pdfs/listofdeaths.pdf; letöltés ideje: 2011. október 20.

[335] NOLL (2003) 9.

[336] Amnesty International Report 2010 – Spain; UNHCR honlapja; http://www.unhcr.org/refworld/category,COI,AMNESTY,,ESP,4c03a7ff4a,0.html; letöltés ideje: 2011. október 2.

[337] Schweitzerische Eidgenossenschaft; menedékjogi törvény 19. cikk; Svájc honlapja; http://www.admin.ch/ch/e/rs/142_31/a19.html; letöltés ideje: 2015. február 22.

[338] Lásd a Menekültek és Száműzöttek Európai Tanácsa (European Council on Refugees and Exiles - ECRE) által készített interjút a Svájci Menekült Tanács osztályvezetőjével; https://www.englishforum.ch/attachments/swiss-news-via-local/44827d1340135674-swiss-mull-tough-benefit-cuts-asylum-seekers-2011_09_02-interview-susanne-bolz_final.pdf; letöltés ideje: 2017. január 15.

biztonságát, az életét, nagyobb összeget költve az illegális utazásra, mint amennyibe a legális kerül, illetve sem út közben, sem a célországban nem kerül olyan „illegális migráns” kategóriába, amelyből nehéz „kikeveredni”. Miért nem működik mégsem az elv a gyakorlatban?

Azok esetében, akik védelmi igénye megalapozott, a fenti előnyök mindkét oldalon teljes mértékben érvényesülnek. A rendszer hibái akkor mutatkoznak meg, ha az egyedi kérelmező ügyén túl tekintünk, és **számolunk azokkal a személyekkel is, akik védelmi igényét a külképviselet értékelését is figyelembe véve a felelős hatóság nem tartja valósnak.** Márpedig utóbbiak száma a svájci tapasztalatok alapján kilenc-tízszerese az előbbiekének!

a) Ennek egyik következménye az, hogy az egyes adminisztrációknak (mind a külképviseleten, mind a menekültügyi hatóságnál) hatalmas – és végső soron felesleges – költségei jelentkeznek, anyagi és emberi erőforrások terén egyaránt.

b) Másik, kevésbé közvetlen, de sokkal súlyosabb következménye, hogy az ilyen módon elutasított ügyfelek elképzelhető, hogy nem adják fel azt a tervüket, hogy boldogulásukat más országban találják meg, és beutazási engedély hiányában is nekivágnak az útnak. A védett beléptetési eljárással tehát az elérni kívánt egyik cél az esetek jelentős részében valószínűleg nem valósul meg. Az embercsempészek bevétel-kiesése azok miatt, akik élvezik a rendszer előnyeit, gyakorlatilag jelentéktelen, semmilyen hatást nem gyakorol az „üzletre”. Ezzel párhuzamosan a menedékkérők tömegeinek kockázatai nem csökkennek.

c) A harmadik következmény, hogy a védett beléptetési rezsim léte önmagában vonzó hatást gyakorol, amely növeli a menekültügyi rendszerre nehezedő nyomást. Egyszerűbb a helyi külképviseletre mennie annak, aki elégedetlen az életkörülményeivel, mint közvetlenül elutaznia a célországba, így olyanok is jelentkeznek a menekültügyi rendszerben, akik egyébként nem. Aki él a külképviseleten benyújtott kérelem lehetőségével, az később feltehetően könnyebben szánja rá magát arra, hogy – akár illegálisan – megpróbálkozzon eljutni a kívánt célországba. Figyelembe véve, hogy – svájci tapasztalatok alapján – minden sikeres kérelmezőre kilenc olyan jut, akit elutasítanak, valamint arra, hogy a migrációra vonatkozó hírek az informális hálózatok segítségével villámgyorsan terjednek, felettébb valószínű, hogy a védett beléptetési eljárásra jelentkező személyek az embercsempészek számára ideális leendő ügyfélkört jelentenek.

d) A negyedik, talán leghosszabb távon jelentkező következmény, hogy a védett beléptetési eljárásban részt vevő külföldiek az eljárás során szert tesznek arra a tudásra, amely alapján mások korábban már sikeresek voltak és a későbbiek során ezeket az ismereteket használják fel. A menedékjog iránti kérelmet előterjesztő személyek egymással, és az embercsempészekkel sokkal szorosabb kapcsolatban állnak, mint a hatóságokkal és az informális csatornák szerepe rendkívül erős. Nem csak annak a híre terjed el ezekben a közösségekben pillantok alatt, hogy valaki sikeresen részt vett ilyen eljárásban, hanem az is, hogy eljárása során mire hivatkozott, milyen bizonyítékot csatolt. A védett beléptetési eljárásban esetleg sikertelenül szereplő ügyfelek később az ilyen információk tudatában fognak „hagyományos” menekültügyi eljárásban kérelmet előterjeszteni, annak ellenére, hogy eredetileg a hatóságok valószínűleg nem véletlenül utasították el kérelmüket.

Nem hozott volna szükségszerűen változást az sem, ha egy-egy – számos menedékkérőt kibocsátó – régióban nem a svájci lett volna az egyetlen külképviselet, amelyik fogadott menedékkérelmeket. Tény, hogy ha csak egy ilyen külképviselet van, akkor az összes ezzel

kapcsolatos teher arra hárul. Ha több külképviselet is érdemben foglalkozna a kérdéssel, a rájuk nehezedő teher kizárólag abban az esetben oszlana meg közöttük, ha a kérelmek jelentős hányada megalapozott, és a jogos védelmi igényre tekintettel a kérelmezők többsége számára kiállításra kerülne a védelmi vízum. **Az elutasított kérelmezőket ugyanis semmi nem akadályozza meg abban, hogy egymás után újabb államok külképviseletein próbálkozzanak, többszörözve ezzel a rájuk együttesen nehezedő terheket.**[339] Ráadásul az újabb és újabb külképviseleteken – alaptalan – menedékjog iránti kérelmeket előterjesztő személyekre nem vonatkozna az „asylum shopping"[340] jelenség megakadályozását is célzó dublini rendszer.

A védett beléptetési eljárás tehát megfelelő eszköz a védelemre szoruló személyek számára, ugyanakkor alkalmatlan az illegális migráció elleni küzdelemre, továbbá a rendszer működtetésével járó közvetlen és közvetett költségek, valamint a fenti hátrányos következmények az államok megítélése szerint úgy tűnik, felülmúlják az esetleges előnyöket. Ha mindezt kiegészítjük azzal a ténnyel, hogy a külképviseleten való kérelmezés lehetősének biztosítása nem kötelessége az államoknak, hanem önként vállalt lehetőség, akkor már könnyebb megérteni, hogy az államok miért léptek sorra vissza a védelem biztosításának e lehetőségétől. Ez a különböző, a védett belépetési eljárást propagáló szervezetek – nem-kormányzati szervek, UNHCR, Európai Bizottság –, szakértők[341] szándékai és javaslatai ellenére a védett beléptetési eljárás teljes megszűnéséhez vezetett.

A fenti tapasztalatok ellenére újra és újra felvetődik az ismételt bevezetésének a gondolata, noha jellemzően nem a gyakorlati szakemberek, hanem politikusok, vagy akadémikusok részéről.[342]

---

[339] Erre vonatkozóan gyakorlat hiányában nem állnak rendelkezésre megbízható adatok, de a hagyományos menekültügyi eljárásban tapasztaltak alapján megkockáztatható az, hogy körülbelül annyi elutasított vízumkérelmező mondana le arról, hogy más állam hatóságainál próbálkozzon, mint ahány sikeres kérelmező próbálkozna más államoknál is, mert „meggondolja magát" és inkább oda szeretne menni.

[340] „Asylum shopping"-nak azt a jelenséget nevezzük, amikor a menedékkérő annyiszor és abban az államban kér menedéket, ahol akar, többszörözve ezzel az államok terheit, jócskán meghaladva a nemzetközi védelmi szükséglet által indokoltakon. A jelenség nem korlátozódik az alaptalan kérelmet előterjesztőkre, számos esetben előfordul az is, hogy már menekültként elismert személy kér egymás után több másik államban is menekült státuszt a jogállással járó szociális és egyéb juttatások megszerzése érdekében.
Hogy az asylum-shopping létező jelenség, bizonyítja az úgynevezett „bazilika-foglalók" esete: a budapesti Szent István bazilikában, 2009 januárjában éhségsztrájkot folytató afgán menedékkérők egyik követelése az volt, hogy ujjnyomataik törlésre kerüljenek az ún. Eurodac nyilvántartásból, amely a dublini rezsimben alkalmazott leggyakoribb felelősség-megállapítási indikátor. Azt feltételezték tehát, hogy ha az ujjnyomataik törlésre kerülnek, akkor úgy kérhetnek menedéket egy másik tagállamban, hogy nem fogja őket a Magyarországnak történő visszaadás fenyegetni.

[341] SIRTORI; 52.
„Számos mechanizmus fejleszthető ki annak érdekében, hogy a menedékkérők biztonságos és jogszerű módon férjenek hozzá az EU-hoz a származási, vagy a tranzit-országokból, ide értve különösen a védett beléptetési eljárások formáit." ELSPETH GUILD: The Europeanisation of Europe's Asylum Policy; 17. In.: International Journal of Refugee Law; Vol. 18. Issue 3-4. 2006.

[342] *„Az Európai Unió Működéséről szóló szerződés 78. cikk (2) bekezdésének g) pontja alapján úgy tűnik, be kell vezetni valamilyen mechanizmust „a menekült-státuszt, kiegészítő vagy átmeneti védelmet igénylő személyek beáramlásának kezelése érdekében". Mivel a nemzetközi és az EU jogi kötelezettségek a menekültekkel és menedékkérőkkel kapcsolatban extraterritoriális jelleggel alkalmazhatók, az átfogó beutazás előtti ellenőrzések környezetében javasolt a védett beléptetési eljárások egyfajta rendszerének kodifikációja annak érdekében, hogy a védelemhez való hozzáférés biztonságos és jogszerű módon biztosítható legyen."* MORENO LAX; 486.
„E tanulmány azt javasolja az EU tagállamai számára, hogy a védett beléptetési eljárást tekintsék egy átfogó megközelítés részeként a meglévő területi menedékjogi rendszer kiegészítőjének." GREGOR NOLL – JESSICA FAGERLUND – FABRICE LIEBAUT: Study on the Feasibility of Processing Asylum Claims Outside the EU Against the Background of the Common European Asylum System and the Goal of a Common Procedure, 6.; 2002. az Európai Bizottság honlapja;

5.1.3. Az ún. „dublini” rezsim

Az Európai Unió által létrehozott jogi keretek között létezik egy speciális jogintézmény, amely kötelezi a részes államokat, hogy biztosítsák bizonyos menedékkérők számára az ún. „dublini” felelősség alapján a területükhöz való hozzáférést.

A dublini rendszer célja, hogy mindig legyen egy tagállam – és mindig egyetlen tagállam legyen –, amely a rendeletben foglalt feltételrendszer teljesülése alapján köteles a menedékkérelem megvizsgálására.

A dublini rezsim a külföldön előterjesztett menedékkérelmek szempontjából „kakukktojás”, hiszen e jogintézmény alkalmazása esetében a menedékkérő már szükségszerűen az Európai Unió – pontosabban a dublini együttműködésben részes államok valamelyikének[343] – területén tartózkodik. Egy adott tagállam szempontjából vizsgálva a kérdést kétségbevonhatatlan tény, hogy potenciálisan egy másik tagállamban, tehát külföldön előterjesztett menedékkérelem fogja a kérelmező számára lehetővé tenni a területhez való hozzáférést. A dublini rezsim ugyanakkor Janus-arcú abból a szempontból, hogy míg a felelős tagállam oldaláról a területhez való hozzáférés biztosítékát jelenti, a felelősségtől „szabaduló” tagállam oldaláról viszont a területen maradási jog megvonását valósítja meg.[344]

A dublini rendszer létrehozása számos kimondott-kimondatlan célt szolgált, így például azt, hogy **a terhek arányosabban oszoljanak meg** a migráció hagyományos európai célországai (Egyesült Királyság, Svédország, Németország) és a schengeni külső határral rendelkező, vagy a schengeni térségnek még nem teljes jogú tagjának számító (Bulgária és Románia) tagállamok között.[345] Cél volt továbbá, hogy **gátat szabjon az ún. „asylum shopping” jelenségének.**[346]

Az egész **dublini rezsim elméleti alapját az a gondolat képezi**, hogy az Európai Unió, illetve korábban az Európai Közösségek tagjai egy **olyan jogközösséget alkotnak**, amelyben mindenütt (többé-kevésbé) egyformán **biztosítottak az alapvető emberi jogok**.[347] Ezt a

---

http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/docs/pdf/asylumstudy_dchr_2002_en_en.pdf; letöltés ideje: 2015. március 26.

„Az Európai Bizottság is elkötelezett a védett beléptetési eljárás további módjai lehetőségének feltárásában, ami magában foglalhatja egy megvalósíthatósági tanulmány elkészítését a védelmi kérelmek közös határon kívüli feldolgozásáról, ami nem írná felül a meglévő jogot az EU-n belüli menekültügyi eljárásokhoz való hozzáféréshez.” FRA; 3.

[343] A dublini rezsimben az EU 28 tagállamán kívül részes Izland, Norvégia, Lichtenstein és Svájc is.

[344] Emiatt egyesek a dublini rezsim működtetéséhez nélkülözhetetlen nyilvántartásokban, mindenekelőtt az ún. Eurodac-rendszerben is a területhez való hozzáférés gátját vélik felfedezni. Lásd SIRTORI; 33-34.

[345] Ahogy a Dublin III. rendelet (25) preambulum-bekezdése megfogalmazza: *„A belső határok nélküli térség fokozatos kialakítása, amelyben az EUMSZ-szel összhangban biztosított a személyek szabad mozgása, valamint a harmadik országbeli állampolgárok beutazására és tartózkodására vonatkozó feltételekkel kapcsolatos uniós politikák kialakítása, beleértve a külső határok igazgatására irányuló közös erőfeszítéseket is, szükségessé teszik a felelősségi szabályok közötti egyensúly megteremtését a szolidaritás jegyében.”*

[346] A Dublin III. rendelet csak utal a területet szabályozó irányelvekre, utóbbiak azonban egyértelműen megfogalmazzák, hogy az irányelvi szabályozás és a tagállamok közötti harmonizáció célja az európai Unión belüli másodlagos migráció korlátozása, megakadályozása. Az átdolgozott kvalifikációs irányelv (13), az átdolgozott eljárási irányelv (13), az átdolgozott befogadási irányelv (12) preambulum-bekezdése explicit módon rögzíti e szándékot.

[347] Ez az elképzelés gyakorlatilag megszületése óta folyamatosan erős kritikák kereszttüzében áll. Az EJEB már a T.I. v. Egyesült Királyság ügyben 2000. március 7-én kelt – még a Dublini Egyezménnyel kapcsolatos – döntésében is foglalkozott a kérdéssel. Az ügyben egy Sri Lanka-i állampolgár menedéket kért Németországban, majd a németországi elutasító döntést követően az Egyesült Királyságban. Az angol hatóságok elutasították a

vélelmet döntötte meg 2011. január 21-én az EJEB **az ún. M.S.S. v. Belgium és Görögország-ügyben**,[348] amelyben azt a Belgiumot is elmarasztalta, amelyik a dublini eljárás keretében visszaküldte a menedékkérőt Görögországba, ahol a legalapvetőbb befogadási és eljárási feltételek sem teljesültek menedékkérelme kapcsán és egyéb emberi jogai is súlyosan sérültek.[349] Megjegyzésre érdemes, hogy ezt megelőzően az EJEB a **K.R.S. v. Egyesült Királyság ügyben**[350] kimondta, hogy nem ütközik az EJEE 3. cikkébe a Görögországnak való visszaküldés, ugyanakkor ez az ügy elsősorban nem a görögországi menekültügyi helyzettel, hanem az onnan történő, állítólagosan a visszaküldés tilalmába ütköző gyakorlattal foglalkozott.

A rendkívül nagy horderejű M.S.S.-döntést követően az Európai Unió Bírósága is foglalkozott a kérdéssel. 2011. december 21-én kelt, előzetes döntéshozatali eljárás keretében hozott, **C-411/10. és C-493/10. sz. egyesített ügyekben született döntésében**[351] egyértelműen kimondta, hogy *„Ellentétes az uniós joggal egy olyan megdönthetetlen vélelem alkalmazása, amely szerint a 343/2003 rendelet 3. cikkének (1) bekezdése alapján felelősként meghatározott tagállam tiszteletben tartja az európai uniós alapvető jogokat.”* A tagállamok biztonságosságának vélelme tehát nem csak hogy megdönthető, de egy megdönthetetlen vélelem egyenesen ellentétes lenne az uniós joggal.

E döntéseket követően jelentősen megszaporodtak a vélelem EJEB előtti megdöntésére irányuló ügyek. A **Mohammed Hussein v. Hollandia és Olaszország ügyben**[352] egy kétgyerekes szomáliai menedékkérő hölgy hivatkozott arra, hogy Hollandiából Olaszországba történő visszaküldése esetén ő és gyermekei nem megfelelő bánásmódnak lennének kitéve. 2013. április 2-án az EJEB a kérelmet elfogadhatatlanként elutasította, és megállapította, hogy nem valószínűsített az, hogy visszatérésük esetén olyan nehézségek valós és közvetlen veszélyének lennének kitéve, amelyek elég súlyosak ahhoz, hogy az EJEE 3. cikkébe

---

kérelmét a dublini egyezményre hivatkozva. A kérelmező azzal fordult az EJEB-hez, hogy az Egyesült Királyság döntése (egyebek mellett) a 3. cikkbe ütközik, mert a német kiutasító döntésre tekintettel közvetetten lánc-refoulment veszélyének tenné ki. Az EJEB – bár a kérelmet elfogadhatatlanként elutasította – megállapította a következőket: *„A Bíróság álláspontja szerint ebben az ügyben a közvetett kiutasítás egy olyan közbenső országba, amelyik szintén Szerződő Állam, nincs hatással az Egyesült Királyság azon felelősségére, hogy megbizonyosodjon arról, hogy a kiutasító döntésének eredményeként a kérelmező nem lesz az Egyezmény 3. cikkével ellentétes bánásmódnak kitéve. Az Egyesült Királyság e tekintetben nem hagyatkozhat automatikusan a menedékkérelmek elbírálásának európai országok közötti felelősség-meghatározására vonatkozó Dublini Egyezményben foglalt megállapodásokra.”* Kérelem szám: 43844/98; HUDOC: http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-5105; letöltés ideje: 2015. október 14.

[348] Kérelem szám: 30696/09; HUDOC: http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-103050 letöltés ideje: 2015. február 24.

[349] Az EJEB Sharifi v. Ausztria ügyben 2013. december 5-én hozott döntésében csak azért nem marasztalta el Ausztriát egy a dublini rezsim alapján Görögországba való visszaadás miatt, mert a 2008-as átadáskor az osztrák hatóságok számára nem álltak rendelkezésre egyértelmű információk a görög menekültügyi rendszer súlyos hiányosságairól. Kérelem szám: 60104/08; HUDOC: http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-138593; letöltés ideje: 2015. június 28.
Hasonló megállapításra jutott az EJEB a Shafii v. Ausztria ügyben a 2014. május 7-i döntésében egy Ausztria által 2009-ben Görögországba végrehajtott dublini transzfer kapcsán. Kérelem szám: 44689/09; http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-142842; letöltés ideje: 2015. június 28.

[350] Kérelem szám: 32733/08; HUDOC: http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-90500; letöltés ideje: 2015. június 28.

[351] N. S. (C-411/10) és a Secretary of State for the Home Department között, valamint M. E. (C-493/10), A. S. M., M. T., K. P., E. H. és a Refugee Applications Commissioner, a Minister for Justice, Equality and Law Reform; az Európai Unió Bíróságának honlapja; http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=117187&pageIndex=0&doclang=HU&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=77689; letöltés ideje: 2015. április 29.

[352] Kérelem szám: 27725/10; HUDOC: http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-118927; letöltés ideje: 2015. június 28.

ütközőnek minősüljenek. Hasonló döntés született a **Halimi v. Ausztria és Olaszország ügyben**,[353] amelyben egy afgán menedékkérő Görögországon és Olaszországon keresztül érkezett Ausztriába, majd onnan a hatóságok visszaadták Olaszországba. Ezt követően újra Ausztriába utazott és ismételten menedéket kért, arra hivatkozva, hogy az olaszországi állapotok elfogadhatatlanok és megtámadta az osztrák hatóságok újabb visszaadó döntését. Az EJEB a kérelmet 2013. június 18-án elfogadhatatlannak tartotta arra alapozva, hogy a kérelmező Olaszországban nem kért menedéket, így személyes tapasztalata nem lehetett az olasz menekültügyi rendszerről, az arról szóló általános információk pedig nem utalnak olyan szisztematikus hiányosságokra, amely megalapozná a 3. cikk sérelmét.

Ugyanerre az eredményre jutott az EJEB az **Abubeker v. Ausztria és Olaszország ügyben**.[354] A szintén 2013. június 18-án hozott döntésben a Bíróság nem látta megalapozottnak a 3. cikk sérelmét az Olaszországba való visszaküldés esetén, hiszen ott a korábbi eljárásai során az eritreai ügyfél előbb humanitárius védelmet, majd később kiegészítő védelmet kapott, elhelyezése biztosított volt, akárcsak az egészségügyi ellátáshoz való hozzáférése.

Az M.S.S.-döntéshez hasonlóan a tagállamok biztonságosságába vetett vélelem megdönthetőségére világított rá a **Tarakhel v. Svájc ügy**.[355] A 2014. november 4-én született ítéletben az EJEB leszögezte, hogy Svájc az olasz befogadási rendszer hiányosságai miatt elmarasztalható lett volna egy afgán család Olaszországnak történő dublini átadásának következményeként, mert a svájci hatóságok nem kértek részletes, kifejezetten arra az ügyre vonatkozó garanciát az olasz hatóságoktól. A 2015. január 13-án kelt, az **A.M.E. v. Hollandia-ügyben** született, a kérelmet elfogadhatatlanként elutasító döntésben azonban megállapította a Bíróság, hogy a szomáliai állampolgár kérelmező Hollandiából Olaszországba történő visszaküldése nem ütközne az EJEE 3. cikkébe.[356] Emellett az EJEB hangsúlyozta, hogy alapvető különbség van a Tarakhel v. Svájc ügyben szereplő hatgyermekes család és az ebben az ügyben érintett egyedülálló felnőtt férfi helyzete között, illetve hogy Olaszországban a kétségkívül meglévő nehézségek ellenére sem olyan rossz az általános menekültügyi helyet, mint amilyen Görögországban volt az M.S.S.-ügyben hozott döntés idején.

A korábbi, hatósági szempontból egyszerűen alkalmazható felelősség-megállapítási szabályokat felváltotta egy körültekintőbb megközelítés, amelyet kezdetben a bírósági jogértelmezés kényszerített ki, később azonban jogszabályi szinten is rendezést nyert. A Dublin III. rendelet III. fejezete foglalkozik azoknak a feltételeknek a rangsorával, amelyek megalapozhatják egy tagállam felelősségét (pl. vízum vagy tartózkodási engedély kiállítása). Amelyik tagállam esetében érvényesül a sorban előrébb álló feltétel, az lesz a kérelem megvizsgálásáért felelős, függetlenül attól, hogy a rangsorban hátrébb lévő feltételek közül egy vagy több esetleg más tagállamok kapcsán érvényesül. E feltételek alapján gyakran előfordul, hogy a tagállam olyan személy számára kénytelen biztosítani a területéhez hozzáférést, akivel korábban esetleg semmilyen kapcsolata nem volt. Például, ha egy olyan kísérő nélküli kiskorú kér menedéket Bulgáriában, akinek nagykorú családtagja, testvére Magyarországon jogszerűen tartózkodik, a kiskorú menedékkérelmének megvizsgálásáért

[353] Kérelem szám: 53852/11; HUDOC: http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-122454; letöltés ideje: 2015. június 28.
[354] Kérelem szám: 73874/11; HUDOC: http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-122459; letöltés ideje: 2015. június 28.
[355] Kérelem szám: 29217/12; HUDOC: http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-148070; letöltés ideje: 2015. március 26.
[356] Kérelem szám:51428/10; HUDOC: http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-152295; letöltés ideje: 2015. június 28.

akkor is Magyarország lesz a felelős, ha a kiskorúnak személy szerint soha semmilyen kapcsolata nem volt hazánkkal, itt nem járt és értelemszerűen menedéket sem kért. Hasonló a helyzet akkor, függetlenül a kérelmező életkorától, ha családtagja egy másik tagállamban nemzetközi védelmet élvez, ilyenkor utóbbi tagállam lesz a felelős a kérelem elbírálásáért. Tény ugyanakkor, hogy a gyakorlat során a felelősséget megalapozó tipikus körülmény az, hogy a kérelmező adott tagállamban lépett be az Európai Unió területére, illetve az, hogy korábban más tagállam területén menedéket kért (és emiatt ott sor került az ujjnyomatolásra).

Az Európai Unió Bírósága a 2013. december 10-i ítéletében **a C-394/12. számú, Shamso Abdullahi v. Bundesasylamt ügyben** hozott döntésében kijelentette, hogy amennyiben egy tagállam elvállalja a menekültügyi eljárás lefolytatásának felelősségét azon az alapon, hogy a menedékkérő az ő területén lépett be először az Európai Unió területére, *„e menedékkérő csupán abban az esetben kérdőjelezheti meg e feltétel alkalmazását, ha arra hivatkozik, hogy e tagállamban a menekültügyi eljárást és a menedékkérők befogadásának feltételeit illetően rendszerbeli hibák tapasztalhatók, amelyek miatt alapos okkal, bizonyítottan feltételezhető, hogy az említett kérelmező az Európai Unió Alapjogi Chartájának 4. cikke értelmében embertelen vagy megalázó bánásmód tényleges veszélyének lesz kitéve.”*[357]

Azt pedig már pár héttel korábban, 2013. november 14-én kimondta az Európai Unió Bírósága **a C-4/11. számú, a Bundesrepublik Deutschland v. Kaveh Puid ügyben**, hogy *„amennyiben a tagállamoknak tudomással kell bírniuk arról, hogy [a Dublin II] rendelet III. fejezetében foglalt feltételek szerint eredetileg felelős tagállamként meghatározott tagállamban a menekültügyi eljárást és a menedékkérők befogadásának feltételeit illetően tapasztalható rendszeres zavarok miatt alapos okkal, bizonyítottan feltételezhető, hogy az érintett menedékkérő az Európai Unió Alapjogi Chartájának 4. cikke értelmében embertelen vagy megalázó bánásmód tényleges veszélyének lesz kitéve, amit a kérdést előterjesztő bíróságnak kell megvizsgálnia, a felelős tagállamot meghatározó tagállam nem adhatja át a menedékkérőt az eredetileg felelősként meghatározott tagállamnak, és – fenntartva azon lehetőséget, hogy maga vizsgálja meg a kérelmet – folytatnia kell az említett fejezetben foglalt feltételek vizsgálatát annak megállapítása érdekében, hogy e feltételek egyike, vagy ennek hiányában ugyanezen rendelet 13. cikke alapján meg lehet-e egy másik tagállamot határozni felelősként. Ebben a helyzetben viszont az, hogy nem lehetséges a menedékkérő átadása az eredetileg felelős tagállamként meghatározott tagállamnak, önmagában nem jelenti azt, hogy a felelős tagállamot meghatározó tagállam köteles lenne maga megvizsgálni a menedékjog iránti kérelmet a [dublini] rendelet 3. cikkének (2) bekezdése alapján.”*

Gyakorlatiasra fordítva a fentiekben megfogalmazottakat: ha például Németországban felbukkan egy menedékkérő, aki Görögország területén lépett be az Európai Unió területére, de Németország a görög menekültügyi helyzet szisztematikus hiányosságai miatt oda nem tudja a kérelmezőt visszaküldeni, az nem jelenti szükségszerűen azt, hogy Németország lesz a felelős a kérelem megvizsgálásáért. A német hatóság folytathatja a felelősség-megállapítási eljárást – tipikusan Magyarország, Olaszország vagy Ausztria kapcsán –, ha ezzel nem húzza el túlságosan az eljárást.

A fenti ügyek még a Dublin II. rendelet hatálya idején indultak, így a felmerült érvek és kifogások egy része már hasznosult az új rendelet megalkotása során. Ennek köszönhetően

[357] C-394/12. sz. ügy; Shamso Abdullahi és a Bundesasylamt közötti ügy; http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf;jsessionid=9ea7d2dc30dd6fa85b6de6c442178826f33d71b3d3c7.e34KaxiLc3qMb40Rch0SaxuQaN10?text=&docid=145404&pageIndex=0&doclang=HU&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=77524; letöltés ideje: 2015. június 28.

jelent meg a jogszabály 3. cikk (2) bekezdésében gyakorlatilag ugyanaz az előírás, ami az említett bírósági döntésekben is testet öltött.[358]

A korábbi automatizmust az átadások kapcsán a fenti ítéletek alapján felváltotta egy sokkal körültekintőbb, egyedi elbíráláson alapuló gyakorlat. A dublini rezsim alapján történő visszaküldés esetén az adott ügy valamennyi körülményét, ide értve a fogadó országban tapasztalható állapotokat és a konkrét kérelmező egyéni sajátosságait is mérlegre kell tenni, és csak mindezek értékelését követően lehet dönteni a tényleges visszaküldésről.

A dublini rendszert kétségkívül megalapozott kritikák érhetik mind jogi, mind gyakorlati, mind elvi szempontból. Jogi szempontból felvethető kifogás, hogy a rendszer lényegében figyelmen kívül hagyja a befejezett eljárás tényét, kis túlzással azt is lehet mondani, hogy **ha valaki az Európai Unió egyik tagállamában menedéket kért, a rendszer szempontjából mindaddig menedékkérőnek számít, amíg valamelyik tagállam nemzetközi védelmet nem biztosít számára, vagy el nem távolította az Európai Unió területéről**. Hiába utasította el jogerősen egy vagy több tagállam akár többször is az illető menedékjog iránti kérelmét, ha egy másik tagállamban a hatóságok számára kiderül – jellemzően ujjnyomatai ellenőrzésének eredményeként –, hogy korábban valamelyik tagállamban menedéket kért, le kell folytatni a felelősség-megállapítási eljárást és adott esetben végre kell hajtani az átadást. Függetlenül attól, hogy a vizsgálat időpontjában esetleg nincs is olyan kérelem, amelynek a megvizsgálásáért felelős tagállam meghatározásának értelme lenne. Ha valaki például kérelmének a magyar menekültügyi hatóság általi elutasítását követően Ausztriába utazik illegálisan, és ott a hatóságok látókörébe kerül, akkor is megállapítható Magyarország felelőssége a rendelet alapján a „kérelem megvizsgálására", ha a Magyarországon előterjesztett kérelmet a hatóság már elbírálta, Ausztriában pedig nem is került sor menedékjog iránti kérelem benyújtására. Az érintett tagállam bizonyos esetekben mentesülhet a felelősség alól (pl. gondoskodott az elutasított menedékkérő eltávolításáról az Európai Unió területéről, meghatározott időtartam letelt stb.), de ez sem jelenti azt, hogy a dublini felelősség-megállapítási eljárást nem kell lefolytatni (bár az említett speciális esetben az osztrák hatóságok a rendelet 24. cikke alapján dönthetnek arról, hogy dublini eljárást folytatnak-e le, vagy a külföldit egy biztonságos harmadik országba, esetleg a származási országába küldik vissza).

Gyakorlati oldalról komoly kihívást jelenthet a Dublin III. rendeletben foglalt szigorú határidőket is figyelembe véve az EJEB döntései alapján elvárt egyéni döntéshozatal, **a legnagyobb probléma azonban kétségkívül az átadások végrehajtása kapcsán vetődik fel**. Az ügyfelek jelentős része nem együttműködő a másik tagállamba való átszállítás kapcsán, ami a rendszer alapvető jellegéből fakad. A kérelem elbírálásáért jellemzően a schengeni külső határ országai (Görögország, Olaszország, Magyarország stb.) a felelősek, nem pedig a célországok, ahova a kérelmező menni akart. Az együttműködés hiányának legtipikusabb formája az, ha a kérelmező kivonja magát az átadás alól, eltűnik a hatóságok látóköréből. Ezt többek között azért tehetik meg, mert – bár a vonatkozó jogszabályok uniós szinten is lehetővé teszik ilyen esetekben az őrizet elrendelését – a tagállamok jelentős része vonakodik a menedékkérők őrizetét elrendelni. Emellett a végrehajtás nehézségeit növeli a már említett EJEB ítéletekkel megdöntött biztonságossági vélelem. A küldő országokat a

[358] Dublin III. rendelet 3. cikk (2) bekezdés második mondat: *„Amennyiben egy kérelmezőt lehetetlen az elsődlegesen felelősnek kijelölt tagállamnak átadni, mivel megalapozott okokból feltételezhető, hogy az adott tagállamban a menekültügyi eljárásnak és a kérelmezőkre vonatkozó befogadási feltételeknek szisztematikus hiányosságai vannak, aminek eredményeként az Európai Unió Alapjogi Chartájának 4. cikke értelmében vett embertelen vagy megalázó bánásmód kockázata áll fenn, a felelős tagállam meghatározására vonatkozó eljárást lefolytató tagállam tovább vizsgálja a III. fejezetben meghatározott feltételeket annak megállapítása érdekében, hogy egy másik tagállam kijelölhető-e felelős tagállamnak."*

vonatkozó gyakorlat arra kényszeríti, hogy különféle garanciákat szerezzenek be a felelős tagállamoktól, ahogy ezt láthattuk a fent említett Tarakhel-ügyben is. Számos esetben a tagállamok már inkább óvatosak és nem kockáztatják, hogy „kétes megbízhatóságú" tagállamok miatt az EJEB elmarasztalja őket, és inkább vállalják a kérelem megvizsgálásáért való felelősséget. Az ilyen esetek hivatalos kommunikációja elsősorban nem az, hogy azért nem adják át az ügyfelet, mert nem biztosított adott tagállamban az alapvető jogok védelme, hanem inkább az, hogy „szolidaritást" vállalva a pl. nagy nyomásnak kitett országgal, nem növelik a terheiket azzal, hogy kérelmezőket küldenek oda (vissza).[359]

Mindezek eredményeként a tényleges átadások száma mindössze töredéke annak, ahány esetben megállapítást nyert adott tagállam felelőssége. Pl. 2014-ben Magyarország csaknem 8000 esetben ismerte el a felelősségét a menedékjog iránti kérelem megvizsgálásáért, ám alig több mint 800 átadás valósult meg ténylegesen, ami az adott évben menedéket kérő személyek mindössze 2%-a (az elmúlt évek dublini át-, illetve visszavételi adataiért lásd a Mellékletben található 13. ábrát!).

Komoly gyakorlati problémát jelent a rendszer működtetése is. A kérelmezők szállításának költsége sok esetben meghaladja a kérelem megvizsgálásának költségeit, nem egy esetben még az esetleges kiutasítás költségeit is. Ezt felismerve Németország például koszovói állampolgárok esetében beszüntette a dublini rendszer keretében a kérelmezők Magyarországra történő visszaadását, mert olcsóbb és egyszerűbb számára lefolytatni a menekültügyi eljárásokat és közvetlenül a származási országba visszaküldeni az elutasított kérelmezőket, mint Magyarországra.

A jogvédő szervezetek, illetve a szakirodalom **részéről gyakran felvetődő, elvi élű kritika a dublini rezsimmel szemben, hogy nincs tekintettel a menedékkérők szándékára, nem veszi figyelembe azt a tényt, hogy a kérelmezők, ha már ebbe a helyzetbe kényszerültek, hol szeretnének menekültek lenni.**[360] Hiszen döntő többségük nem Görögországban, Olaszországban, vagy Magyarországon akar menedéket kérni, hanem Németországban, Svédországban, az Egyesült Királyságban. A rendszer mégis az előbbire kötelezi őket.[361] Álláspontom szerint e kritikák elmulasztják figyelembe venni, vagy aminek a szükségesnél kevesebb figyelmet szentelnek, az a tény, hogy **a menekülteknek a nemzetközi védelemhez van joga, nem ahhoz, hogy megválasszák, melyik ország biztosítsa számukra azt.**

Ez nem jelenti természetesen azt, hogy a dublini rendszer bármilyen szinten „röghöz akarná kötni" a nemzetközi védelmet élvezőket, és hogy esélyük sem lesz abban az államban élni, amelyben szeretnének, csupán azt, hogy **a menedékjog intézménye, és azon belül a dublini rezsim főszabály szerint nem migráció-szabályozó, hanem jogvédelmi eszköz**.

---

[359] A Bizottság 2016. december 8-án adott ki közleményt, amelynek értelmében 2017. március 15-ét követően – csaknem öt év után és csak az ezt követően keletkezett ügyekben – bizonyos esetekben már indokoltnak tartja a Görögországba történő dublini visszaküldést. Európai Bizottság: Commission reports on progress made under the European Agenda on Migration; http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-4281_en.htm; letöltés ideje: 2017. január 11.

[360] *„[A] dublini rendszer nem egyszerűen szociálisan igazságtalan – hiszen a menekültet olyan országba kényszerítheti, amelyhez sem kultúrája, sem nyelve nem köti, ezért nehezebben verhet abban gyökeret –, hanem jogfilozófiai szempontból is bírálható, mivel a jogi védelem különböző mértékét adja meg az azonos hátterű menekülteknek, attól függően, hogy az alkalmazandó kapcsolóelv melyik országba vetette őket."* NAGY BOLDIZSÁR: Kizárás vagy befogadás – A menekültekre és a migránsokra vonatkozó szabályozás az Európai Unióban; 10.
Nagy Boldizsár honlapja; http://www.nagyboldizsar.hu/uploads/2/6/7/7/26778773/cafe_babel_pdf_valtozat.pdf; letöltés ideje: 2015. május 3.

[361] NAGY BOLDIZSÁR: Értelmetlen és embertelen a dublini rendszer; In.: Népszabadság, 2015. március 14-i száma; http://nol.hu/kulfold/ertelmetlen-embertelen-1521891; letöltés ideje: 2015. április 21.

Az elismert menekültek Európa számos országában ráadásul vízummentességet élveznek,[362] így akadálytalanul utazhatnak be ezekbe az államokba, hogy ott a külföldiekre vonatkozó általános szabályok szerint kérhessenek tartózkodási engedélyt. Ezen túlmenően az uniós szabályzók 2011-ben történt módosításának eredményeként[363] a valamely tagállam által nemzetközi védelemben részesített személyek immár ugyanolyan jogokkal rendelkeznek uniós szinten, mint a huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező harmadik országbeli személyek.

Nyilván érthető a menedékkérők frusztrációja ebből a szempontból is. Kevesen vitatnák, hogy szociális ellátások, támogatások, életkörülmények szempontjából jobb pl. Dániában menekültnek lenni, mint mondjuk Bulgáriában és jobb Dániában a dán hatóságok által elismert menekültnek lenni, mint ugyanott a bolgár hatóságok által elismert menekültként. Ezek a szempontok teljesen ésszerűen motiválják a kérelmezőket arra, hogy ott kérjenek menedéket és ne az Unió déli vagy keleti peremén lévő tagállamokban. Ám ezek nem menekültügyi, nem nemzetközi védelmi szempontok.

(A már több mint egy évtizede zajló menekültügyi jogharmonizáció területén épp ezért az egyik fontos célkitűzés a különböző tagállamokban elismert menekültek jogainak közelítése – egyebek mellett ezért kap rendeleti formát a jelenlegi kvalifikációs irányelv – azonban mindaddig, amíg az egyes tagállamok életszínvonala között jelentős különbség tapasztalható, addig az ebből fakadó másodlagos migráció igen csekély mértékben mérsékelhető.)

5.1.4. Menedékkérők áthelyezése

Részben a dublini szabályokhoz kapcsolódik az áthelyezés intézménye, azonban szükséges terminológiai distinkciót alkalmazni, mivel az áthelyezés (relokáció) egyszerre két különböző jogintézményt jelöl. Mindkét esetben arról van szó, hogy a nemzetközi védelemben érintett harmadik országbeli állampolgár az EU területén van, és egyik tagállamból szervezett keretek között egy másik tagállamba kerül. **Az áthelyezés kétféle értelme közötti különbséget az adott személy jogállása teremti meg, hogy még „csak" kérelmező, vagy már nemzetközi védelemben részesült.**

A két – azonos nevű – jogintézmény jogi, társadalmi és politikai megítélése jelentős mértékben eltér egymástól, így mindenképpen célszerű ezeket külön tárgyalni. Ezen alfejezetben a menedékkérők áthelyezéséről esik szó, a nemzetközi védelemben részesített személyek áthelyezésének ismertetésére a következő alfejezetben kerül sor.

A kérelmezők áthelyezése[364] szerepelt a Bizottság már említett 10 pontos akciótervében, mint a migrációs válság kezelésének, a tagállamok egymás közötti szolidaritása kifejezésének egyik gyakorlati eszköze. A 2015. június 25-26-án tartott EU-csúcson az

[362] Az 1959. április 20-án Strasbourgban aláírt, a menekültek vízumkötelezettségének eltörléséről szóló európai megállapodás alapján, amit Magyarországon a 2009. évi XC. törvény hirdetett ki és 2009. szeptember 25-én lépett hatályba. A Megállapodás hatályos Belgiumban, Csehországban, Dániában, Finnországban, Németországban, Magyarországon, Izlandon, Írországban, Olaszországban, Lichtensteinben, Luxemburgban, Máltán, Hollandiában, Norvégiában, Lengyelországban, Portugáliában, Romániában, Szlovákiában, Spanyolországban, Svédországban és Svájcban. Franciaország 1986-ban, az Egyesült Királyság 2003-ban függesztette fel az alkalmazását. Az Európa Tanács honlapja: https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/031/signatures?p_auth=ua540Xj4; letöltés ideje: 2017. január 7.

[363] Az Európai Parlament és a Tanács 2011/51/EU irányelve (2011. május 11.) a 2003/109/EK tanácsi irányelv hatályának a nemzetközi védelmet élvező személyekre történő kiterjesztése tekintetében a fenti irányelv módosításáról

[364] Magyarországon az utóbbi időszakban ez a politikai közbeszédben „kötelező betelepítési kvótaként" szerepel.

Európai Tanács döntött a javaslatról,[365] és elfogadta, hogy az *elkövetkező* két évben a legnagyobb migrációs nyomásnak kitett Olaszországból és Görögországból összesen 40.000 menedékkérő áthelyezése történhet meg. Később a 2015. év folyamán fokozódó migrációs válság egyértelművé tette, hogy ez a 40.000-es szám az igényekhez képest elenyésző, így nem sokkal később további 120.000 fő áthelyezésére vonatkozó tervek fogalmazódtak meg.[366]

A migrációs válságnak leginkább kitett két déli tagállam gyors és hatékony megsegítése érdekében a Tanács – több tagállam, így Magyarország tiltakozása ellenére – 2015. szeptember 22-én elfogadta 2015/1601 számú határozatát a nemzetközi védelem területén Olaszország és Görögország érdekében elfogadott átmeneti intézkedések megállapításáról. A határozat értelmében az unió többi tagállama tagállamonként meghatározott számú kérelmezőt (innen a „kvóta" megnevezés) venne át a két déli országból, némileg tehermentesítve ezzel azokat. **Az áthelyezési programba csak olyan személyek vonhatók be, akik állampolgársága (vagy hontalanok esetében: szokásos tartózkodási helye) szerint az EUROSTAT előző negyedéves adatai alapján a nemzetközi védelemben részesítés aránya uniós átlagban meghaladta a 75%-ot, ami a határozat elfogadásának idején a szíreket és az eritreaiakat jelentette.**

A korábbi hasonló kezdeményezésektől két jelentős tényezőben különbözik a határozat által megteremtett mechanizmus: egyrészt kérelmezőkre vonatkozik, másrészt nem önkéntes alapon történik, hanem kötelező erejű mind az érintett személyekre, mind a tagállamokra nézve.

Az áthelyezés célországait terheli az áthelyezést követően a menekültügyi eljárás lefolytatása, majd – a valószínűsíthető védelemben részesítést követően – az érintettek integrálása a befogadó társadalomba. A határozat az érintettek másodlagos mozgását a szociális juttatások korlátozásával, illetve esetleges nemzeti beutazási és tartózkodási tilalom elrendelésével kívánja megakadályozni.

A határozat már elfogadása előtt is komoly viták kereszttüzébe került, amelyek – jelentős részben épp a magyar álláspont miatt – azóta sem csillapodtak. **Magyarország 2015. december 3-án megtámadta a határozatot az Európai Unió Bírósága előtt, kérve annak Magyarországra vonatkozó kötelező erejének megsemmisítését.[367]** A magyar kereset az alábbi érveket sorakoztatta fel:

- a Tanács nem rendelkezett megfelelő felhatalmazással olyan kötelező erejű döntés meghozatalára, amely eltérést jelent egy érvényes jogszabálytól, jelent esetben a Dublin III. rendelettől;

---

[365] EUCO 22/15

[366] Az Európai Bizottság honlapja; Az Európai Bizottság Nyilatkozata a Bel- és Igazságügyi Tanács Rendkívüli Ülését Követően; http://europa.eu/rapid/press-release_STATEMENT-15-5646_en.htm; letöltés ideje: 2015. október 6.
A korábban vállalt 40.000 fő áthelyezése sem zökkenőmentes. A Bizottság 2016. december 8-i jelentése alapján mindössze 8162 fő (ebből 6212 Görögországból, 1950 fő Olaszországból) áthelyezését sikerült megvalósítani. A Bizottság honlapja: Eighth report on relocation and resettlement; 2. https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/20161208/eighth_report_on_relocation_and_resettlement_en.pdf; letöltés ideje: 2017. január 18.

[367] C-647/15. sz. ügy; Magyarország kontra Tanács; http://curia.europa.eu/juris/fiche.jsf?id=C%3B647%3B15%3BRD%3B1%3BP%3B1%3BC2015%2F0647%2FP&pro=&lgrec=hu&nat=or&oqp=&lg=&dates=&language=hu&jur=C%2CT%2CF&cit=none%252CC%252CCJ%252CR%252C2008E%252C%252C%252C%252C%252C%252C%252C%252C%252C%252Ctrue%252Cfalse%252Cfalse&num=C-647%252F15&td=%3BALL&pcs=Oor&avg=&mat=or&etat=pend&jge=&for=&cid=748083; letöltés ideje: 2016. március 8.

- nem teljesül az ideiglenes jelleg, mivel a határozat 24, illetve 36 hónapos periódust érint, ráadásul hatásai (az integrációs feladatok) még ezen az időszakon is jócskán túlmutatnak;
- formailag nem volt megfelelő a határozat elfogadása; a Bizottság javaslatától csak egyhangúlag lehetett volna eltérni;
- a határozat tartalmilag jogalkotási aktusnak minősül, így biztosítani kellett volna a nemzeti parlamentek számára rendelkezésre álló véleményezési jogot;
- a Tanács az Európai Parlamenttel folytatott konzultációt követően jelentősen módosította a határozat tervezetét, a módosítás tartalmát azonban nem konzultálta meg az Európai Parlamenttel;
- a határozat elfogadásakor nem álltak rendelkezésre hivatalos nyelvi változatok;
- a határozat ellentétes az Európai Unió működéséről szóló szerződés 68. cikkével,[368] és a Tanács korábbi következtetéseivel;
- sérti a jogbiztonság és a normavilágosság követelményeit.

Ahogy arra a magyar kereset is felhívja a figyelmet, a határozat alapján a kiválasztott kérelmezők ügyeiben a tagállamok részben – a felelős tagállam beazonosítása tekintetében – eltérnének a Dublin III. rendelet szabályaitól. A menedékkérők áthelyezése azonban nem felülírja, hanem egy speciális esetben és csupán egy szűk körben módosítja a dublini szabályokat. A rendelet lényege – hogy mindig legyen egy tagállam, és mindig csak egy legyen, amelyik felelős a kérelem megvizsgálásáért – változatlan maradna. Épp ezért a dublini rezsimmel kapcsolatos problémák, így például a végrehajtás során tapasztalható alacsony hatékonyság (lásd a Melléklet 13. ábráját!), ugyanúgy jellemeznék.

A határozat tényleges végrehajthatóságával kapcsolatban az alábbi kételyek fogalmazódhatnak meg:

- a hagyományos áttelepítéssel és áthelyezéssel ellentétben ez nem önkéntes, a kérelmező nem dönthet úgy, hogy nem megy a számára kijelölt tagállamba; ez minden bizonnyal számos esetben nem fog találkozni a kérelmezők szándékával, akik emiatt valószínűleg nagy számban fogják kivonni magukat az áthelyezés alól, és inkább irreguláris módon útnak indulnak eredeti célországukba;
- a kérelmező a dublini átadáshoz hasonlóan megtámadhatja az áthelyezéséről szóló döntést a bíróság előtt; amennyiben a kérelmezők élnek e lehetőséggel, a bírósági eljárás leterheli az adott állam bírósági rendszerét, valamint – a végrehajtás felfüggesztése esetében szükségszerűen elhúzza az áthelyezés folyamatát, illetve a teljes menekültügyi eljárást;
- amennyiben a kérelmező vállalja az áthelyezésben való részvételt, semmilyen érdemi eszköz nem áll a tagállamok rendelkezésére a másodlagos migráció megakadályozására; az esetleges kedvezmények megvonásának legfeljebb néhány tagállam relációjában lehet érdemi hatása;
- amennyiben sor kerül a nemzetközi védelemben részesítésre (különösen a menekültkénti elismerésre) – ami a fentiek alapján valószínűsíthető – akkor jogi lehetőség sem lesz a másik tagállamba utazás, a másodlagos migráció megakadályozására.

[368] EUMSZ 68. cikk: *„Az Európai Tanács meghatározza a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térségen belüli jogalkotási és operatív programok tervezésére vonatkozó stratégiai iránymutatásokat.”*

Mindezek miatt a menedékkérők áthelyezése legfeljebb szimbolikus, a tagállamok közötti szolidaritást jelző lépésnek tekinthető, amely alkalmatlan a migrációs válság kezelésére, azonban vélhetően jelentős erőforrásokat fog lekötni mind a tagállami hatóságok, mind az uniós szervek részéről, nem is beszélve a vele járó politikai tehertételről.[369]

Az Európai Unió Bírósága előtt indított eljárással párhuzamosan az Alapvető Jogok Biztosa az Alkotmánybírósághoz fordult „a menedékkérők tömeges áthelyezésével kapcsolatos jogi aggodalmak tisztázására".[370]

Az ombudsman beadványának sarokponti elemét az a gondolat képezi, hogy egy menedékérő áthelyezése egy másik tagállamba a kérelmező akarata ellenére – bárhogy is nevezzék – kiutasításnak minősül. Ez az intézkedés pedig az adott személy egyéni körülményeinek figyelembe vételével hozható meg, figyelemmel a kollektív kiutasítás tilalmára, valamint arra is, hogy a menedékkérők mindaddig, amíg kérelmüket el nem bírálták, főszabály szerint jogszerűen tartózkodhatnak azon ország területén, ahol menedékjog iránti kérelmüket benyújtották.

A beadvány számos érdekes kérdést vet fel. Nyilván Görögország, vagy Olaszország szempontjából nézve az áthelyezés gyakorlatilag kiutasítás, hiszen a kérelmezők el fogják hagyni ezen országok területét. Nem lehet azonban figyelmen kívül hagyni a tényt, hogy a menedékkérők jellemzően nem akarnak a déli tagállamokban maradni, így nem az onnan való elhozásuk ellen merül fel kifogásuk, hanem amiatt, hogy nem az általuk kívánt célországba történne az áthelyezésük. Hasonlóan nem lehet figyelmen kívül hagyni a tényt, hogy az áthelyezésre a kérelmező érdekében kerül sor. Leegyszerűsítve a helyzetet, a kérelmező nemzetközi védelmet kér, azonban azt Görögországban és Olaszországban belátható időn belül nem tudja megkapni, mert a görög és olasz menekültügyi rendszer túlterhelt, a számára szükséges védelmet sokkal hamarabb tudja biztosítani egy másik tagállam.[371] **Úgy is meg lehet fogalmazni a dilemmát, hogy a kérelmezőnek nem a Görög-, vagy Olaszországból való „kiutasításával" van gondja, hanem azzal, hogy az nem oda történik, ahova ő szeretné.**

Ez nem változtat azon a jogi alapálláson, hogy lényegében mégis kiutasításról van szó. Ahogy egyébként az összes dublini eljárásban is, hiszen ott is arról van szó, hogy a kérelmező nem maradhat abban a tagállamban, ahol (legutóbb) benyújtotta menedékjog iránti kérelmét, hanem akár akarata ellenére is egy másik tagállamba fogják szállítani, és ott fogják a kérelmét elbírálni. Azok az alapelvi aggályok, amelyek az áthelyezéssel szemben felvetődnek, ilyen alapon felvethetők lennének a dublini eljárással szemben is. Ennek alkotmányosságával, illetve Alapjogi Chartába, vagy az Emberi Jogok Európai Egyezménye szabályaiba ütközésével kapcsolatban azonban a magyar ombudsman a dublini rendszer immár 12 éves

---

[369] A „kötelező betelepítési kvóta" elleni magyar küzdelem nem értelmezhető szakmailag, hiszen az eddigi tapasztalatok azt mutatják, hogy sem a kérelmezők, sem a már nemzetközi védelemben részesített személyek nem akarnak tömegesen Magyarországon maradni, így a tanácsi határozat végrehajtásának sem lenne társadalmi szinten érzékelhető hatása. Ennek ellenére végül eredménytelen népszavazásra is sor került 2016 októberében, valamint számos önkormányzat is határozatot fogadott el a „kötelező betelepítési kvótával" szemben.

[370] Alapvető Jogok Biztosa Hivatalának honlapja; http://www.ajbh.hu/-/az-ombudsman-az-alkotmanybirosaghoz-fordul-a-menedekkerok-tomeges-athelyezesevel-kapcsolatos-jogi-aggodalmak-tisztazasara?redirect=http%3A%2F%2Fwww.ajbh.hu%2Fkezdolap%3Fp_p_id%3D101_INSTANCE_LDWG9zbBd7So%26p_p_lifecycle%3D0%26p_p_state%3Dnormal%26p_p_mode%3Dview%26p_p_col_id%3Dcolumn-7%26p_p_col_pos%3D1%26p_p_col_count%3D4; letöltés ideje: 2016. március 8.

[371] Ez nem új jelenség a nemzetközi védelem történetében, nem történt más az 1956-ban Ausztriába – és kisebb mértékben Jugoszláviába – menekült magyarokkal sem. Ők is tovább akartak utazni, és rövid időn belül sor is került mintegy 29 országba (az Egyesült Államoktól Ausztráliáig) való továbbszállításukra.
De lényegében ugyanez történt a bosnyák menekültek tízezreivel is, ők sem maradtak tömegesen Magyarországon és Ausztriában, hanem jelentős arányban utaztak tovább Európa más országaiba.

magyarországi működése alatt nem indított eljárást. A kérdés azért sem választható el mechanikusan az egész dublini rezsimtől, mert a tanácsi határozat alapján áthelyezés esetén is a dublini szabályokat kell alkalmazni,[372] így vonatkozik rájuk az áthelyező döntéssel szembeni jogorvoslat lehetősége is.

Az általános dublini szabályokkal ellentétben az áthelyezés specialitását a kollektív kiutasítás tilalma teremtheti meg, amit – ahogy azt az ombudsmani beadvány is hangsúlyozza – tartalmaz az Alaptörvény, az EJEE és az EU Alapjogi Chartája is.[373]

Ahogy az EJEB a korábban már említett Hirsi Jamaa és mások ügyben hangsúlyozta, *„a tény, hogy több külföldi hasonló döntés alanyává válik, önmagában nem vezet arra a következtetésre, hogy kollektív kiutasításra kerül sor, amennyiben minden érintett személy számára biztosították a lehetőséget, hogy a kiutasítással szembeni érveit egyedi alapon a felelős hatóságok elé tárhassák."* Ugyanez a követelmény jelenik meg az ombudsmani beadványban is, miszerint *„amennyiben egy állam személyek nagyobb csoportjával kapcsolatban hoz kiutasító határozatot, anélkül, hogy figyelemmel lenne sajátos egyéni jogi helyzetükre, kollektív kiutasítást valósíthat meg"*. Amennyiben a „kiutasító" döntést hozó hatóság figyelemmel van az egyéni körülményekre, illetve ezen egyéni körülményekkel kapcsolatos érveit az érintett szervek elé tárhatja, akkor nem valósul meg a kollektív kiutasítás.

Ezen az alapon azonban nehéz lenne megállapítani a tanácsi határozat Alaptörvénybe ütközését, hiszen maga a határozat írja elő, hogy az áthelyezés során kifejezetten figyelemmel kell lenni az egyéni körülményekre. A határozat (34) preambulum-bekezdése kifejezetten felsorolja, hogy az áthelyezés célországára vonatkozó döntés meghozatala során milyen szempontokat kell mérlegelni. *„Ezért annak eldöntése érdekében, hogy mely konkrét tagállam legyen az áthelyezési céltagállam, különösen figyelembe kell venni az érintett kérelmezőknek az áthelyezési céltagállamba való beilleszkedését adott esetben megkönnyítő speciális képesítéseit és egyedi jellemzőit, például nyelvi készségeit, valamint az igazolt családi, kulturális, illetve társadalmi kötelékeken alapuló egyéb egyéni tényezőket. A különösen kiszolgáltatott helyzetben lévő kérelmezők esetében figyelembe kell venni, hogy az áthelyezési céltagállam tud-e megfelelő támogatást nyújtani e kérelmezők számára, valamint azt is, hogy biztosítani kell az ilyen kérelmezők tagállamok közötti igazságos elosztását."* Ennél több egyéni körülményt nehéz lenne figyelembe venni.

A preambulumban foglaltakon kívül ráadásul a határozat 6. cikke kifejezetten rögzíti az áthelyezéssel érintett kérelmezők jogait és kötelezettségeit, így a tagállamoknak a gyermek mindenek felett álló érdekét, a családi egység elvét és a részletes tájékoztatáshoz való jogot is hangsúlyosan érvényre kell juttatniuk. Mindezt azon túl, hogy az érintett kérelmezőket megilleti a Dublin III. rendelet által biztosított valamennyi jog, így az áthelyező határozattal szembeni felülvizsgálat lehetősége is.

Mindezek tükrében álláspontom szerint – a határozatban foglaltak betartása esetén – az egyéni körülmények értékelést nyernek, így a kollektív kiutasítás veszélye nem áll fenn, önmagában ebből nem következik szükségszerűen a tanácsi határozat Alaptörvény-ellenessége.

---

[372] Ahogy ezt hangsúlyozza a határozat több pontja is: *„(24) Az áthelyezési intézkedések nem mentesítik a tagállamokat a 604/2013/EU rendelet – ezen belül a családegyesítésre, a kísérő nélküli kiskorúak különleges védelmére, illetve a humanitárius okok mérlegelésére vonatkozó záradékra vonatkozó rendelkezések – teljes körű alkalmazása alól."*
„(35) A 604/2013/EU rendeletben meghatározott jogi és eljárási biztosítékokat továbbra is alkalmazni kell az e határozat hatálya alá tartozó kérelmezők tekintetében. (...)"

[373] Alaptörvény XIV. cikk (1) bekezdés 3. mondat: *„Tilos a csoportos kiutasítás."*; EJEE 4. kiegészítő jegyzőkönyv 4. cikk: *„Tilos a külföldiek kollektív kiutasítása."*; Alapjogi Charta 19. cikk (1) bekezdés: *„Tilos a kollektív kiutasítás."*

Mindeddig nem született érdemi döntés az ügyben, bár az Alkotmánybíróság már határozott arról, hogy vizsgálhatja a kérdést.[374]

5.1.5. Áttelepítés, áthelyezés, humanitárius befogadási program

A külföldön kérhető menedékjog kapcsán érdemes kitérni az **áttelepítés** *(resettlement)* intézményére. Ez a három ún. tartós megoldás – áttelepítés, integráció, visszatérés – egyike, és olyan személyek esetében hívható életre, akiket **a UNHCR már a saját mandátuma alapján menekültként elismert**, ám akiknek a származási országba való visszatérése nem megoldható, ahogy az sem, hogy beilleszkedjenek annak az általában a származási országgal szomszédos másik államnak (az első menedék országa) a társadalmába, ahol a UNHCR menekültként elismerte őket.

A származási országba történő visszatérés jellemzően azért nem jelent megoldást, mert az elismerés feltételei változatlanul fennállnak, tehát a menekültet a hazájában még mindig üldöztetés fenyegeti, míg az első menedék országában való integráció tipikusan azért nem lehetséges, mert az adott állam ezt nem támogatja, vagy kifejezetten ellenzi.[375]

Ilyen esetekben az jelenthet megoldást, ha a UNHCR felajánlása alapján harmadik, **áttelepítő országok vállalják ezeknek az ún. mandátumos menekülteknek a saját területükre történő beutaztatását**, és ott azonos jogokat biztosítanak nekik, mint az általuk menekültként elismert személyeknek, tehát területi menedékjogot élveznek.[376]

Értekezésem témája, a menedékkérők területhez való hozzáférése szempontjából speciális kategóriát képeznek a következők miatt. Szigorúan véve a területhez való hozzáférésük nem menedékkérőként, hanem már elismert menekültként biztosított, hiszen esetükben a UNHCR a mandátuma alapján már biztosította a szükséges nemzetközi védelmet. A nemzetközi szervezet azonban jellegéből adódóan nem tud területi menedékjogot biztosítani, ezért van szükség az áttelepítésre. Az áttelepítést végző országok gyakorlata alapján esetükben inkább egyfajta speciális, egyszerűsített eljárásról van szó, amelynek keretében az áttelepítő állam formálisan is menekültként ismeri el az áttelepített, a UNHCR által egyébként már nemzetközi védelemben részesített személyeket. Így például Magyarországon is az áttelepített személyek nem a korábbi, UNHCR elismerés, hanem egy önálló, formális elismerés alapján szereznek az itt elismert menekültekkel azonos jogállást.[377]

Lényeges leszögezni, hogy **az áttelepítés nem jog, hanem lehetőség, amelyet az áttelepítést végző államok önkéntesen vállalnak.** Ennek megfelelően a UNHCR által elismert menekültek főszabály szerint nem választhatják meg, hogy hova legyenek áttelepítve. Azt, hogy ténylegesen hova valósulhat meg az áttelepítés, a UNHCR – értelemszerűen nem kötelező erejű – ajánlása szerint a következő kritériumok határozzák meg:

---

[374] Az Alkotmánybíróság 22/2016 (XII. 5.) AB határozata

[375] Akár azért mert nem részese a genfi egyezménynek (mint pl. Thaiföld), akár azért, mert földrajzi korlátozással alkalmazza azt (mint pl. Törökország).

[376] *„Az áttelepítésnek ugyanakkor van két fontos hátránya, ami alkalmatlanná teszi arra, hogy válaszoljon a „a menedékjog és a hozzáférés kihívásának" nevezett jelenségre. Először is az áttelepítés sokkal inkább politika, mint jog. Védelemre szoruló egyének meghívásáról szól, ahelyett, hogy feljogosítaná őket a védelemhez való hozzáférésre. Másodszor mennyiségi hozzájárulása a menekültek védelméhez csekély, mivel a világ menekültjeinek kevesebb, mint 1%-a nyer védelmet áttelepítés segítségével."* NOLL (2003) 2.

[377] Met. 7. § (5) bekezdése: *„A miniszter menekültként ismerheti el azt a más állam hatósága vagy az Egyesült Nemzetek Szervezete Menekültügyi Főbiztossága által menekültként elismert külföldit, akire nézve a menekültügyi hatóság a genfi egyezmény alkalmazhatóságát megállapította."*

- családi kapcsolatok, különösen az áttelepítő országban;
- áttelepítési felajánlás elsősége, sérülékenység, az áttelepítő ország átlagos ügyfeldolgozási sebessége és kapacitása az ügyek gyors feldolgozásra;
- az áttelepítő országok kiválasztási szempontjai, az áttelepítő országok éves kvótájának allokációja;
- egészségügyi követelmények, ellátási lehetőségek;
- nyelvi képességek;
- kulturális aspektusok;
- nemzetiség;
- a család összetétele, és végül
- a menekült preferenciája, amennyiben ezt lehetséges figyelembe venni.[378]

Összhangban a fentebb kifejtettekkel, miszerint alapelvi szinten **a nemzetközi védelemre szoruló személy nem választhatja meg, hogy melyik állam biztosítson számára védelmet, „csupán" ahhoz van joga, hogy a nemzetközi közösség valamelyik tagja biztosítsa azt számára**. Az áttelepítésre való felajánlás kapcsán tehát az utolsó, és legkisebb súllyal latba eső szempont az elismert menekült kívánsága, amelyet csak a lehetőségekhez mérten szükséges figyelembe venni. Ilyen értelemben áttelepítés esetében tehát nem külföldön „kérhető" menedékjogról beszélhetünk, azonban mégis olyan esetkört jelent, amikor egy személy kifejezetten a nemzetközi védelmi szükségletére tekintettel kap hozzáférést az áttelepítő állam területéhez, léphet be oda.

Az áttelepítést vállaló országok általában meghatározzák, hogy évente hány fő telepedhet át a területükre, az ilyen személyeket a szakzsargon **kvóta-menekülteknek** nevezi. Egyes országok rendszeresen, minden évben vállalnak áttelepítést, mások csupán *ad hoc* jelleggel. A kvóta nagysága országonként változik: az Egyesül Államok esetében tízezres nagyságrendről beszélhetünk, Finnország éves kvótája 750 fő, míg Magyarország 2013-ban indította első áttelepítési programját 10 fős, 2014-2015-re pedig évente 20 fős kvótával.[379]

Az áttelepítés ugyan az államok önként vállalt tevékenysége, ám az áttelepítési programok fontosságát felismerve léteznek olyan ösztönzők, amelyek előmozdítják az államok hajlandóságát az áttelepítésre. **Így uniós szinten a Bizottság áttelepített személyenként meghatározott – 4000-től 10000 euróig terjedő –, egyszeri összeggel támogatja az áttelepítő tagállamokat.**[380] Az áttelepítés volumenének növelése célkitűzésként szerepel az Európai Bizottság által a Földközi-tengeren kialakult, a Bevezetésben is említett migrációs krízis kezelését célzó 10 pontos akciótervben is, amely tervet támogatta a tagállamok bel- és külügyminisztereinek együttes tanácsa is. A 2015. június 25-26-án tartott EU-csúcson

[378] UNHCR Áttelepítési Kézikönyv 354.; http://www.unhcr.org/3d464ee37.html; letöltés ideje: 2015. február 24.)

[379] A 2014. és 2015. években nemzetközi szolidaritási program keretében elismerhető menekültek keretszámáról szóló 86/2014. (III. 18.) Kormányrendelet 1. §-a alapján.

[380] Lásd az Európai Parlament és a Tanács 2007. május 23-i 573/2007/EK számú döntése 13. cikkének 3. bekezdését és a 22/2008/EK számú bizottsági döntés 41. cikkét! Az Európai Bizottság honlapja; http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2007:144:0001:0021:EN:PDF; letöltés ideje: 2015. március 28. Az Európai Parlament és az Európai Tanács 516/2014/EU rendelete (2014. április 16.) a Menekültügyi, Migrációs és Integrációs Alap létrehozásáról (…) 7. cikke kifejezetten a *„Nemzetközi védelmet vagy egyéb ad hoc humanitárius befogadást kérelmező vagy abban részesülő személyek áttelepítése, illetve egyik tagállamból egy másik tagállamba történő átszállításának"* támogatásáról rendelkezik.

megegyezés született, hogy az eredeti terveknek megfelelően az *elkövetkező* két évben 20.000[381] menekült Európába történő áttelepítésére fog sor kerülni.[382]

Az áttelepítéshez hasonló jogintézménynek tekinthető a **nemzetközi védelemben részesített személyek áthelyezése** (*relocation*), amely annyiban tér el az előzőekben ismertetettektől, hogy **az eredeti elismerésre** nem egy harmadik országban, a UNHCR által kerül sor, hanem **az Európai Unió egyik tagállamában, azon állam menekültügyi hatósága által**. Ennek megfelelően az áthelyezés nem elsősorban a nemzetközi védelmi szükségletre, illetve a tartós megoldás hiányára kíván reagálni, hanem **a tagállamok közötti szolidaritás gyakorlati eszközeként a nagy menekültügyi nyomásnak kitett tagállamokon kíván segíteni**. Az áttelepítéshez hasonlóan – és a menedékkérők előző alfejezetben tárgyalt áthelyezésével ellentétben – a nemzetközi védelemben részesített személyek áthelyezése is önkéntességet feltételez, méghozzá mindkét oldalról, mind az áthelyezendő személy, mind a célország részéről. Amíg **a dublini rezsim** – és a menedékkérők áthelyezése – tehát **a menedékkérők tagállamok közötti elosztási rendszerének tekinthető, addig az áthelyezés a már védelmet élvező személyek „redisztribúciója”**. Az, hogy adott fogadó tagállam az áthelyezési programjába csak a menekülteket kívánja bevonni, vagy a nemzetközi védelem más kategóriáit is, az adott tagállam döntése.[383]

A **humanitárius befogadási programoknak** nincs széles körben elfogadott definíciója, de általában olyan, az áttelepítéshez hasonló programokra alkalmazzák, amelyekben az áttelepítés fentiekben ismertetett definíciós elemei közül valamelyik nem érvényesül. Így például áttelepítés helyett humanitárius befogadási programnak minősül az, ha a UNHCR bevonása, és felajánlása nélkül kerül sor menekültek „áttelepítésére”,[384] de **ilyen programnak minősülhet az is, hogy ha a kedvezményezett személyek nemzetközi jogi értelemben nem tekinthetők menekültnek, mert még a származási országukban tartózkodnak.**[385]

E jogintézményeket – különösen az áttelepítést – a jelenlegi menekültügyi krízis egyik lehetséges kezelési módjaként szokták emlegetni, és kis mértékben valóban alkalmas lehet a

---

[381] Pár nappal azelőtt, a Tanács 2015. július 20-i következtetéseiben ugyanakkor 22504 személy áttelepítésére vállaltak kötelezettséget. A Tanács honlapja: http://www.consilium.europa.eu/en/meetings/jha/2015/07/20/; letöltés ideje: 2017. január 18.

[382] EUCO 22/15; Az áttelepítés időarányosan jól halad, a Bizottság 2016. december 8-i jelentése alapján 2016. december 5-ig 13.887 fő áttelepítése meg is valósult. A Bizottság honlapja: Eighth report on relocation and resettlement; 15. https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/20161208/eighth_report_on_relocation_and_resettlement_en.pdf; letöltés ideje: 2017. január 18.

[383] Magyarországon a jelenlegi jogszabályi körülmények között a Met. 7. § (5) bekezdése alapján csupán a menekültek esetében érvényesülhet ez a lehetőség.

[384] Minden bizonnyal ilyen humanitárius befogadási programnak lehet tekinteni annak a több ezer egyiptomi kopt kereszténynek a magyarországi befogadását is, akikről Balog Zoltán, az emberi erőforrások minisztere tett említést, a részletek azonban nem nyilvánosak. worldpress.com: Refugee Crisis in Hungary; https://refugeecrisisinhungary.wordpress.com/2015/09/11/the-coptic-community-has-no-idea-about-the-whereabouts-of-the-thousand-christians-who-were-supposedly-given-asylum/; letöltés ideje: 2016. március 8.
A magyar megoldással ellentétben a UNHCR részt vett Ausztria humanitárius befogadási programjában, azonban a kiválasztási szempontok között olyanok is szerepeltek (pl. vallás), amelyek nem részei a UNHCR kritériumainak. European Resettlement Network: Austria expands the Humanitarian Admission Programme from 500 to 1500 Syrian refugees; http://www.resettlement.eu/news/austria-expands-humanitarian-admission-programme-500-1500-syrian-refugees; letöltés ideje: 2015. április 18.

[385] *„A humanitárius védelmi programok nem korlátozódnak szükségszerűen azon személyekre, akik menekültnek minősülnek, hanem más személyi kategóriákat céloznak, beleértve azokat is, akik még mindig a származási országukban tartózkodnak. A ’70-es évek elején például Kanada befogadott olyanokat, akik Chilében veszélyben voltak Salvador Allende megbuktatását követően, és az ő kiválasztásukra közvetlenül a származási országban került sor.”* FRA; 8.

probléma csökkentésére. Tény azonban, hogy csak Libanonban 1,2 millió szír él menekülthelyzetben, és csaknem 3 millió Törökországban. A szír konfliktus miatt hazájukat elhagyók mellett pedig továbbra is ott vannak az afgánok, szomáliaiak, eritreaiak, irakiak milliói. Véleményem szerint kérdéses, hogy a nemzetközi közösségben, és különösen az Európai Unió tagállamaiban megvan-e a képesség és hajlandóság, hogy számottevő nagyságrendben vállaljon részt áttelepítésben.

5.2. Menedékkérelem a határon

Az Európai Gazdasági Közösségen belül az 1980-as években vita kezdődött arról, hogy mit jelentsen a négy alapszabadság közül a személyek szabad mozgása. Ez a belső határok nélküli térségben megillessen mindenkit és ne legyen a belső határokon ellenőrzés, vagy maradjon meg a határellenőrzés, és a szabad mozgás joga csak a tagállamok állampolgárait illesse meg. Mivel a tagállamok nem tudtak megegyezni, Franciaország, Németország, Belgium, Luxemburg és Hollandia úgy döntött, hogy létrehoznak egy belső határok nélküli területet. Az erre vonatkozó első megállapodást 1985. június 14-én írták alá, ez volt az ún. Schengeni Megállapodás.[386] **Az 1985-ös megállapodás még nem tartalmazott menekült-specifikus rendelkezéseket, ám az 1990. június 19-én elfogadott ún. Schengeni Végrehajtási Egyezmény[387] már igen**. Ennek 5. cikk (2) bekezdése értelmében „*ha a külföldi nem felel meg valamennyi feltételnek, a Szerződő Felek területére történő beléptetését meg kell tagadni, kivéve ha a Szerződő Fél szükségesnek tartja, hogy humanitárius okokból, nemzeti érdekből vagy nemzetközi kötelezettsége következtében ettől az elvtől eltérjen. Ilyen esetekben a beutazási engedély az érintett Szerződő Fél területére korlátozódik, amely köteles erről tájékoztatni a többi Szerződő Felet.*

Ezek a szabályok nem érintik a menedékjogra vonatkozó külön rendelkezések (...) alkalmazását.”

Ez alapján tehát a menedéket kérőkre nem vonatkoztak az Egyezménynek a beléptetés megtagadására vonatkozó szabályai, tehát **a kérelmező számára biztosítani kell a területi menedékjog kérésének lehetőségét**.

A Schengeni Megállapodás által hozott változásokat az 1997-ben elfogadott Amszterdami Szerződéshez csatolt jegyzőkönyv építette be az Európai Unió keretrendszerébe, így a közösségi/uniós jog részévé vált. A külső határok védelmével kapcsolatos uniós joganyag részét képezi – többek között – a Schengeni Információs Rendszer (SIS) és ennek második generációja (SIS II), amely az EU legnagyobb informatikai rendszereként működő uniós szintű körözési adatbázis.

Intézményi szinten létrejött az Unió szakosított ügynökségeként a FRONTEX, amelynek statútum-rendelete eredetileg nem tartalmazott kifejezett menekültügyi rendelkezéseket, ám később a rendelet módosítása[388] révén e hiányosságot pótolták az uniós jogalkotók, a rendelet kifejezett, nem egyszer alapelvi szintű kötelezettségeket telepített az Ügynökségre a

[386] Megállapodás a Benelux Gazdasági Unió államai, a Németországi Szövetségi Köztársaság és a Francia Köztársaság kormányai között a közös határaikon történő ellenőrzések fokozatos megszüntetéséről

[387] Egyezmény a Benelux Gazdasági Unió államai, a Német Szövetségi Köztársaság és a Francia Köztársaság kormányai között a közös határaikon történő ellenőrzések fokozatos megszüntetéséről szóló, 1985. június 14-i schengeni megállapodás végrehajtásáról

[388] Az Európai Parlament és a Tanács 1168/2011/EU rendelete (2011. október 25.) az Európai Unió Tagállamai Külső Határain Való Operatív Együttműködési Igazgatásért Felelős Európai Ügynökség felállításáról szóló 2007/2004/EK tanácsi rendelet módosításáról

menedékjog biztosítása érdekében.[389] A Frontex alapjain 2016-ban létrehozott új, Európai Határ- és Partvédelmi Ügynökség statútum-rendelete[390] hasonlóan fogalmaz. A (47) preambulum-bekezdés értelmében a *„feladatai ellátása során az Európai Határ- és Parti Őrségnek – amely magában foglalja az Ügynökséget és a határigazgatásért felelős nemzeti hatóságok, ideértve a határellenőrzési feladataiknak megfelelő mértékben a parti őrségeket is – teljes mértékben tiszteletben kell tartania az alapvető jogokat, különösen (...) a menekültek helyzetére vonatkozó egyezményt, valamint a nemzetközi védelemhez való hozzáféréssel kapcsolatos kötelezettségeket (...)”*. A 21. cikk (4) bekezdésének első mondata alapján az európai határ- és partvédelmi *„csapatok tagjai a feladataik ellátása és hatásköreik gyakorlása során teljes mértékben tiszteletben tartják az alapvető jogokat, köztük a menekültügyi eljárásokhoz való hozzáférést és az emberi méltóságot.”* A 34. cikk (1) bekezdésének első mondata ugyanezt erősíti meg, általános jelleggel: *„Az Európai Határ- és Parti Őrség az e rendeleti szerinti feladatainak ellátása során garantálja az alapvető jogok védelmét a vonatkozó uniós joggal, különösen a Chartával, a vonatkozó nemzetközi joggal, ideértve a menekültek helyzetére vonatkozó 1951. évi egyezményt és annak 1967. évi jegyzőkönyvét, valamint a nemzetközi védelemhez való hozzáféréssel kapcsolatos kötelezettségekkel, különösen a visszaküldés tilalmának (non-refoulement) elvével összhangban”*.

Jelenleg a határrendészet, határvédelem oldaláról a menedékjog érvényesülését, illetve a területhez való hozzáférést, a korábbi egyezményeket részben felváltó Schengeni határellenőrzési kódex (a továbbiakban: Kódex)[391] szabályai biztosítják.

---

[389] Pl. (9) preambulum-bekezdés: *„felül kell vizsgálni az Ügynökség megbízatását, biztosítva egyúttal, hogy valamennyi meghozott intézkedés arányos legyen a kitűzött célokkal, hatékony legyen, és teljes mértékben tiszteletben tartsa az alapvető jogokat, valamint a menekültek és a menedékkérők jogait, beleértve különösen a visszaküldés tilalmát.”*
(18) preambulum-bekezdés: *„Az Ügynökség európai szinten folyó – az alapvető jogokra, a nemzetközi védelemhez és a menekültügyi eljárásokhoz való hozzáférésre is kiterjedő – képzést kell biztosítania a tagállamok nemzeti határőreinek oktatói számára (...)”*
(29) preambulum-bekezdés első mondata: *„E rendelet tiszteletben tartja az alapvető jogokat és betartja a különösen az EUMSZ és az Alapjogi Charta által elismert elveket, nevezetesen az emberi méltósághoz való jogot, a kínzás és az embertelen vagy megalázó bánásmód vagy büntetés tilalmát, a szabadsághoz és biztonsághoz való jogot, a személyes adatok védelméhez való jogot, a menedékjogot, a visszaküldés tilalmának elvét, a megkülönböztetés tilalmának elvét, a gyermekek jogait, valamint a hatékony jogorvoslathoz való jogot.”*
A módosítás eredményeként a rendelet 2. cikkének harmadik mondata a következő: *„Az Ügynökség a vonatkozó uniós jog, többek között az Európai Unió Alapjogi Chartája (Alapjogi Charta); a vonatkozó nemzetközi jog, többek között a menekültek helyzetére vonatkozó, 1951. július 28-án Genfben megkötött egyezmény (a genfi egyezmény); a nemzetközi védelemhez való hozzáféréssel kapcsolatos kötelezettségek, különösen a visszaküldés tilalmának elve és az alapvető jogok teljes körű tiszteletben tartásával látja el feladatait, figyelembe véve a jelen rendelet 26a. cikkében említett konzultatív fórum jelentéseit is.”*
3b. cikk (4) bekezdés első mondata: *„Az európai határőrcsapatok tagjai a feladataik ellátása és hatásköreik gyakorlása során teljes mértékben tiszteletben tartják az alapvető jogokat, köztük a menekültügyi eljárásokhoz való hozzáférést és az emberi méltóságot.”*

[390] Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2016/1624 Rendelete (2016. szeptember 14.) az Európai Határ- és Parti Őrségről és az (EU) 2016/399 európai parlamenti és tanácsi rendelet módosításáról, valamint a 863/2007/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet, a 2007/2004/EK tanácsi rendelet és a 2005/267/EK tanácsi határozat hatályon kívül helyezéséről

[391] Az Európai Parlament és a Tanács 562/2006/EK rendelete (2006. március 15.) a személyek határátlépésére irányadó szabályok közösségi kódexének (Schengeni határ-ellenőrzési kódex) létrehozásáról; a 2014-15-ös migrációs válságra válaszként az uniós jogalkotók módosították a Kódexet, így jelenleg az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2016/399 Rendelete (2016. március 9.) a személyek határátlépésére irányadó szabályok uniós kódexéről (Schengeni határ-ellenőrzési kódex) (kodifikált szöveg) a hatályos.

5.2.1. Menedékkérelem a Schengeni Határellenőrzési Kódex alapján

Az Európai Unió négy alapvető szabadságának – különösen a személyek szabad mozgásának – érvényesüléséhez nélkülözhetetlen az Unión belüli határellenőrzés felszámolása. Ez azonban szükségszerűen együtt jár a külső határok szigorú őrizetével. Ahogy az Európai Unió Működéséről szóló szerződés 77. cikke (a korábbi 62. cikk) alapján „*[a]z Unió olyan politikát alakít ki, amelynek célja:*

a) annak biztosítása, hogy a belső határok átlépésekor a személyek, állampolgárságuktól függetlenül, mentesüljenek mindenfajta ellenőrzés alól,

b) a személyek ellenőrzésének és a határátlépések eredményes felügyeletének biztosítása a külső határokon,

c) a külső határok integrált határőrizeti rendszerének fokozatos bevezetése."

Szintén e cikk (2) bekezdésének b) pontja alapján az Európai Parlament és a Tanács intézkedési kötelezettséget kapott azon ellenőrzések vonatkozásában, amelyeknek a külső határokat átlépő személyeket alá kell vetni. E felhatalmazás birtokában készült el az egységes külső határőrizet szabályait tartalmazó Kódex.

Ahogy a jelenleg hatályos Kódex (36) preambulum-bekezdése fogalmaz: „*Ez a rendelet tiszteletben tartja az alapvető jogokat, és figyelemmel van különösen az Európai Unió alapjogi chartája által elismert elvekre. E rendeletet a tagállamoknak a nemzetközi védelemre és a visszaküldés tilalmára (*non-refoulement*) vonatkozó kötelezettségeire tekintettel kell alkalmazni.”*

A Kódex 5. cikkének (1) bekezdése értelmében a külső határokat csak a határátkelőhelyeknél és azok hivatalos nyitvatartási ideje alatt lehet átlépni,[392] míg a 13. cikkének (1) bekezdése szerint „*a határőrizet fő célja a jogellenes határátlépések megakadályozása, a határokon átnyúló bűnözés elleni küzdelem, valamint a határt illegálisan átlépő személyek elleni intézkedések meghozatala”*. Ugyanezen cikk (2) bekezdése értelmében „*a határőrizetet oly módon kell végrehajtani, hogy az megakadályozza a személyeket a határátkelőhelyeken történő ellenőrzés megkerülésében, és visszatartsa őket ettől*".

A Kódex alapján tehát rendkívüli mértékben megnehezedik a schengeni külső határ okmányok nélküli, vagy más szempontból irreguláris átlépése, holott ahogy korábbi fejezetekben látható volt, a menedékkérők számára sokszor nem áll rendelkezésre más lehetőség.

Felismerve az üldözöttek nehéz helyzetét, a Kódex speciális szabályokat tartalmaz a nemzetközi védelmet kérők kapcsán. Általános jelleggel írja elő a 3. cikk (2) bekezdése, hogy a Kódex rendelkezéseit a menekültek és a nemzetközi védelmet kérők jogainak sérelme nélkül kell alkalmazni. Általános szabályként rögzíti továbbá a 4. cikk, hogy **a Kódex szabályainak alkalmazása során figyelemmel kell lenni az Alapjogi Chartában foglaltakra, és különösen a nemzetközi védelemre vonatkozó kötelezettségekre.**[393] E szabályoknál lényegesen konkrétabb ugyanakkor a 14. cikk (1) bekezdése, amely **a beléptetés**

[392] Kódex 5. cikk (1) bekezdés: *„A külső határokat csak a határátkelőhelyeknél és azok hivatalos nyitvatartási ideje alatt lehet átlépni. A nyitvatartási időt egyértelműen fel kell tüntetni azokon a határátkelőhelyeken, amelyek nem napi 24 órában tartanak nyitva.”*

[393] Jelzésértékű, hogy a Kódex korábbi változatában e kötelezettség még csupán a (20) preambulum-bekezdésben jelent meg, a hatályos változat azonban a jogszabály törzsszövegében, kiemelt helyen jeleníti meg.

megtagadása kapcsán a főszabályok alóli kivételként említi a menedékjogra és a nemzetközi védelemre vonatkozó különös rendelkezések alkalmazását.[394]

A Kódex 2013. július 19-étől hatályos módosítása[395] alapján akár a tagállam, akár harmadik ország területén létesül közös határátkelőhely, a tagállam területéhez történő hozzáférést biztosítani kell a menedékkérők számára. Ha a közös határátkelőhely létesítésére a tagállam területén kerül sor, a hatályos Kódex VI. mellékletének 1.1.4.2. pont a) alpontja alapján: *„Azon harmadik országbeli állampolgár részére, aki a tagállam területén nemzetközi védelmet igényel, az Unió menekültügyi vívmányaival összhangban hozzáférést kell biztosítani a tagállam vonatkozó eljárásaihoz”*. Ha közös határátkelőhely nem a tagállam, hanem a harmadik ország területén létesül, akkor a Kódex VI. mellékletének 1.1.4.3. pontja alapján: *„Azon harmadik országbeli állampolgár részére, aki átesett a harmadik ország határőrei által végzett kiléptetési ellenőrzésen és ezt követően a harmadik országban jelen lévő tagállami határőröktől nemzetközi védelmet igényel, az Unió menekültügyi vívmányaival összhangban hozzáférést kell biztosítani a tagállam vonatkozó eljárásaihoz. A harmadik ország hatóságainak el kell fogadniuk az érintett személy belépését a tagállam területére”*.

A Kódex szabályaival összhangban az államhatárról szóló 2007. évi LXXXIX. törvény 11. §-a úgy rendelkezik, hogy: *„Az államhatárt nemzetközi szerződésben és törvényben meghatározott feltételekkel – ha nemzetközi szerződés vagy az Európai Unió közvetlenül alkalmazandó jogi aktusa kivételt nem tesz – a forgalom számára megnyitott, a forgalom jellegének megfelelő közúti, vasúti, vízi vagy légi határátkelőhelyen vagy a határátlépési ponton, ellenőrzés mellett szabad átlépni”*.

Magyar menekültügyi szempontból a nemzetközi migrációnak és a menekültügyi nyomásnak leginkább kitett térség az elmúlt évek során a szerb-magyar külső határ volt (2015 szeptemberétől a szerb-magyar határon emelt kerítés átterelte a migrációt a horvát-magyar határszakaszra). Szerb viszonylatban a határátkelőhelyek közül közös helyen történő határellenőrzés Magyarország területén valósul meg Röszke – Horgos, Ásotthalom – Bácsszőlős közúti, Kelebia – Szabadka, valamint Röszke – Horgos vasúti határátkelő-helyeken. Utóbbi nemzetközi autópálya határátkelő helyen közös kapcsolattartási szolgálati hellyel is rendelkezik, szintén Magyarország területén.[396]

A fenti rendelkezések alapján megállapítható, hogy **a schengeni jogi szabályozás kifejezetten lehetővé teszi a területhez történő hozzáférést menedékkérelem előterjesztésének céljából**. **Nem igaz az, hogy a schengeni szabályok betartása akadályát jelentené a menedékkérők területhez történő hozzáférésnek**, hiszen elegendő a külföldinek a schengeni külső határon lévő határátkelő helyen kinyilvánítania a menedékjog iránti szándékát, és a határőrizeti feladatot ellátó szerveknek ez alapján kötelességük biztosítani a belépést valamint azt, hogy a kérelem előterjesztésére a külföldinek tényleges lehetősége legyen. Amennyiben a határrendészeti feladatot ellátó szervek más eljárást követnek, az nem a schengeni szabályoknak megfelelő, kifejezetten jogellenes.

---

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

[395] Az Európai Parlament és a Tanács 610/2013/EU rendelete (2013. június 26.) a személyek határátlépésére irányadó szabályok közösségi kódexének (Schengeni határ-ellenőrzési kódex) létrehozásáról szóló 562/2006/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet, a Schengeni Megállapodás végrehajtásáról szóló egyezmény, a 810/2009/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet, az 1683/95/EK tanácsi rendelet, a 539/2001/EK tanácsi rendelet, valamint a 767/2008/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet módosításáról

[396] 2012. évi IV. törvény Magyarország Kormánya és a Szerb Köztársaság Kormánya között a közúti, a vasúti és a vízi határforgalom ellenőrzéséről szóló Megállapodás kihirdetéséről

Hasonlóan vitatható az a vélemény is, amely szerint a menekültügy alapvetően határrendészeti kérdés, és határrendészeti eszközökkel kezelhető lenne. A határrendészet szerepe a menekültügyi folyamatok befolyásolásában elsősorban nem a be-, hanem a kilépés oldalán állapítható meg. Így a magyar határőrizeti szervek az ún. 8 km-es szabály bevezetéséig (ennek ismertetését ld. később!) lényegében tehetetlenek voltak a szerb-magyar határt már átlépett menedékkérőkkel szemben. Ezen a területen a fellépésre a szerb oldalon, a szerb határőröknek nyílt lehetősége.

Érdekes tény, hogy a határátkelő-helyeken jelzett menedékkérelmek száma Magyarországon minimális. 2014-ben mindössze 104 fő nyilvánította ki határátkelő-helyen a menedékjog iránti kérelmét, ami az összes az évi menedékkérelem 2 ezreléke. 2015-ben és 2016-ban az arányuk a Rendőrség közlése alapján még ennél is alacsonyabb volt.[397]

A gyakorlat azt mutatja, hogy a külföldiek jellemzően nem Magyarországon akarnak menedéket kérni, így a szabályos határátkelő-helyek helyett a zöldhatárt használva próbálják kikerülni a határrendészetet, és csak azt követően kérnek Magyarországon menedéket, ha ez nem sikerül, és illegális határátlépés miatt a hatóságok előállítják őket.

Még akik nem kérnek menedéket, azokról sem lehet egyértelműen kijelenteni, hogy nincs megalapozott nemzetközi védelmi igényük, csupán azt, hogy nem Magyarországon akarnak menedéket kérni. **A jelenség nem magyar sajátosság, megfigyelhető a szárazföldi külső határokkal nem rendelkező tagállamokban is.** Franciaországban például – jellemzően eritreai, szudáni, afgán származású – külföldiek ezrei nem kérnek menedéket, és próbálnak eljutni az Egyesült Királyságba.[398] *„Szakértői bizonyítékok igazolják, hogy számos kérelmező hajlik arra, hogy észrevétlenül lépjen be az első tagállamba és irregulárisan tovább utazzon egy másodikba, mielőtt menedéket kérne és ujjnyomatolnák az EURODAC*[399]*-ba, ahelyett, hogy az első érkezés országában nyújtaná be kérelmét.”*[400]

5.2.2. Határon lefolytatott eljárások

A fentiekben ismertetett mechanizmus, **a határátkelő helyen jelzett menedékjog iránti kérelem és az annak alapján történő beléptetés nem minősül ún. határon lefolytatott eljárásnak**, ahogy azt az Európai Unió átdolgozott eljárási irányelvének 43. cikke meghatározza, hiszen utóbbi esetében a beléptetést megelőzően arról is döntést kell hozni, hogy **a kérelmező egyáltalán jogosult-e belépni az ország területére**.

---

[397] Adatok forrása: Országos Rendőr Főkapitányság

[398] The Telegraph: Calais' thousands of migrants waiting, hoping to get to Britain; A The Telegraph honlapja: http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/europe/france/11021739/Calais-thousands-of-migrants-waiting-hoping-to-get-to-Britain.html; letöltés ideje: 2015. március 21.

[399] A Tanács 2725/2000/EK rendelete (2000. december 11.) a dublini egyezmény hatékony alkalmazása érdekében az ujjlenyomatok összehasonlítására irányuló „Eurodac” létrehozásáról. A nyilvántartás tartalmazza a tagállamok területén menedéket kérő, valamint az oda illegálisan belépő külföldiek ujjnyomat-adatait. Átdolgozott változata – Az Európai Parlament és a Tanács 603/2013/EU rendelete (2013. június 26.) a harmadik országbeli állampolgár vagy hontalan személy által a tagállamok egyikében benyújtott nemzetközi védelem iránti kérelem megvizsgálásáért felelős tagállam meghatározására vonatkozó feltételek és eljárási szabályok megállapításáról szóló 604/2013/EU rendelet hatékony alkalmazása érdekében az ujjlenyomatok összehasonlítását szolgáló Eurodac létrehozásáról, továbbá a tagállamok bűnüldöző hatóságai és az Europol által az Eurodac-adatokkal való, bűnüldözési célú összehasonlítások kérelmezéséről, valamint a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség nagyméretű IT-rendszereinek üzemeltetési igazgatását végző ügynökség létrehozásáról szóló 1077/2011/EU rendelet módosításáról (átdolgozás) – 2015. július 20-án lépett hatályba.

[400] GUILD (2006) 53.

A határon lefolytatott eljárások kapcsán az irányelv számos speciális szabály alkalmazását teszi lehetővé a tagállamok számára, amelyek segítségével hatékonyabban tudják lefolytatni eljárásaikat:

- a tagállamok a menekültügyi eljárások lefolytatására általában jogosult és köteles hatóságtól eltérő hatóságot (tipikusan a határrendészeti feladatokat ellátó szerveket) is bevonhatnak e feladatok ellátásába (4. cikk (2) bekezdés b) pont);
- a tagállam határán vagy a tranzitzónában döntést lehet hozni a kérelem elfogadhatóságáról, vagy gyorsított eljárásban elbírálhatóságáról (43. cikk (1) bekezdés, valamint 31. cikk (8) bekezdés);
- nagyszámú kérelmező esetén ezek a speciális eljárási szabályok akkor is alkalmazhatók, ha a kérelmezők elhelyezésére nem a tranzitzónában, vagy a határon, de azok közelében kerül sor (43. cikk (3) bekezdés).

A fenti szabályok ugyanakkor csak megfelelő garanciák érvényre juttatása mellett alkalmazhatók, amelyek az alábbiakban foglalhatók össze:

- nem alkalmazható automatikusan a határon lefolytatott eljárás a hamis okmányok használata, vagy az okmányok hiánya miatt, ha ezekre a kérelmezőnek megfelelő indoka van (21. preambulum-bekezdés);
- a kérelmező számára biztosítani kell a területen maradás jogát a jogorvoslati szakra is kiterjedően (2. cikk p) pont és 46. cikk (8) bekezdés);
- a határátkelőhelyeken és a tranzitterületen is tájékoztatást kell adni a menedékkérelem előterjesztésének lehetőségéről (8. cikk);
- különleges eljárási igényekkel rendelkező személyes esetében csak akkor alkalmazható, ha a határon lefolytatott eljárás során a különleges eljárási igények ténylegesen biztosíthatók (30. preambulum-bekezdés és 24. cikk (3) bekezdés);
- kísérő nélküli kiskorúak esetében – az előző pontban említetteken túl is – csak akkor alkalmazhatják, ha a kérelmező biztonságos származási országból érkezett; vagy veszélyt jelent a nemzetbiztonságra, közrendre; vagy esetében van biztonságos harmadik ország; vagy félrevezette a hatóságokat hamis dokumentumok felhasználásával; vagy rosszhiszeműen megsemmisítette vagy eldobta személyazonosításra alkalmas okmányait (25. cikk (6) bekezdés b) pont);
- a UNHCR a tranzitzónában elhelyezett kérelmezőkkel is kapcsolatot tarthat (29. cikk (1) bekezdés a) pont);
- amennyiben a hatóságok 4 héten belül (a tagállamok ennél rövidebb időtartamot is meghatározhatnak) nem tudnak döntést hozni a menedékkérelem érdemében, úgy a kérelmezőt be kell léptetni az ország területére, és az általános szabályok szerint kell lefolytatni az eljárást (43. cikk (2) bekezdés);
- a tagállamoknak ilyen ügyekben is kifejezetten biztosítaniuk kell a hatékony jogorvoslathoz való jogot (30. preambulum-bekezdés és 46. cikk (1) bekezdés a) pont iii. alpont);
- e jogorvoslat nem csak kérelemre, hanem hivatalból is biztosítható (46. cikk (4) bekezdés);
- a jogorvoslat során a kérelmezőnek biztosítani kell a szükséges tolmácsolást, a jogi segítségnyújtást, és legalább egy hetet a felülvizsgálati kérelme előterjesztésére; (46. cikk (6) bekezdés).

A fenti, cizellált szabályrendszer természetesen hosszú fejlődés eredményeként alakult ki, jelentős részben az EJEB gyakorlata alapján.

A korábban részletesen ismertetett **Amuur v. Franciaország-ügy**[401] óta európai állam nem képzelhette többé, hogy a tranzitzónában feltartóztatott személy nincs a területén, és reá az emberi jogi kötelezettségek nem terjednek ki.[402] A befogadási és az eljárási irányelvek átdolgozott változatai ráadásul egyértelműen kijelentik, hogy a felségvizekre is kiterjed területi hatályuk. Tehát a felségvizeken feltartóztatott hajók esetében még csak nem is az extraterritoriális joghatóság alapján kerülnek a menedékkérők az uniós acquis hatálya alá, hanem azért, mert a felségvizek az államterület részét képezik.

Bár a határon lefolytatott eljárás szárazföldi határátkelő-helyen való alkalmazásának elvi lehetősége eddig is fennállt, ezt a speciális eljárást (pontosabban eljárás-részt) az államok az utóbbi időszakig **jellemzően nemzetközi repülőtereken és kikötőkben** alkalmazták, ahol a tranzitterület megfelelő lehetőséget biztosít a kérelmezők elhelyezésére mindaddig, amíg a hatóságok döntést hoznak a beléptetésről, vagy annak végleges megtagadásáról. *„Ausztria, Észtország, Spanyolország, Görögország, Magyarország, Lengyelország, Románia, Szlovénia a határon lefolytatott eljárást minden kérelmezőre alkalmazza, aki menedéket kér vagy általában a határon, vagy meghatározott helyszíneken (pl. repülőtereken).”*[403]

Az ilyen repülőtéri eljárásokban tapasztalható problémákra világított rá a korábban már említett **Gebremedhin v. Franciaország-ügy**.[404] Az eritreai származású ügyfél az embercsempész által rendelkezésére bocsátott, nem a saját nevére szóló okmánnyal repült 2006. június 29-én Párizsba, ahol a repülőtéren fogva tartották. A kérelmező legkésőbb július 1-jén jelezte, hogy menedéket szeretne kérni és ebből a célból kíván belépni Franciaország területére. A menekültügyi hatóság két alkalommal is meghallgatta, majd július 5-én a beléptetés megtagadására adott javaslatot a kérelmező nyilatkozataival kapcsolatban felfedezhető szavahihetőségi aggályok miatt. Július 6-án a francia belügyminiszter úgy döntött, hogy az ügyfél azon kérelme, hogy menedékkérőként beléphessen az ország területére nyilvánvalóan megalapozatlan. Elutasította a kérelmet és úgy döntött, hogy kiutasítja a kérelmezőt Eritreába, vagy bármely más országba, amely befogadja. A kérelmező július 7-én bírósághoz fordult, hogy menedékjog kérésének céljából engedélyezzék számára az országba való belépést, ám kérelmének nem volt felfüggesztő hatálya. Másnap a bíróság meghallgatás tartása nélkül elutasította a keresetet. A kérelmező az EJEB-hez fordult, ami kérte a kiutasítás felfüggesztését. Erre tekintettel a belügyminiszter július 20-án engedélyezte a kérelmező számára a belépést. A kérelmező ezt követően menedékkérelmet nyújtott be a francia menekültügyi hatóságnál, ami a november 7-én hozott és november 9-én kihirdetett döntésében menekültnek ismerte el.

Az EJEB a 2007. április 26-án hozott ítéletében megállapította, hogy a francia menekültügyi hatóság általánosságban rendelkezik a szükséges jogkörökkel, azonban az eset súlyos hiányosságra hívja fel a figyelmet azokban az esetekben, amikor egy külföldi határellenőrzési ponton, például repülőtéren jelentkezik az érintett hatóságoknál. *„Ahhoz, hogy egy menedékkérő benyújtsa kérelmét az OFPRA-hoz [francia menekültügyi hatóság], a külföldinek francia területen kell lennie. Ennek folyományaként, a határra érkezést követően nem tudtak kérelmet előterjeszteni, hacsak nem kapták meg azt a jogot, hogy belépjenek a területre. Ha nem rendelkeznek az ehhez szükséges okmányokkal, kérniük kell, hogy*

[401] Lásd a 139. lábjegyzetet!
[402] NAGY, 191.
[403] European Commission: Report from the Commission to the European Parliament and the Council; 2010. szeptember 8., Brüsszel, 14.; az Európai Bizottság honlapja; http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0465:FIN:EN:PDF; letöltés ideje: 2015. március 21.
[404] Lásd a 140. lábjegyzetet!

menedékkérőként léphessenek be; ezt követően fogva tartják őket a „várózónában" mindaddig, amíg a hatóságok megvizsgálják, hogy a tervezett menedékkérelmük nem nyilvánvalóan megalapozatlan-e. Ha a közigazgatási hatóságok a kérelmet nyilvánvalóan megalapozatlannak ítélik, megtagadják az országba való belépést és az érintett személy automatikusan kiutasítással kell szembenéznie anélkül, hogy valójában lett volna lehetősége menedéket kérni az OFPRA-nál."

Az EJEB az automatikus felfüggesztő hatály biztosításának hiánya miatt elmarasztalta Franciaországot a 13. cikk megsértése miatt – az Eritreába való kiutasítás lehetőségére tekintettel – a 3. cikkel összefüggésben. **Nem volt jogszerű tehát az az eljárás, amely az országba történő belépést olyan módon tagadta meg, hogy ahhoz kiutasítási/visszaküldési döntés is kapcsolódott, amellyel szemben nem állt rendelkezésre olyan jogorvoslat, ami a felfüggesztő hatályt biztosította volna**.

Magyarországon 2015-ig csupán az **ún. repülőtéri eljárás** számított az uniós jog kontextusában határon lefolytatott eljárásnak. A szabályozás a hatóságokra nézve szigorúbb volt az uniós előírásoknál, ugyanis az előzetes vizsgálatot –, hogy a kérelem elfogadhatatlan, illetve nyilvánvalóan megalapozatlan-e – 8 napon belül kellett lefolytatnia, és a Met. 72. (5) bekezdése alapján ennek leteltével, vagy ha az ügyet részletes vizsgálati eljárásra utalta, a kérelmezőt be kellett léptetnie az országba. Érdekesség, hogy ilyen esetben a belépés akkor sem tekinthető illegálisnak, ha az ügyfél semmilyen érvényes okmánnyal nem rendelkezik, hiszen a külföldi a beléptetés pillanatában már menedékkérő, és mint ilyet, megilleti a területhez való hozzáférés, a területen maradás joga.

A nyugat-európai tapasztalatokkal ellentétben **a jogintézmény alkalmazására Magyarországon évente meglehetősen csekély számban kerül sor**. 2014-ben például mindössze 53 fő (az összes kérelmező alig több, mint 1 ezreléke)[405] nyújtotta be repülőtéren menedékjog iránti kérelmét. Ennek oka egyrészt az, hogy kevés menedékkérő érkezik az országba nemzetközi repülőtéren (a fő migrációs útvonal a Balkánon keresztül éri hazánkat), másrészt az, hogy különleges bánásmódot igénylő személyek esetében nem is lehet alkalmazni a repülőtéri eljárást, őket azonnal be kell léptetni az országba.

A Met. 2015. augusztus 1-jétől hatályos módosítása ugyan eltörölte a közigazgatási eljárás előzetes és részletes vizsgálati szakra történő szétválasztását, valamint – részben a hatályon kívül helyezett nyilvánvalóan megalapozatlanság helyett – bevezette a gyorsított eljárást, azonban változatlanul hagyta a beléptetésre szolgáló 8 napos objektív határidőt.

Hazánkban **a repülőtéri eljárás** szerepe – hacsak a kérelmező vissza nem vonja a kérelmét – **marginális, nincs érdemi jelentősége, mindenképpen sor kerül a beléptetésre**. A jogintézménynek akkor lenne értelme, ha a 8 napon belül végrehajtható elutasító döntést lehetne hozni, ez azonban a jelenlegi jogszabályi körülmények mellett lényegében kizárt. Tételezzük fel, hogy a menekültügyi hatóság a kérelem benyújtásának napján meghallgatja az ügyfelet, még aznap meghozza az elutasító döntést, és azon melegében ki is hirdeti a kérelmező számára, aki nyomban felülvizsgálati kérelmet terjeszt elő. Tekintsünk el attól, hogy ez négy olyan feltétel, amelyek gyakorlatilag sosem teljesülnek egyszerre! Ezt követően a hatóságnak haladéktalanul meg kell küldenie az iratokat az ellenkérelmével együtt az illetékes bíróságnak. A postázást is beleszámítva, mire az akta a bírósághoz ér, már régen letelt a 8 nap, ami után az ügyfelet be kell léptetni az ország területére. A bíróságon az aktát iktatják, szignálják, majd azt követően a bírónak 8 napja van arra, hogy nemperes eljárás keretében döntsön a hatósági döntés jogszerűségéről. A bíróság döntését postázza a hatóság számára, ami szintén több nap, tehát a kérelem benyújtását követő 1-2 hónap eltelte után

[405] A Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal kezelésében lévő adatok alapján készítette: a szerző.

érkezik meg a hatósághoz a bíróság írásba foglalt döntése. A 8 napos határidőre tekintettel azonban az ügyfél már hetek óta elhagyta a tranzitzónát és belépett az országba. (És ha a bíróság helyben is hagyta a hatóság döntését, az ügyfél még mindig ismételt kérelmet terjeszthet elő, ami alapján rendelkezni fog a területen maradás jogával.)

Az eljárás ezért képtelen elérni azon célját, hogy a belépésre nem jogosult menedékkérőket az országon kívül tartsa. Kizárólag azokban az esetekben töltheti be szerepét, ha az ügyfél visszavonja a kérelmét, vagy belenyugszik az elutasító döntésbe és nem nyújt be felülvizsgálati kérelmet.

Annak érdekében, hogy a rendszer ne legyen kijátszható, a Met. 31/A. § (1) bekezdés e) pontja alapján – összhangban az átdolgozott befogadási irányelv 8. cikk (3) bekezdésének c) pontjával[406] – a menekültügyi őrizet elrendelhető, azonban ez nem változtat azon, hogy a **repülőtéri eljárás nem képes betölteni a szerepét, a kérelmező beléptetésére így is úgy is sor kerül**.

A 2015 nyarán tapasztalható migrációs nyomás hatására – májusban a kérelmezők száma a 10.000-et, majd folyamatosan tovább növekedve augusztusban már a 45.000-et is meghaladta[407] – a magyar jogalkotó 2015. szeptember 15-ei hatályba lépéssel **megteremtette a szárazföldi határon is a határon lefolytatott eljárást**. A Met. új 71/A. §-a tartalmazza azon szabályokat, amelyek alapján – a repülőtéri eljárással részben analóg módon – a szárazföldi határon is tranzitzónák kialakítására került sor, ahol a külföldiek előterjeszthetik nemzetközi védelem iránti kérelmüket.

A két jogintézmény, a repülőtéri eljárás és a határon lefolytatott eljárás között **két alapvető eltérés figyelhető meg**. A leginkább nyilvánvaló eltérés az eltérő időkeret; repülőtéri eljárás esetében a kérelmezőt **nyolc nap**, (szárazföldi) határon lefolytatott eljárás esetén **4 hét** elteltét követően kell a kérelmezőt beengedni az ország területére. Tartalmi eltérés azonban, hogy a Met. 72. § (4) bekezdésének a) pontja alapján **a repülőtéri eljárásban nem csupán a kérelem elfogadhatatlanságának vizsgálatára van jogi lehetőség, hanem a gyorsított eljárásban elbírálásnak is.**[408] A Met. 71/A. § (3) bekezdése alapján **a határon lefolytatott eljárásban kizárólag a kérelem elfogadhatatlanságát vizsgálja a hatóság** és ha nem az, az (5) bekezdésben foglaltaknak megfelelően a kérelmezőt be kell léptetni az ország területére.[409]

A jogszabályi koherencia érdekében e szabály az államhatárról szóló 2007. évi LXXXIX. törvényben is megjelenik, amelynek 15/A. § (2) bekezdése értelmében *„A tranzitzónában tartózkodó, elismerést kérő személy Magyarországra történő beléptetésére akkor kerülhet sor, ha menekültügyi hatóság nemzetközi védelmet biztosító döntést hoz, a menekültügyi eljárás általános szabályok szerinti lefolytatásának feltételei fennállnak, valamint a menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény 71/A. § (4) és (5) bekezdésében meghatározott esetben.”*

---

[406] Átdolgozott befogadási irányelv 8. cikk (3) bekezdésének c) pontja: *„A kérelmezőt csak akkor lehet őrizetbe venni, ha arra azért van szükség, hogy az eljárás keretében döntést hozzanak arról, hogy a kérelmező beléphet-e az ország területére.”*

[407] Adatok forrása: Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal; http://www.bmbah.hu/index.php?option=com_k2&view=item&layout=item&id=177&Itemid=1232&lang=hu; letöltés ideje: 2016. január 20.

[408] Met. 72. § (4) bekezdés a) pont: *„A kérelmezőt Magyarország területére be kell léptetni, ha a kérelem nem elfogadhatatlan, vagy ha a kérelem gyorsított eljárásban történő elbírálásának nem állnak fenn a feltételei;”*

[409] Met. 71/A. (3) és (5) bekezdés: *„(3) A menekültügyi hatóság a kérelem elfogadhatóságáról soron kívül, de legkésőbb a kérelem benyújtásától számított 8 napon belül dönt. Az eljárás során hozott döntés közléséről a menekültügyi hatóság haladéktalanul gondoskodik.”*
„(5) Ha a kérelem nem elfogadhatatlan, a belépést az idegenrendészeti hatóság jogszabály alapján engedélyezi.”

A magyar jogi környezetbe az átdolgozott eljárási irányelv teljes körű átültetésére – az erre rendelkezésre álló határidő letelte ellenére – ezen értekezés írásának idejében még nem került sor, mégis indokolt összevetni a magyar szabályozást az uniós jogi környezettel.

Megjegyzésre érdemes, hogy mivel a különös eljárási igényekkel rendelkező személy fogalmának átültetése még nem történt meg, a magyar jogszabály bizonyos szempontból megengedőbb az uniós szabályoknál. Az eljárási irányelv nem zárja ki eleve a különös eljárási igényekkel rendelkező személyek kapcsán a határon lefolytatott eljárást, csupán azt írja elő, hogy amennyiben a megfelelő eljárási garanciák nem biztosíthatók, akkor e speciális eljárási rendet nem lehet alkalmazni. Ehhez képest **a magyar jogszabály a különös bánásmódot igénylő személyeket mind a határon lefolytatott, mind a repülőtéri eljárás alól kiveszi.**[410] Hozzá kell tenni, a két személyi kör, a különleges eljárási garanciákat igénylő személyek[411] és a különleges bánásmódot igénylő személyek[412] köre nem azonos. Így például egy várandós nő nem szükségszerűen rendelkezik különleges eljárási igényekkel, ugyanakkor egyértelműen különleges bánásmódot igénylő személynek minősül. Ez azonban nem jelent szükségszerű ellentétet az uniós jogszabályban foglaltakkal, hiszen a kérelmezők javára a tagállamok eltérhetnek az irányelvi szabályoktól. Ezzel ellentétben egy írástudatlan személy különleges lejárási igényekkel rendelkezik, hiszen számára szóban kell minden tájékoztatást, értesítést megtenni, ugyanakkor nincs szüksége különleges befogadási feltételekre.

Megállapítható ugyanakkor, hogy **szögesen ellentétes az irányelvi szabályokkal az**, hogy a Met. a 71/A. § (2) bekezdés értelmében[413] a határon lefolytatott, a 72. § (2) bekezdés alapján pedig a repülőtéri eljárásban is[414] **kizárja azt, hogy a kérelmező jogosult legyen a Magyarország területén való tartózkodásra**, ami a Met. 5. § a) pontja alapján lenne biztosított. Míg az átdolgozott befogadási irányelv 6. cikkének (2) bekezdése alapján[415] a tagállamok kizárhatják határon benyújtott nemzetközi védelem iránti kérelem esetében a kérelmezői jogállást igazoló okmány kiállítását, a területen maradási jog megvonása egyértelműen ellentétes az átdolgozott eljárási irányelv szabályaival. Utóbbi jogszabály 2. cikkének p) pontja alapján ugyanis a *„a tagállamban való maradás: azon tagállam területén – ideértve annak határát és tranzitzónáit is – való maradás, amelyben nemzetközi védelemért folyamodtak, vagy a kérelmet vizsgálják”*.

A tagállam területén maradás joga a beléptetést megelőzően elsősorban abból a szempontból releváns, hogy a tranzitzónában elhelyezett kérelmezőt milyen ellátások

---

[410] Met. 71/A. § (7) bekezdés: *„(7) A határon lefolytatott eljárás szabályai nem alkalmazhatók a különleges bánásmódot igénylő személyekkel szemben.”* Met. 72. § (6) bekezdés: *„(6) A repülőtéri eljárás szabályai nem alkalmazhatók, ha a kérelmet különleges bánásmódot igénylő személy nyújtja be.”*

[411] Átdolgozott eljárási irányelv 2. cikk: *„d) „különleges eljárási garanciákat igénylő kérelmező”: olyan kérelmező, aki egyéni körülményei miatt csak korlátozott mértékben tudja élvezni az ezen irányelv értelmében őt megillető jogokat, és korlátozott mértékben tudja teljesíteni az ezen irányelv alapján rá háruló kötelezettségeket;”*

[412] Met. 2. § k) pont: *„k) különleges bánásmódot igénylő személy: a kísérő nélküli kiskorú, vagy olyan kiszolgáltatott személy – különösen a kiskorú, az idős, a fogyatékkal élő személy, a várandós nő, a kiskorú gyermeket egyedül nevelő szülő, valamint a kínzást, nemi erőszakot vagy a pszichikai, fizikai vagy szexuális erőszak más súlyos formáját elszenvedett személy –, akiről helyzetének egyedi értékelését követően megállapítható, hogy sajátos szükségletekkel rendelkezik;”*

[413] Met. 71/A. § (2) bekezdés: *„(2) A kérelmezőt a határon lefolytatott eljárás során nem illetik meg az 5. § (1) bekezdés a) és c) pontjában foglalt jogosultságok.”*

[414] Met. 72. § (2) bekezdés: *„(2) A kérelmezőt a repülőtéri eljárás során nem illetik meg az 5. § (1) bekezdés a) és c) pontjában foglalt jogosultságok.”*

[415] Átdolgozott befogadási irányelv 6. cikk (2) bekezdés első mondata:*„A tagállamok kizárhatják e cikk alkalmazását a kérelmező őrizetben tartása esetén, valamint a határon benyújtott nemzetközi védelem iránti kérelem vizsgálata idején, illetve olyan eljárás keretében, amely arról dönt, hogy a kérelmező jogosult-e egy tagállam területére belépni.”*

illetik meg. A magyar jogszabály alapján ugyan jogosultak „ellátásra, támogatásra és szállásra”, azonban az uniós követelmények ennél szigorúbbak a tagállamokkal szemben. Amennyiben egy menedékkérő rendelkezik a területen maradás jogával, akkor az átdolgozott befogadási irányelv hatálya alá tartozik. Ezen irányelv 3. cikkének (1) bekezdése értelmében *„[e]zen irányelvet minden olyan harmadik országbeli állampolgárra és hontalan személyre alkalmazni kell, aki egy tagállam területén – ideértve a határán, a felségvizeken vagy a tranzitzónákban – nemzetközi védelem iránti kérelmet nyújt be, mindaddig, amíg kérelmezőként engedélyezik tartózkodását a területen, valamint a családtagjaikra, amennyiben a nemzeti jog szerint a nemzetközi védelem iránti kérelem rájuk is kiterjed”*. Fentiek együttes értelmezése alapján a tranzitzónában elhelyezett személyek számára ugyanazokat a befogadási körülményeket kell biztosítani, mint az ország belsejében elhelyezettek számára.

Jelenleg **ez Magyarországon egyértelműen nem valósul meg**, ami a harmonizációs kötelezettségek miatt jogalkotási feladatot jelent.

5.3. Menedékkérelem belföldön – a területen maradási jog

A menedékjog európai helyzetét figyelembe véve ki lehet jelenteni, hogy jelenleg és az elmúlt évtizedben a menedéket kérők döntően nem az Európai Unióval közvetlenül szomszédos országokból érkeznek. Az ő esetükben – legalábbis álláspontom szerint e következtetés vonható le a menedékjog teljes rendszeréből – **az államok által preferált metódusa a nemzetközi védelemért folyamodásnak a következő lenne: a külföldi elhagyja származási országát, ahol alapvető emberi jogai súlyos veszélyben vannak, majd az első lehetséges helyen menedéket kér**. Ha ezen a helyen, az első menedék országában a menekültkénti elismerés a UNHCR feladata, akkor az áttelepítés segítségével utazhat tovább, és kaphat védelmet egy másik országban. Ha pedig állami feladat a menekültügyi eljárások lefolytatása, akkor ott kér menedéket, majd ha megkapta, a rendes migrációs csatornákon keresztül kér beutazási engedélyt abba az országba, ahol később szeretne letelepedni, adott esetben élve a menekülteknek járó kedvezményekkel, mint amilyen egyes államok kapcsán a már említett vízummentesség.

Az elv tetszetős, a gyakorlat azonban azt mutatja, hogy **tömeges méretekben nem működik.** Évente emberek százezrei a fentiektől eltérő módon jutnak az Európai Unióba és kérnek menedéket valamelyik tagállamban. A külföldön, illetve a határon előterjesztett menedékjog jogintézményeinek fent ismertetett korlátai, illetve jellemzői miatt a kérelmek többségének előterjesztésére valamelyik tagállam területén belül, belföldön kerül sor. E realitás felismerése képeződik le – a korábbiak szerint kakukktojásnak minősíthető dublini rezsim kivételével – az egyes jogintézmények szabályozottságának mértékében is, úgy uniós, mind nemzeti szinten. Míg a külföldön, illetve a határon előterjesztett menedékkérelem szabályai, ha le vannak egyáltalán jogszabályban fektetve, legfeljebb egy-egy cikkre korlátozódnak, addig **a belföldön előterjesztett kérelmekre mind uniós, mind nemzeti szinten részletes, cizellált szabályok vonatkoznak**.

Mivel a menedékjog iránti kérelem belföldön történő előterjesztése feltételezi azt, hogy a kérelmező már az ország területén van, a területhez való hozzáférés ténylegesen már megtörtént, nem mindegy azonban, hogy e hozzáférés biztosítása időben meddig terjed, tehát hány eljáráson keresztül, illetve mely eljárási fázisokig biztosított a területen maradás joga. **Elvi szinten három esetkör különíthető el: 1. már az első eljárásban sem; 2. meghatározott számú (egy vagy több) eljáráson keresztül; 3. korlátlan számú eljáráson**

keresztül biztosított. Mint látni fogjuk, az első elvileg csak hipotetikus lehetőség, a második és a harmadik csoportba tartozó esetköröket pedig célszerű az első, és az ismételt kérelmekre bontani.

5.3.1. A területen maradás megvonása az első kérelem előterjesztésekor

Elméletben elképzelhető olyan eset, amikor a tényszerűen megalapozott nemzetközi védelmi igénnyel rendelkező személy számára jogszerűen nem biztosított a területen maradás joga. A refoulement tilalmával kapcsolatban a genfi egyezmény 33. cikk (2) bekezdése kivételt fogalmaz meg a főszabály alól. *„A jelen rendelkezésből [tehát a visszaküldés tilalmából] folyó kedvezmény azonban nem illeti meg azt a menekültet, akiről alaposan feltehető, hogy veszélyezteti annak az országnak biztonságát, amelynek területén van, vagy aki mivel különösen súlyos bűncselekményért jogerősen elítélték, veszélyt jelent az illető ország lakosságára nézve.”* E személyi kör esetében, amennyiben a szükséges információ a hatóságok számára rendelkezésre áll, a genfi egyezmény értelmezési tartományán belül, jogszerű lehet a visszaküldés például a származási országba, még akkor is, ha ott az érintett élete az (1) bekezdés szerint veszélyben lenne. A rendelkezés alapját egyértelműen az állami önvédelem elve adja, ugyanakkor nagyon fontos kitétel az, hogy a fenti értelmezés csak akkor helytálló, ha a konkrét eset értelmezési keretét kizárólag a genfi egyezmény adja. **Ilyen eset pedig az Európai Unióban nem fordulhat elő**, hiszen adott személyre a nemzetközi jog számos más előírása is vonatkozik, így mindenekelőtt az Emberi Jogok Európai Egyezménye, amelyből szintén levezethető a refoulement tilalma, ráadásul – a genfi egyezménnyel ellentétben – abszolút, kivételt nem tűrő jelleggel.

Hiába lehetne tehát a genfi egyezmény értelmében akár a határról visszafordítani azt a menedékkérőt, akiről tudott, hogy veszélyt jelent az ország nemzetbiztonságára, ezt mégsem lehet megtenni egyéb nemzetközi jogi kötelezettségek alapján. Jelenleg Magyarországon ennek megfelelően egyetlen egy esetkör lehet, amikor egy személy attól függetlenül nem maradhat az ország területén, hogy első menedékkérelme alapján a menekültügyi eljárás még nem zárult le: amikor **a kérelmezővel szemben európai elfogatóparancs kibocsátására került sor**.

Főszabály szerint a kiadatási eljárások során a menekültügy előnyt élvez a kiadatással szemben. A nemzetközi bűnügyi együttműködésről szóló 1996. évi XXXVIII. törvény 14. § (3) bekezdése alapján *„[a]bban az esetben, ha a kiadni kért személy menekültkénti, illetve menedékeskénti elismerését kéri, illetve menedékjogi eljárása van folyamatban, a 22. § (1) bekezdésében meghatározott kiadatási letartóztatás, illetve a 23. § (3) bekezdés szerint elrendelt ideiglenes kiadatási letartóztatás határideje – a menedékjogi eljárás jogerős befejezését figyelembe véve – oly módon hosszabbodik meg, hogy a menekültkénti vagy menedékeskénti elismerés megtagadását követően legalább negyven nap álljon rendelkezésre a kiadatás ügyében való döntésre és a kiadott személy átadására. A kiadatási, illetve ideiglenes kiadatási letartóztatás időtartama azonban ebben az esetben sem haladhatja meg a letartóztatás kezdetétől számított huszonnégy hónapot*.” A **kiadatás kapcsán a menedékjog tulajdonképpen előkérdést jelent**, hiszen ha a menekültügyi eljárás során elismerő döntés születik, az ugyanezen jogszabályhely (1) bekezdése alapján *„[m]eg kell tagadni a menekült*

kiadatását, kivéve, ha azt a menedékjogról szóló törvényben meghatározott biztonságos harmadik ország kéri."[416]

Nem érvényesül azonban az említett főszabály, tehát a menekültügy „elsőbbsége" a kiadatási eljárással szemben akkor, ha a kiadatásra az Európai Unió tagállamai között, az Európai Unió tagállamaival folytatott bűnügyi együttműködésről szóló 2012. évi CLXXX. törvényben foglalt **európai elfogatóparancs alapján kerül sor**. E törvény 11. §-a[417] értelmében: „*[h]a a terhelt menekültkénti vagy menedékeskénti elismerését kéri, a bíróság haladéktalanul értesíti a menekültügyi hatóságot arról, hogy a terhelttel szemben átadási eljárás van folyamatban.*"

Önmagában e konkrét jogszabályhelyből rendkívül nehéz lenne kihüvelyezni a norma értelmét, elvileg jelenthetne egyszerű értesítési kötelezettséget, anélkül, hogy megváltoztatná a menekültügyi és az átadási eljárások közötti prioritást. **A norma tényleges értelme** – sajnálatos módon – **csak a törvény-tervezethez fűzött miniszteri indokolásból derül ki**. Eszerint: *„Ha az a személy, akivel szemben európai elfogatóparancsot bocsátottak ki, menekültkénti vagy menedékeskénti elismerését kéri, a menekültügyi eljárás nem lehet akadálya a kibocsátó tagállami igazságügyi hatóság részére – határidőn belül – történő átadásának. Az Európai Unió tagállamai egymás közötti viszonyaikban biztonságos származási országnak minősülnek. Figyelemmel arra a tényre, hogy az európai elfogatóparancs jogintézménye kizárja a politikai elem jelenlétét az átadási eljárásban, a keresett személy menedékjog iránti kérelme nem akadályozhatja meg az európai elfogatóparancs határidőben történő végrehajtását és a személy átadását a tagállami kibocsátó igazságügyi hatóságnak. Ezért a Javaslat úgy rendelkezik, hogy ha az a személy, akivel szemben európai elfogatóparancsot bocsátottak ki, menekültkénti vagy menedékeskénti elismerését kéri, az átadása esetén a menekültügyi eljárást fel kell függeszteni, és azt akkor kell folytatni, ha a személy Magyarország területére visszatér."*[418]

Az **európai elfogató parancs esetén, annak érdekében, hogy a menekültügyi eljárás sem akadálya, sem hátráltatója ne legyen a büntetőeljárásnak, a menekültügyi eljárást fel kell függeszteni, és a kérelmezőt át kell adni a megkereső államnak**, függetlenül attól a körülménytől, hogy az érintett személy kérelmezőként esetleg területen maradási joggal bír. Ez **a szabályozás ugyanakkor ezer sebből vérzik**. Egyrészről elfogadhatatlan, hogy a miniszteri indoklás olyan normatív tartalommal ruházzon fel egy jogszabályszöveget, amely semmilyen szinten nem következik magából a szabályból. A jogszabály kizárólag egy értesítési kötelezettséget tartalmaz, amihez az indoklás teszi hozzá a menekültügyi eljárás felfüggesztésének kötelezettségét, valamint azt, hogy az ilyen módon felfüggesztett menekültügyi eljárás nem akadálya az átadás végrehajtásának. Ezen túlmenően az indokolás további problémákkal is terhelt. Az például, hogy a tagállamok egymást biztonságos származási országoknak tekintik, kizárólag akkor bír bármiféle relevanciával, hogy a kérelmező valamely tagállam állampolgára. Nem nehéz belátni, hogy ez egy marginális esetkör, ráadásul az európai elfogatóparancs személyi hatálya nem korlátozódik a tagállamok állampolgáraira. Nem derül ki továbbá az sem, hogy az elfogatóparancs önmagában miért zárja ki a politikai elem jelenlétét az eljárásban. Világos, **érvényesül egy vélelem**, amely szerint az unió tagállamaiban senki nincs politikai (vagy más típusú) üldöztetésnek kitéve,

[416] A Met. 17. § (1) bekezdése alapján – néhány, a kutatás témája szempontjából irreleváns kivételtől eltekintve – az oltalmazottakat a menekültek jogai illetik meg, így a menekültek kiadatással szembeni védelme rájuk is kiterjed.

[417] A jogszabályt az Országgyűlés jelentős mértékben módosította 2017. január 1-jei hatállyal, e szabály azonban lényegében nem változott, korábban azonban a 17. §-ban volt megtalálható. Sajnálatos módon az újraszabályozás ellenére nem történt meg e jogszabályhelynek a rendezése.

[418] T/7984. számú törvényjavaslat az Európai Unió tagállamaival folytatott bűnügyi együttműködésről; az Országgyűlés honlapja; http://www.parlament.hu/irom39/07984/07984.pdf; letöltés ideje: 2015. október 14.

amelynek egyik megnyilvánulási formája lehetne az elfogatóparancs kibocsátása. Hiszen ahogy a jogszabály általános indoklása is tartalmazza: *„Az európai elfogatóparancs rendszerének, működésének alapja a tökéletes bizalom a tagállamok között a politikai megbízhatóságukra, illetve a jogrendszereik minőségére nézve."*

Ugyanakkor nem szabad elfeledni, hogy **ez csak egy vélelem, ami meg is dönthető**. Ahogy a már említett M.S.S. és Tarakhel döntésekben az EJEB rávilágított, a tagállamok biztonságosságába vetett vélelem igenis megdönthető, illetve a már szintén említett N.S. és M.E. ügyekben az Európai Unió Bírósága is kimondta, hogy egy megdönthetetlen vélelem ellentétes lenne az unió jogával is.

Az „indokolás által bevezetett szabályozás" gyakorlati oldalról is kihívásokkal küzd, hiszen ha az európai elfogatóparancs alapján sor kerül az átadásra, és az elfogatóparancsot kiadó tagállamban szabadságvesztésre ítélik a külföldit, akkor a magyar menekültügyi eljárás évekig fel lehet függesztve. **Holott megoldás lehetne, ha az elfogató parancsot kiadó tagállam ilyen esetekben a dublini rezsim alapján elvállalná a menekültügyi eljárás lefolytatásáért való felelősséget.**

Az Európai Unió tagállamaival folytatott bűnügyi együttműködésről szóló 2012. évi CLXXX. törvény 2013. január 1-jétől hatályos változata akként módosította a Met.-et, hogy kiegészítette a következő 35/B. §-szal: *„(1) Amennyiben az elismerését kérő európai elfogató parancs hatálya alatt áll, a menekültügyi hatóság érdemi döntését az átadás végrehajtása előtt hozza meg.*

(2) A döntéssel szemben előterjesztett felülvizsgálati kérelemnek az átadás végrehajtására nincs halasztó hatálya."

Az ehhez fűzött indoklás a következőket tartalmazza: *„**a kiadatás végrehajtását megelőzően** menedéket kérő külföldi állampolgár esetében a menekültügyi hatóságnak meg kell vizsgálnia, hogy **az európai elfogató parancsot kiadó, kiadatási kérelmet előterjesztő állam megfelel-e az elismerését kérő esetében a biztonságos származási, illetve biztonságos harmadik ország kritériumainak**. Annak érdekében, hogy a menekültügyi eljárás ne legyen akadálya a kiadatás végrehajtásának, a menekültügyi hatóságnak a kérelmet a kiadatás végrehajtásának kitűzött időpontja előtt érdemben el kell bírálnia. Tekintettel arra, hogy a kérelmező kiadására európai elfogató parancsot kibocsátó ország számára történik, nem indokolt a felfüggesztő hatályú jogorvoslat."*

Mintha nem is ugyanannak a jogszabálynak ugyanaz az indokolása lenne. A 11. §-hoz (a korábbi 17. §-hoz) fűzött indokolás alapján a menekültügyi eljárást fel kell függeszteni (mert a menekültügyi eljárás nem lehet akadálya a bűnügyi együttműködésnek), a 180. § (16) bekezdése és az ahhoz fűzött indokolás alapján viszont éppen hogy le kell folytatni a menekültügyi eljárást, ráadásul még az átadás végrehajtása előtt. **A két rendelkezés egymás szöges ellentéte.**

Mivel az indokolás jogszabályi kötőerővel nem rendelkezik, a jogszabály szövege alapján ilyenkor is le kell folytatni a menekültügyi eljárást. Kérdés azonban, hogy mi történik akkor, ha ez – objektív okok miatt, például nem áll rendelkezésre megfelelő tolmács – mégsem valósul meg az átadás végrehajtása előtt? Ilyenkor el kell halasztani az átadást? Erre vonatkozó rendelkezést a jogszabály nem tartalmaz.

A felfüggesztő hatályú jogorvoslat kizárása egyértelmű, érdemes azonban megjegyezni, hogy az általános szabályok szerint a végrehajtás felfüggesztésére vonatkozó kérelemnek viszont halasztó hatálya van.[419]

Összefoglalva, nemzetközi szerződésekből eredő kötelezettségeink alapján elvileg **nem lenne szabad olyan esetkörnek léteznie, amely során egy menedékkérőt nem illet meg a területen maradás joga legalább az első menekültügyi eljárás időtartamára. Egy kétségkívül speciális körben, ha a kérelmezővel szemben európai elfogatóparancs kiadására kerül sor**, ennek érvényesülése azonban nem egyértelmű.[420]

5.3.2. Területen maradás az első eljárás során, mint alapeset

A területen maradás jogának jelentősége az, hogy **mindaddig, amíg e jog biztosított a külföldi számára, addig** – főszabály szerint – **az országból eltávolítására nem kerülhet sor, sem visszairányítással, sem kiutasítással, sem kiadatással**. Ez azt jelenti, hogy ha egy külföldi, aki illegális úton érkezett adott országba, menedéket kér és e kérelem alapján rendelkezni fog a területen maradás jogával, akkor vele szemben az országból való eltávolítás érdekében idegenrendészeti eljárás nem indulhat, illetve ha korábban ilyen eljárás indult, akkor az nem folytatható, vagy hajtható végre.

Ezt erősítette meg az Európai Unió Bírósága az **Arslan-ügyben**[421], amikor kimondta, hogy az ún. „*[visszatérési] irányelv (9) preambulum-bekezdésével összefüggésben értelmezett 2. cikkének (1) bekezdését úgy kell értelmezni, hogy harmadik országok olyan állampolgárára, aki az [eljárási] irányelv értelmében nemzetközi védelem iránti kérelmet terjesztett elő, az irányelv nem alkalmazható az említett kérelem benyújtásától az e kérelemre vonatkozó első fokú határozat meghozataláig, vagy adott esetben addig tartó időszakban, amíg az említett határozattal szemben indított jogorvoslati eljárás folyamatban van.*”

A menedékjog iránti kérelem benyújtása egyfajta függő jogi helyzetet teremt, amely akkor konkretizálódik, amikor az ügyben a végső döntés megszületik. Addig az időpontig azonban biztosítani kell a területen maradás jogát, különben a menedékjog intézményének a lényege veszne el. Nyilvánvalóan a szükséges védelem nem biztosítható, ha még az előtt sor kerül a kérelmező visszairányítására, kiutasítására, kiadatására, mielőtt egyáltalán el lehetne dönteni, hogy indokolt-e a védelemben részesítés. Ebből az elvből indul ki mind az uniós, mind az azon alapuló magyar jogi környezet is. Ahogy az átdolgozott eljárási irányelv (25) preambulum-bekezdése fogalmaz: „*A nemzetközi védelem iránti kérelmek vizsgálatára irányuló eljárásoknak továbbá a kérelmezők számára alapesetben biztosítaniuk kell legalább:*

---

[419] A polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény 332. § (2a) bekezdés: *A keresetlevél benyújtásának a végrehajtásra nincs halasztó hatálya, a felperes azonban a keresetlevélben a végrehajtás felfüggesztését kérheti. A kérelemben valószínűsíteni kell a (3) bekezdés utolsó mondata szerinti feltételeket, és az ezt alátámasztó bizonyítékokat a keresetlevélhez csatolni kell. E kötelezettség elmulasztása esetén a bíróság a végrehajtás felfüggesztése iránti kérelmet – hiánypótlási felhívás kiadását mellőzve – hivatalból elutasítja. A végrehajtás a kérelemnek a végrehajtást foganatosító szerv tudomására jutásától annak elbírálásáig, de legkésőbb az elbírálásra nyitva álló határidő elteltéig nem foganatosítható, kivéve, ha a hatóság a határozatot végrehajtás felfüggesztése iránti kérelemre tekintet nélkül végrehajthatónak nyilvánította.*

[420] Az Európai Bizottság eljárási rendelet-tervezete vélhetően orvosolni fogja ezt a problémát (ld. a 6.1.3. alfejezetben!

[421] C-534/11 számú ügy, Mehmet Arslan v. Policie ČR, Krajské ředitelství policie Ústeckého kraje, odbor cizinecké policie; http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=2005%252F85%252FEC&docid=137831&pageIndex=0&doclang=HU&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=555070; letöltés ideje: 2015. március 20.

az eljáró hatóság döntéséig a területen maradáshoz való jogot…". Ehhez igazodva a Met. 5. § (1) bekezdésének a) pontja alapján „*[a]z elismerését kérő jogosult az e törvényben meghatározott feltételek szerint Magyarország területén való tartózkodásra, valamint Magyarország területén való tartózkodásra jogosító – külön jogszabályban meghatározott – engedélyre*".[422]

A területen maradási jog a fentiek alapján magától értetődően biztosított a közigazgatási eljárás végéig, míg a jogorvoslati szakra történő kiterjesztése jellemzően a hatékony jogorvoslathoz való alapjogból deriválható. **Nem szükségszerű ugyanakkor a területen maradás jogának a jogorvoslati szakaszra kiterjednie.** Az eljárási irányelv 2. cikk e) pontja kifejezetten úgy szól, hogy végső[423] döntés az, amelyik ellen további jogorvoslatnak nincs helye, *„tekintet nélkül arra, hogy ez a jogorvoslat a kérelmező számára lehetővé teszi-e az érintett tagállam területén maradást mindaddig, amíg kérelmét el nem bírálták"*.

A ***res iudicata*** **elv** azonban a jogterület sajátosságai – elsősorban a non-refoulement követelményének *ex nunc* jellegű vizsgálatának előírásai – miatt **menekültügyben rendkívül korlátozottan érvényesül**. Ahogy később részletesen bemutatom, adott esetben egy jogerős – elutasító – bírósági döntés sem vet véget véglegesen egy kérelmező területen maradási jogának, egy ismételten előterjesztett kérelem alapján a külföldi továbbra is az ország területén maradhat.

5.3.3. Ismételt menedékkérelmek

Kizárólag a közigazgatási jog keretei között gondolkodva szokatlan lehet, hogy egy ügyfélnek többször is lehetősége van ugyanarra a jogra ugyanannál a hatóságnál eljárást kezdeményeznie. Gyakorlatilag úgy, mintha a hatóság korábban ugyanannak a kérelemnek a tárgyában nem hozott volna döntést. Hogy ez mégsem így van, az a menedékjog sajátos jellegéből következik: bármikor bekövetkezhet egy olyan változás, amely indokolhatja a korábbitól eltérő döntés meghozatalát. Kitör a származási országban egy polgárháború (mint annak tanúi lehettünk a közelmúltban Maliban, Szíriában és Ukrajnában), hatalomra kerül egy olyan politikai erő, amely a lakosság egy részét meg akarja semmisíteni (mint a muzulmán szélsőségesek napjainkban Szíriában, Irakban, Nigériában és Líbiában), és a korábban meghozott jogerős, esetleg bíróság által is jóvá hagyott döntés máris elveszti eredeti jelentőségét. Már csak azért is, mert a menedékjog iránti kérelem legsarkalatosabb részkérdésére, azaz **a származási országba való visszaküldhetőség kérdését mindig *ex nunc* jelleggel**, tehát a döntés pillanatában rendelkezésre álló információk alapján kell vizsgálni.

Bár az EJEE nem tartalmaz menedékjoggal kapcsolatos rendelkezést és így **az EJEB közvetlenül nem foglalkozik menekültüggyel, a visszaküldés tilalmának 3. cikkbe[424]**

---

[422] Érdekesség ugyanakkor, ami tükrözi a menedékkérők speciális, függő jogi helyzetét, hogy pl. maga az eljárási irányelv rendelkezik úgy a 7. cikk (1) bekezdésének utolsó mondatában, hogy a menedékkérői jogállásra tekintettel biztosított területen maradás nem tartózkodási engedélyre jogosító körülmény.

[423] A magyar fordításban tévesen „jogerős"-ként szerepel, azonban a két kifejezés között jelentős különbség van. A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény 73/A. § (1) bekezdés c) pontja értelmében *„a hatóság első fokú döntése jogerőssé válik, ha (…) a fellebbezésnek – ideértve a végzések elleni önálló fellebbezést – nincs helye"*, a Met. 46. § a) pontjának első fordulata pedig generálisan kizárja a menekültügyi hatóság döntéseivel szembeni fellebbezés lehetőségét. A menekültügyi hatóság elsőfokú döntései így a kihirdetéssel jogerősek, ám az eljárási irányelv értelmében nem tekinthetők végsőnek.

[424] *„A kínzás tilalma: Senkit sem lehet kínzásnak, vagy embertelen, megalázó bánásmódnak vagy büntetésnek alávetni."*

ütközése kapcsán számos közvetlen relevanciával bíró megállapítást tett az elmúlt évtizedek során. Nem véletlen, hogy a magyar menedékjogi törvény is alapelvi jelleggel rendeli el, hogy a törvényt a 3. § (1) bekezdésének második fordulata alapján az EJEE-vel összhangban kell alkalmazni, amelynek értelmezésére az EJEB jogosult. A szabály fontosságát jelzi, hogy a genfi egyezményen kívül ez az egyetlen olyan emberi jogi dokumentum, amelyre vonatkozóan kifejezett hivatkozás található a Met.-ben.

A visszaküldhetőség vizsgálatának *ex nunc* jellegét az EJEB joggyakorlata során következetesen érvényesítette a kiutasítással kapcsolatos ügyekben. Már az 1991-es **Cruz Varas v. Svédország-ügyben**,[425] amely chilei ellenzéki személyek kiutasításáról kellett dönteni, és a szintén 1991-es **Vilvarajah és mások v. Egyesült Királyság-ügyben**,[426] amelyben tamil származású Sri Lanka-i állampolgárok származás országba való visszaküldésére került sor, a következők szerint rendelkezett: *„mivel az ilyen típusú ügyekben a Szerződő Államok 3. cikkel kapcsolatos felelősségének természete azon nyugszik, hogy kiteszi az egyént a rossz bánásmód kockázatának, a veszély létét elsődlegesen azon tények alapján kell értékelni, amelyeket a Szerződő Államok ismernek, vagy ismerniük kellene a kiutasítás időpontjában; a Bíróság azonban nincs ugyanakkor elzárva attól, hogy figyelembe vegyen olyan információkat, amelyekre a kiutasítást követően derül fény. Ennek szerepe lehet a Szerződő Fél által elvégzett értékelés megerősítésében vagy cáfolatában, vagy a kérelmező félelmének megalapozottsága, vagy megalapozatlansága kapcsán.*" Lényegében ugyanezt ismételte meg többek között az 1996-os **Chahal v. Egyesült Királyság-ügyben**,[427] illetve részben felelevenítve, részben bővebben kifejtve a 2007-es **Salah Seekh v. Hollandia-ügyben**: *„a 3. cikkel ellentétes bánásmód állítólagos kockázatának értékelésekor a külföldiek kiutasítása vagy kiadatása kapcsán egy teljes és ex nunc vizsgálat szükséges, mivel a célország helyzete idővel változhat. (…). Jelen ügyben, figyelemmel arra, hogy a kérelmezőt még nem utasították ki, a tényleges időpont az ügy Bíróság általi vizsgálatának ideje."*[428]

Éppen az EJEB következetes joggyakorlata alapján a fenti elv konkrét jogszabályi formát öltött akkor, amikor az átdolgozott eljárási irányelv 46. cikkének (3) bekezdése a következőket fogalmazta meg: *„a tagállamok biztosítják, hogy a hatékony jogorvoslat mind a tények, mind a jogi szempontok teljes körű és ex nunc megvizsgálását tartalmazza – ideértve adott esetben a nemzetközi védelem iránti igényeknek a(z) 2011/95/EU irányelv szerinti vizsgálatát is –, legalább az elsőfokú bíróság előtti fellebbezési eljárásokban"*.

A korábban említett példák – Mali, Szíria, Líbia, Nigéria, stb. – azokra az esetekre vonatkoznak, amikor a védelemre okot adó körülmény azt követően következett be, hogy a kérelmező elhagyta a származási országát. Ahogy a Kézikönyv 94-95. pontjában is szerepel *„Lehet, hogy valaki akkor határozza el menekült kérelmének benyújtását, amikor egy ideje már külföldön tartózkodik. Azt a személyt, aki az országa elhagyásakor még nem volt menekült, de egy későbbi időpontban azzá vált* ***„sur place"*** *menekültnek nevezzük. Utóbb válik menekültté, akinek származási országában a távollétében merülnek fel az azt kiváltó okok. Diplomaták és más külszolgálatot teljesítők, hadifoglyok, diákok, vendégmunkások és mások, külföldi tartózkodásuk alatt a tartózkodási helyükön kérnek és kapnak menekült státuszt"*.

---

[425] Kérelem szám: 15576/89; HUDOC: http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-57674; letöltés ideje: 2015. július 2.

[426] Kérelem szám: 13163/87; 13164/87; 13165/87; 13447/87; 13448/87; 107. (2); HUDOC: http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-57713; letöltés ideje: 2015. április 7.

[427] Kérelem szám: 22414/93; 85.; HUDOC: http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-58004; letöltés ideje: 2015. április 7.

[428] Kérelem szám: 1948/04; 136.; HUDOC: http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-78986; letöltés ideje: 2015. április 7.

Nem szükségszerű ugyanakkor, hogy az ismételt kérelem előterjesztését sur place okok indokolják, könnyen elképzelhető, hogy a védelemre okot adó körülmények már fennálltak a korábbi eljárás során is, azonban az erre vonatkozó információk nem álltak rendelkezésre. Ilyen lehet például az, ha az ügyfél az új eljárásban olyan bizonyítékot csatol, ami helyreállítja a korábbi eljárásban megkérdőjeleződött szavahihetőségét, vagy utólag kiderül, hogy az ügyfél épp az üldöztetés miatti (vagy attól független, pl. az utazás alatt elszenvedett) traumák miatt nem volt képes valószínűsíteni, hogy esetében a védelemben részesítés feltételei fennállnak.

A **menedékjognak nem az elszenvedett üldöztetés miatti reparáció a feladata, hanem a jövőbeli üldöztetésnek, súlyos sérelemnek kívánja elejét venni**. Ezen jövőre irányultság miatt, abszolút mértékben sosem lehet kizárni, hogy majd be fognak következni olyan körülmények, amelyek alapján indokolt lehet a védelemben részesítés. **Épp ezért indokolt, hogy a már elutasított kérelmezőknek is legyen lehetőségük kérni ismételten a menedékjogot.**

A kérelmezők oldaláról ez éppen a fentiek miatt ésszerű igény, ugyanakkor a hatóságok oldaláról pedig az jogos elvárás, hogy e joggal lehetőség szerint ne lehessen visszaélni.

Így például csak a 2014-es év folyamán csaknem 43.000 fő, 2015-ben csaknem 178.000 fő, 2016-ban majnem 30.000 fő nyújtott be menedéket Magyarországon, majd jelentős többségük ismeretlen helyre, feltehetően Nyugat-Európába távozott, ahol aztán valószínűleg újra menedéket kért.[429] Ugyanez a jelenség hasonló nagyságrendben fordult elő Olaszországban és Görögországban is.

Nemhogy nem kizárt, egyenesen **gyakorlat az, hogy egy személy – akár egy éven belül is – három-négy tagállamban is menedéket kér, függetlenül attól, hogy nemzetközi védelmi igénye megalapozott volt-e vagy sem,[430] megtöbbszörözve ezzel uniós szinten a menekültügyi hatóságok feladatait**.

Az ismételt kérelmekkel nem csak a menekültügyi rendszert lehet működésképtelenségig leterhelni, (ami a ténylegesen védelemre szoruló személyek számára is rendkívüli mértékben hátrányos), de akadályát is jelentheti az illegális migrációval szembeni hatékony fellépésnek. A korábbiakban kifejtettek szerint ugyanis a területen maradási jog akadályát képezi azon idegenrendészeti eljárásoknak, amelyek eredményeként a – menedékkérelemtől eltérő, más tartózkodási jogcímmel nem rendelkező – külföldiek az ország területéről eltávolíthatók (visszairányítás, kiutasítás, kiadatás). Épp ezért szögezi le alapelvi jelleggel az eljárási irányelv (36) preambulum-bekezdése, hogy: *„abban az esetben, ha a kérelmező új bizonyítékot vagy érvet nem tartalmazó ismételt kérelmet nyújt be, aránytalan volna arra kötelezni a tagállamokat, hogy egy új, teljes körű vizsgálati eljárást folytassanak le. Ezekben az esetekben a tagállamoknak lehetőséget kell adni arra, hogy a res judicata elvvel összhangban egy kérelmet elfogadhatóság hiányában elutasítsanak”.*

Az illegális migrációval szembeni fellépés jogos igényét[431] felismerve a vonatkozó uniós szabályok is tartalmaznak bizonyos korlátokat az ismételt kérelmek vonatkozásában.

---

[429] Adatok forrása: Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal; http://www.bmbah.hu/index.php?option=com_k2&view=item&layout=item&id=177&Itemid=1232&lang=hu; letöltés ideje: 2017. január 14.

[430] Így pl. Magyarországon az ismeretlen helyre távozás, majd a máshol történő menedékkérelem előterjesztés ugyanolyan jellemző a tipikusan megalapozott védelmi igénnyel rendelkező szír állampolgárokra, mint az ilyen igénnyel nem rendelkező koszovóiakra. A Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal kezelésében lévő adatokból az adatgyűjtést a szerző végezte.

[431] Ahogy a 2008-ban elfogadott Európai Bevándorlási és Menekültügyi Paktum fogalmaz: *„a tagállamok területén illegálisan tartózkodó külföldieknek távozniuk kell e területről”*. Az Európai Unió Tanácsának

Ezek egy része az általános menekültügyi eljárásban rendelkezésre álló eljárási garanciák megvonására vonatkozik (pl. a kérelem gyorsított eljárásban történő elbírálhatósága, a kérelem elfogadhatatlannak tekinthetősége, személyes meghallgatás mellőzhetősége),[432] a legfontosabb korlátot azonban a területen maradási jog megvonhatósága jelenti (lásd a 6. fejezetben!).

A területen maradási jog szempontjából az ismételt kérelmekkel kapcsolatban elméleti szinten is csak két végletes eset képzelhető el. Az **egyik eset korlátlan és következmények nélküli lehetőséget biztosít** az ismételt kérelmek előterjesztésére, a **másik ezzel ellenkezőleg**, az **első eljárást követően, annak kimenetelétől függetlenül** – ide nem értve természetesen a tartózkodási jogot eredményező döntéseket – **megvonja**, illetve nem biztosítja a kérelmezők területen maradási jogát. E két véglet között célszerű megtalálni azt az átmenetet, amely hatékonyan biztosítja a kérelmezők számára a szükséges jogokat és megfelel az uniós szabályozásnak, ugyanakkor gátat szab a joggal való visszaélésnek és kapcsolódik hozzá a gyakorlati végrehajthatóság.

Magyarország mindkét véglettel kapcsolatban rendelkezik tapasztalatokkal. A korlátlan területen maradási jog jellemezte a magyar menekültügyi szabályozást 1998. január 1-je és 2007. december 31-e között, míg 2010. december 24-e és 2013. január 1-je közötti időszakban a másik véglet érvényesült, a menedékkérők területen maradási joga egyetlen eljárásra korlátozódott. Részletes ismertetésükre a 6.2. fejezetben kerül sor.

honlapja; http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=HU&f=ST%2013440%202008%20INIT; letöltés ideje 2015. március 19.)

[432] Eljárási irányelv 31. cikk (8) bekezdés f) pont, 33. cikk (2) bekezdés d) pont, 42. cikk (2) bekezdés b) pont.

6. A területen maradási jog megvonása

A menedékkérőket főszabály szerint megilleti a területen maradás joga mindaddig, amíg a kérelem tárgyában döntés születik. Jelenleg az Európai Unióban a menedékkérőktől a területen maradási jog megvonása legfeljebb azok esetében merülhet fel, akik kérelmüket ismételten terjesztik elő.

A területen maradási jog megvonása tágabb perspektívából szemlélve azon jogintézmények egyike, amelyekkel az államok a menedékjoggal visszaélő külföldiekkel szemben kívánnak fellépni. **A korlátlan számban, a területen maradási jog kapcsán következmények nélkül előterjeszthető menedékkérelmek rendszere számos kockázatot rejt magában.** A legközvetlenebb kockázat mindenekelőtt a menekültügyi hatóság leterhelése. Ha a hatóság azzal foglalkozik, hogy ugyanannak a személynek a sokadik elutasított kérelme után újabb kérelmét is megvizsgálja, legyen az akármilyen gyorsan lefolytatható eljárás, ez feleslegesen köti le a kapacitásait. Ha sok ilyen ügy van – ahogy Magyarországon erre számos példa volt a 2000-es évek közepén – akkor a menekültügyi hatóságnak nem, vagy csak korlátozott mértékben marad kapacitása a megalapozott védelmi igénnyel rendelkező kérelmezők ügyeire.

Közvetlen kockázatot jelent, amire ugyancsak bőségesen van példa Magyarországon, ha az ismételt menedékkérelem alapján élvezett területen maradási jog korlátlan védelmet jelent a kiutasítással, kiadatással szemben. A Met. legutóbbi, a területen maradási joggal foglalkozó módosításáig **a jogszabályi keretrendszer alapján Magyarországról csak azt lehetett ténylegesen kiutasítani, vagy – az európai elfogatóparancs alapján történő átadások eseteit leszámítva – kiadni, aki ebbe tevőlegesen, vagy hallgatólagosan beleegyezett, és nem akadályozta azt**. Ha nem akarta, hogy kiutasítsák, vagy kiadják, lényegében teljesen mindegy volt, hogy az érintett hatóságok, bíróságok – ide értve a kiutasítást kiszabó büntetőbíróságokat is – milyen döntést hoztak, bármilyen érdemi idegenrendészeti intézkedésnek elejét vette a sokadik menedékjog iránti kérelem előterjesztése, és az ahhoz kapcsolódó területen maradási jog. **Minderre tekintettel indokolt az ismételt kérelmet előterjesztő menedékkérők területen maradási jogát korlátozni, illetve az alapesethez képest megvonni.**

Alapelvi fontosságú szabály, amely számos nemzetközi jogi kötelezettségből – így az Emberi Jogok Európai Egyezményéből, a Kínzás Elleni Egyezményből, az Európai Unió Alapjogi Chartájából, a genfi egyezményből – fakad, amelyeket az uniós jogi normák is megerősítenek, hogy **a területen maradási jog megvonása semmilyen körülmények között nem járhat a non-refoulement elvének megsértésével**.

6.1. Európai Uniós keretrendszer

A jogfejlődés kapcsán említettekkel összhangban, az 1997-ben elfogadott és 1999. december 1-jén hatályba lépő Amszterdami Szerződés a III. pillérből az I. pillérbe sorolta át a bel- és igazságügyi együttműködést, közösségi szintre emelve ezzel a menekültügyi szabályozást is. Ez a módosítás nyitotta meg a lehetőséget a menedékjog területén a közösségi, illetve uniós szintű kötelező erejű jogi normák alkotására. E felhatalmazás alapján keletkezett a téma szempontjából legfontosabb jogi norma, az eljárási irányelv.

6.1.1. Az eljárási irányelv

Bár az Európai Bizottság már 1999 márciusában megkezdte az irányelvre vonatkozó javaslat elkészítését, és 2001-ben megtörtént a javaslat előterjesztése is, az irányelv elfogadására végül csak 2005. december 1-jén került sor, átültetési határideje pedig 2007. december 1-jén telt le.

Az Európai Bizottság **eredeti, 2001. február 27-én publikált javaslatában**[433] **nem szerepelt semmilyen területen maradási jog korlátozására vonatkozó rendelkezés**. A tervezet 5. cikke csak a főszabályt tartalmazta, a később elfogadotthoz képest némileg más megfogalmazásban, de lényegében azonos tartalommal. A jogszabályhelyhez fűzött indoklás szerint *„A non-refoulement elvének hatékony biztosítása érdekében e cikk megállapítja valamennyi menedékkérő jogát arra, hogy a tagállam határán, vagy területén maradjon mindaddig, amíg kérelmében nem döntöttek”*. Fel sem merült tehát a területen maradási jog korlátozására vonatkozó igény. A tervezet **későbbi módosítása**[434] **során a jogkorlátozó rendelkezés már megjelent** – az újraszámozás folytán – 6. cikk új, (2) bekezdésében. A módosításhoz fűzött indoklás a következő volt: *„A (2) bekezdés azon új cikkre vonatkozik, amely lehetővé tesz a tagállamok számára egy speciális eljárást az ismételt kérelmek esetében (lásd 33-34. cikkeket), Egy előzetes vizsgálat lehetőséget biztosít a tagállamoknak, hogy megvizsgálják, van-e ésszerű ok arra, hogy „új menekültügyi eljárást indítsanak”. Attól a pillanattól, hogy úgy döntenek, nincs ilyen ok, a tagállamok eltávolíthatják a kérelmezőket a területükről a korábbi döntés alapján.”*

A jogalkotási folyamat során elfogadott irányelv végül az alábbiakban ismertetett szöveggel lépett hatályba, **meglehetősen kevés eszközt biztosítva a tagállamok számára** arra, hogy felléphessenek az alaptalan ismételt kérelmek előterjesztésében megnyilvánuló joggal való visszaéléssel szemben.

A területen maradás joga kiemelten, már az alapelvi jellegű megállapításokat leszögező preambulumban megjelenik. A (13) preambulum-bekezdés egyebek mellett megállapítja: *„[a] menedékjog iránti kérelmek elbírálására irányuló eljárásoknak, továbbá az eljáró hatóság döntéséig alapesetben a kérelmezők számára biztosítaniuk kell legalább az ott-tartózkodáshoz való jogot.”* Ezzel összhangban a fogalom-meghatározások között is szerepelteti a területen maradási jogot, a 2. cikk k) pontja alapján *„a tagállamban való maradás: azon tagállam területén való maradás, ideértve a határt, vagy a tranzitzónákat is, amelyben a menedékjog iránti kérelmet benyújtották vagy elbírálják.”*

A definícióhoz kapcsolódó normatív tartalom a 7. cikkben jelent meg. Általános kötelezettségévé tette a tagállamok számára a területen maradási jog biztosítását a kérelmezők számára legalább a közigazgatási eljárás befejezéséig. Az (1) bekezdés értelmében *„A kérelmezők részére engedélyezni kell, hogy kizárólag az eljárás lefolytatása céljából a tagállamban maradhassanak mindaddig, amíg az eljáró hatóság a III. fejezet rendelkezései szerinti elsőfokú határozatot meg nem hozta. Ez a területen maradási jog nem teremt tartózkodási engedélyre való jogosultságot”*.[435] A területen maradási jog tehát célhoz kötött, a

[433] Official Journal of the European Communities; C 62 Volume 44. 27 February 2001. 231.; http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=OJ:C:2001:062E:TOC; letöltés ideje: 2015. március 19.)

[434] Official Journal of the European Communities; C 291 Volume 45. 26 November 2002. 143.; http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=OJ:C:2002:291E:TOC; letöltés ideje: 2015. március 19.)

[435] A jogszabályhely utolsó mondata a szerző fordítása az angol nyelvű szöveg alapján, tekintettel arra, hogy a hivatalos magyar nyelvi változat hibás, értelmetlen: *„A tagállamban maradás joga tartózkodási engedélyre nem jogosít eljáró hatóság.”*

menekültügyi eljárás lefolytatása érdekében biztosított a kérelmező számára. Az (1) bekezdésben meghatározott főszabályhoz képest azonban a (2) bekezdés már tett egy fontos kitételt. A tagállamok kivételt tehettek a területen maradási jog biztosítása alól, ha „*az újabb kérelmet a 32. és 34. cikk rendelkezéseinek megfelelően tovább nem vizsgálják, vagy adott esetben a személyt egy másik tagállam részére európai elfogatóparanccsal összefüggő kötelezettség keretében vagy egyéb alapon, illetve harmadik ország, nemzetközi büntető bíróság vagy törvényszék részére átadják, illetve kiadják*".

A hivatkozott irányelvi cikkek az ismételt kérelmek vizsgálati szempontjaira vonatkoznak, a területen maradás joga szempontjából önálló rendelkezést nem tartalmaznak. Az ismételt kérelmek esetében tehát a területen maradási jog akkor korlátozható, ha „az újabb kérelmet (…) tovább nem vizsgálják". Implicit módon azonban ez azt jelenti, hogy **a kérelem vizsgálatát meg kell kezdeni, a menekültügyi eljárást meg kell indítani, legfeljebb az eljárás egy adott pontjától a hatóság dönthet úgy, hogy tovább nem vizsgálja a kérelmet**. Ez a konkrét, ismételt kérelem eldöntését nagyban leegyszerűsítheti, nem oldja meg azonban az alapvető problémát. Hiszen mi történik akkor, ha miután tájékoztatják arról, hogy a kérelmét tovább nem vizsgálják, a külföldi úgy dönt, hogy újabb kérelmet terjeszt elő? Ekkor az irányelv szabályai alapján a kérelmet be kell venni, a külföldit menedékkérőként regisztrálni, az eljárást megindítani és a kérelem megvizsgálását elkezdeni annak az eldöntéséig, hogy a hatóság a kérelmet tovább vizsgálja-e vagy sem. **Ahelyett, hogy hatékony korlátot szabott volna a joggal való visszaélésre**, az irányelv szabályainak pontos átvétele csupán azzal a következménnyel járt volna, hogy a megalapozott védelmi igénnyel nem rendelkező külföldiek sok egymást követő, **a hatóságok kapacitásainak függvényében többé-kevésbé rövid időtartamú eljárással tudták volna elérni ugyanazt a célt, mint e szabály nélkül**. Ehhez képest mérsékelt korlátozást jelent, hogy a tagállamok előírhatják például, hogy a kérelmező szolgáltasson meghatározott időn belül új bizonyítékokat.

A jogorvoslati szakra kiterjedő területen maradási jog a hatékony jogorvoslat elvéből fakadt, de az irányelv ennek szabályozását a tagállamokra bízta. A 39. cikk (3) bekezdésének a) pontja alapján *„A tagállamok adott esetben nemzetközi kötelezettségeiknek megfelelően jogszabályokat alkotnak, amelyek tárgya: a) az a kérdés, hogy az (1) bekezdés szerinti jogorvoslat azt eredményezi-e a menedékkérő számára, hogy a tagállamban maradhat, amíg ügye folyamatban van"*.

A Bizottság 2010-ben készült jelentése alapján **a tagállamok által alkalmazott megoldások rendkívüli mértékben eltértek egymástól**. *„Az automatikus felfüggesztő hatály elve érvényesül minden elsőfokú jogorvoslati szervhez benyújtott felülvizsgálati kérelem esetén Bulgáriában, Magyarországon, Írországban, Litvánia, Luxemburgban és Portugáliában. Más tagállamokban az alkalmazandó kivételek rendkívül különbözőek, és kapcsolódhatnak az ismételt kérelmek tovább nem-vizsgálásáról szóló döntésekhez (Belgium, Németország, Észtország, Lettország, Málta, Hollandia, Szlovénia, Románia és Egyesült Királyság), a vizsgált újranyitásának elutasításához (Csehország, Németország, Szlovénia), a határon lefolytatott eljárásokhoz (Csehország, Németország), az elfogadhatatlanságról szóló döntésekhez (Ausztria, Csehország, Finnország, Németország, Olaszország, Lengyelország, Szlovákia és Egyesült Királyság), az eljárási irányelv 23. cikk (4) bekezdése és/vagy 28. cikk (2) bekezdése*[436] *szerinti estekhez (Ausztria, Ciprus, Csehország, Finnország, Franciaország, Németország, Olaszország, Svédország, Szlovénia, Szlovákia és Egyesült Királyság) az eljárási irányelv 23. cikk (3) bekezdése*[437] *szerinti esetekhez (Hollandia) és az őrizetben lévő*

[436] A 15 pontból álló felsorolás jellemzően a rosszhiszemű, visszaélésszerű magatartásokat, illetve az együttműködés megtagadásának eseteit foglalja magában.
[437] Megalapozottnak tűnő kérelmek, vagy különleges igényekkel rendelkező kérelmezők esetében.

kérelmezők eseteihez (Olaszország, Hollandia). Görögországban és Spanyolországban semmilyen jogorvoslati kérelem nem jár automatikus felfüggesztő hatállyal. Amennyiben egy jogorvoslati kérelemnek nincs felfüggesztő hatálya, a közbenső intézkedések általában elérhetőek. Mégis, a területen maradási jog a közbenső intézkedésekkel kapcsolatos eljárások eredményéig nem biztosított jogszabályi szinten Csehországban, Görögországban és Szlovákiában. Néhány másik tagállamban a visszaküldés azonnal végrehajtható az ismételt kérelmekre vonatkozó döntések esetén (Finnország, Hollandia), vagy ha az személy veszélyt jelent a közbiztonságra, vagy a nemzetbiztonságra (Hollandia). Az Egyesült Királyságban, amikor az országon belüli jogorvoslati jog nem érvényesül, a döntés csak úgy támadható meg, ha a bírósági eljárásra tekintettel kérik a tartózkodási lehetőséget, vagy külföldről kell a jogorvoslati kérelmet benyújtani."[438]

Ki lehet tehát jelenteni, hogy a tagállamok a lehető legkülönfélébb módon éltek az irányelv által biztosított lehetőséggel. **A visszaélésekkel szembeni fellépés szempontjából Magyarország a legrosszabb, az ügyféli jogok szempontjából a leginkább megengedő megoldást választotta.** Az ügy jellegétől, az ügyfél személyes körülményeitől, a döntés típusától függetlenül minden felülvizsgálati kérelemhez automatikus felfüggesztő hatályt kapcsolt.

6.1.2. Az átdolgozott eljárási irányelv

Részben az említett tapasztalatok miatt szükség volt az irányelv átdolgozására. Az Európai Bizottság 2009. október 21-én nyilvánosságra is hozta a módosításra vonatkozó javaslatát,[439] amelynek bevezetője így fogalmazott a korábbi szabályokkal kapcsolatban: *„a minimumkövetelmények elégtelenek és általánosak, így hiányzik belőlük a lehetőség, hogy tisztességes és hatékony vizsgálatot biztosítsanak"*, ezért a Bizottság új javaslatot készített, amelyben az új sztenderdek *„létfontosságúak abból a szempontból, hogy megakadályozzák a visszaélést és megőrizzék a menekültügyi rendszeres integritását. Ezzel összefüggésben a bizottsági javaslat figyelembe veszi a tagállamok által megfogalmazott aggályokat is, az ismételt és a nyilvánvalóan megalapozatlan kérelmek kapcsán"*. Ennek figyelembe vételével konkréten a területen maradási jog kapcsán a következőket fogalmazta meg: *„a javaslat tovább erősíti az irányelv ismételt kérelmekkel kapcsolatos rendelkezéseit, lehetővé téve a tagállamoknak, hogy egy ismételt kérelmet elfogadhatósági ellenőrzésnek vessenek alá a res iudicata elvnek megfelelően, és a többszörös ismételt kérelmek esetében eltérjenek a területen maradási jogtól, megakadályozva ezzel a menekültügyi eljárásokkal való visszaélést"*.

A 2013. június 26-án elfogadott 2013/32/EU irányelv, amelynek átültetési határideje 2015. július 20-án telt le, az említett célkitűzéseknek megfelelően a korábbi irányelvnél már sokkal konkrétabb, és a gyakorlatban is hatékonyan végrehajtható korlátozásokat tartalmaz. A korábbi szabályozáshoz hasonlóan rögzíti a (25) preambulum-bekezdésben, hogy *„[a] nemzetközi védelem iránti kérelmek vizsgálatára irányuló eljárásoknak továbbá a kérelmezők számára alapesetben biztosítaniuk kell legalább: az eljáró hatóság döntéséig a területen maradáshoz való jogot"*, azonban a tagállamok e kötelezettségét tovább konkretizálja a (26) preambulum-bekezdésben, amely szerint *„[a]mennyiben az említett személyek a tagállam*

[438] EUROPEAN COMMISSION: Report from the Commission to the European Parliament and the Council; 2010. szeptember 8., Brüsszel, 15.; az Európai Bizottság honlapja; http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0465:FIN:EN:PDF; letöltés ideje: 2015. március 21.

[439] Az átdolgozásra vonatkozó bizottsági javaslat száma: COM(2009)0554; http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0554:FIN:EN:PDF; letöltés ideje: 2015. március 19.)

felségvizein tartózkodnak, a szárazföldre kell szállítani őket, és ezen irányelvvel összhangban el kell bírálni kérelmüket".

A normatív szabályozás kapcsán a bizottsági javaslatban szereplő szöveg a jogalkotás folyamán érdemben nem változott. A kérelmezők területen maradási jogát alapelvi jelleggel biztosító 9. cikk nem sokban tér el a korábbi irányelv 7. cikkében foglaltaktól, azokat mindössze néhány helyen pontosítja. **Az új irányelv azonban a teljes 41. cikket annak szenteli, hogy milyen esetekben lehet eltérni a főszabálytól, tehát a területen maradási jogot megvonni, illetve nem biztosítani.** Eszerint:

„A tagállamok kivételt tehetnek a területükön maradáshoz való jog alól, amennyiben az adott személy:

a) csak azért nyújtott be első alkalommal olyan ismételt kérelmet, amelyet a 40. cikk (5) bekezdésével összhangban nem vizsgálnak tovább, hogy késleltesse vagy meghiúsítsa egy olyan határozat végrehajtását, amely a tagállamból való azonnali kiutasítását eredményezné; vagy

b) az első ismételt kérelmet a 40. cikk (5) bekezdése alapján elfogadhatatlannak minősítő jogerős határozatot vagy a kérelmet megalapozatlansága miatt elutasító jogerős[440] *határozatot követően ugyanabban a tagállamban ismételten nemzetközi védelemért folyamodik."*

Az a) pontban foglalt esetkör némileg hasonlít a korábbi szabályozáshoz. Ebből következően az első ismételt kérelmet – ami ténylegesen a második kérelem – be kell venni, az eljárást meg kell indítani, és **a területen maradási jogot legalább addig biztosítani kell, amíg a hatóság azt a döntést meg nem hozza, hogy a kérelmet nem vizsgálja tovább**. Utóbbira jellemzően azért kerül sor, mert a kérelmező nem tudott olyan új tényeket, vagy körülményeket felhozni, amelyek alapján indokolt lenne a védelemben részesítése, tehát a korábbi döntéstől eltérő döntést hozni.

Ráadásul az átdolgozott irányelv a korábbi szabályozáshoz képest szigorít annyiban, hogy a területen maradási jog korlátozásának további feltételt szab, miszerint e szabály csak akkor alkalmazható, ha a kérelmező csak azért nyújtotta be ismételt kérelmét, hogy késleltesse azonnali kiutasításának végrehajtását. **Kérdéses, hogy melyik hatóság és hogyan tudja igazolni, hogy a kérelmező kizárólag a kiutasításának végrehajtása érdekében nyújtotta be új kérelmét.** Szintén kérdéses továbbá, hogy mit kell az „azonnali" kitételen érteni? E szabály alkalmazhatósága tehát erősen megkérdőjelezhető.

A joggal való visszaéléssel szembeni fellépés kapcsán érdemi előrelépést jelent viszont a b) pontban részletezett, kétféle szűkítést tartalmazó esetkör. Az egyik ilyen szűkítés arra vonatkozik, hogy hányadik kérelemtől alkalmazható: az első ismételt kérelem elutasítását követően előterjesztett – tehát **a harmadik – kérelem alapján a külföldit már nem illeti meg a területen maradási jog**. A másik szűkítés tartalmi jellegű abból a szempontból, hogy csak akkor vonható meg a területen maradási jog, ha az első ismételt kérelmet végső, jogorvoslattal **tovább nem támadható döntéssel elfogadhatatlanság, vagy megalapozatlanság miatt elutasították**. Nem elegendő tehát, ha a korábbi eljárást a hatóság

[440] A magyar fordítás téves, illetve félrevezető. „Jogerős" helyett a megfelelő terminológia a „végső" lenne, abban az értelemben, hogy az irányelv 1. cikk e) pontja értelmében ellene további jogorvoslatnak nincs helye. A magyar jogi terminológiában a jogerős és a jogorvoslattal tovább nem támadható kifejezések nem feleltethetők meg egymásnak. Menekültügyi területen például a menekültügyi hatóság döntései, mint fellebbezéssel tovább nem támadható döntések a kihirdetésüket követően jogerőssé válnak, de ez nem jelenti azt, hogy jogorvoslattal nem támadhatók. Ezzel ellenkezően, az Alaptörvény alapján a hatósági döntésekkel szembeni bírósági felülvizsgálat lehetősége biztosított.

csak megszüntette. Ez teljesen jogos elvárás, hiszen a megszüntető döntések esetében a hatóság nem rendelkezik a nemzetközi védelmi szükségletről, és indokolt, hogy a területen maradási jog csak akkor kerüljön megvonásra, ha az érintett szervek tovább nem támadható döntésben megállapították, hogy a külföldit nem kell nemzetközi védelemben részesíteni.

Az elvárás jogos és érhető, ám magyar viszonyok közötti alkalmazhatóságát megkérdőjelezi az, hogy a menekültügyi hatóság döntéseinek meghatározó többsége (az ügyek 60-90%-a, évente változó mértékben) megszüntető végzés, a kérelmezők ismeretlen helyre távozása miatt.[441] A gyakorlati alkalmazhatóság esetleges problémáin túl azonban **megállapítható, hogy ez a szabály valós, és hatékony korlátozást jelenthet az ismételt kérelmekkel való visszaéléssel szemben**.

Az irányelv alapján felállított korlátozás tehát felemás, a területen maradás részben korlátlan, részben korlátos. **Korlátlan akkor, ha nem sikerült az adott elismerését kérő egyetlen ügyében sem további jogorvoslattal nem támadható elutasító döntést hozni.** (Például mert ismeretlen helyre távozásával folyamatosan kivonja magát az eljárás alól, akkor az újabb és újabb kérelmek alapján továbbra is biztosítani kell számára területen maradási jogot.)[442] **Korlátos a rendszer ugyanakkor, hogy amennyiben a fenti körülmények beállnak, akkor a külföldit „csak" két teljes eljárásig illeti meg a tagállam területén maradás.**

A jogorvoslati szakaszra kiterjedő területen maradási jog kapcsán – míg a norma korábbi változata általánosságban a tagállamokra bízta a kérdés eldöntését – **az átdolgozott irányelv már részletesebb szabályokat tartalmaz**, kijelölve a nemzeti jogalkotás határait. A 46. cikk (5) bekezdésében megfogalmazott főszabály egyértelműen a jogorvoslati szakra is kiterjedő területen maradási jog biztosítását írja elő. *„A (6) bekezdés sérelme nélkül a tagállamok lehetővé teszik a kérelmező számára, hogy a területén maradjon mindaddig, amíg le nem jár a kérelmező hatékony jogorvoslathoz való jogának gyakorlására adott határidő, és amennyiben a kérelmező a határidőn belül élt ezen jogával, a jogorvoslati kérelem elbírálásáig."* Egyes, jól körülhatárolt esetekben azonban **a tagállamok eltérhetnek a főszabálytól és a területen maradás jogának automatikus biztosítása helyett a bíróság mérlegelésére bízhatják azt**. Ezek az esetek a következők:

- a kérelmező, benyújtott kérelmében és az általa előterjesztett tények tekintetében a (…) nemzetközi védelemre jogosultként való elismerés szempontjából csak irreleváns információkat közölt;
- a kérelmező (…) biztonságos származási országból származik;
- a kérelmező félrevezette a hatóságokat a személyazonosságára, illetve állampolgárságára vonatkozó hamis információ szolgáltatásával, vagy hamis dokumentumok benyújtásával, illetve olyan fontos információk vagy dokumentumok visszatartásával, amelyek hátrányosan befolyásolhatták volna a határozathozatalt;
- feltételezhető, hogy személyazonosító vagy úti okmányát – amely segíthetett volna személyazonossága, illetve állampolgársága megállapításában – rosszhiszeműen megsemmisítette, vagy eldobta;

[441] Adatok forrása: Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal; http://www.bmbah.hu/index.php?option=com_k2&view=item&layout=item&id=177&Itemid=1232&lang=hu; letöltés ideje: 2017. január 14.

[442] Annak érdekében, hogy ez lehetőség szerint ne történhessen meg korlátlanul, az uniós menekültügyi keretrendszer ismeri a menekültügyi őrizet jogintézményét. A befogadási irányelv 8. cikk (3) bekezdés b) pontja alapján lehetőség van annak a kérelmezőnek az őrizetbe vételére, akinek esetben fennáll a szökés veszélye, és ezzel akadályozná az eljárás lefolytatását.

- a kérelmező egyértelműen összefüggéstelen és ellentmondásos, egyértelműen hamis vagy nyilvánvalóan valószínűtlen, a származási országgal kapcsolatos, kellően ellenőrzött információknak ellentmondó nyilatkozatokat tett, ami világossá tette, hogy kérelme nem meggyőző annak tekintetében, hogy (…) minősülhet-e nemzetközi védelemre jogosult személynek;
- a kérelmező ismételt, nemzetközi védelem iránti kérelmet nyújtott be;
- a kérelmező kizárólag azért nyújt be kérelmet, hogy késleltesse vagy meghiúsítsa egy olyan korábbi vagy közelgő határozat végrehajtását, amely a kiutasítását eredményezné;
- a kérelmező megtagadja az ujjnyomatvétel-tűrési kötelezettség teljesítését;
- a kérelmező súlyos okokból veszélyt jelenthet a tagállam nemzetbiztonságára vagy közrendjére; vagy a kérelmezőt a nemzeti jogszabályokban meghatározott komoly közbiztonsági vagy közrendvédelmi okokból kitoloncolták;
- a kérelmező részére más tagállam már nemzetközi védelmet biztosított;
- a kérelmező esetében olyan ország minősül az első menedék országának, amely nem tagállam;
- a kérelem hallgatólagos visszavonását követően a meghatározott, legalább 9 hónapos határidő letelt és az ügyet nem nyitják újra;
- a kérelmező biztonságos európai harmadik országból kíván belépni, vagy lépett be illegálisan a tagállam területére.

Ezekben az ügyekben a tagállamok felhatalmazhatják az eljáró bíróságot arra, hogy – vagy automatikusan, vagy a menedékkérő kérelme alapján – eldönthesse, biztosítja-e a jogorvoslati szakra a kérelmező számára a területen maradás jogát.

Nyilván a jogorvoslati szakra kiterjedő területen maradási jog követi a közigazgatási szakban biztosított jogosultságot annyiban, hogy ha a kérelmező már a közigazgatási szakban sem rendelkezett területen maradási joggal, úgy arra – a bíró döntésétől függetlenül – nem tehet szert a jogorvoslati szakban sem. Kérdéses lesz ugyanakkor, hogy egy ilyen szabályozás elfogadása mennyiben fog megfelelni az EJEB által a hatékony jogorvoslathoz való joghoz fűzött elvárásokkal. Hiszen ahogy az EJEB a 2013. június 6-ai **Mohammed v. Ausztria-ügyben** – dublini eljárás keretében Magyarországnak történő visszaadás tárgyában – hozott döntésében kijelentette, *„a Bíróság elismeri az EU tagállamainak igényét arra, hogy csökkentsék a sok fogadott menedékkérő által kifejtett nyomást és különösen arra, hogy módot találjanak az ismételt és egyértelműen visszaélő, vagy nyilvánvalóan megalapozatlan menedékkérelmek kezelésére. Másrészről viszont a Bíróság egyértelműen megfogalmazta, hogy amennyiben egy kérelmező megalapozott érvet hoz fel az Egyezmény 3. cikke kapcsán, akkor rendelkeznie kell automatikus felfüggesztő hatályt biztosítani képes jogorvoslati lehetőséggel, azaz a potenciális kitoloncolás megakadályozására”*.[443]

Tekintettel arra, hogy az irányelvet a magyar jogalkotás még nem ültette át teljesen – annak ellenére, hogy a határidő már letelt –, az átdolgozott irányelv területen maradási szabályaival kapcsolatos gyakorlati tapasztalat még nem áll rendelkezésre, az ugyanakkor aggálytalanul megállapítható, hogy a korábbi normaszövegnél egyértelműbb, a visszaélésekkel szembeni fellépést hatékonyabban segítő eszközöket biztosít a tagállamok számára.

[443] Kérelem szám: 2283/12; 80. HUDOC: http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-120073; letöltés ideje: 2015. június 28.

6.1.3. Az eljárási rendelet javaslata

Az Európai Bizottság 2016. július 13-án publikálta a menekültügyi eljárásokra vonatkozó rendelet-tervezetét.[444] Ennek elfogadása esetén a rendeleti jellegből adódóan számos jelenleg is létező – így pl. a biztonságos harmadik országokra vonatkozó – szabály elveszítené opcionális jellegét, így azokat valamennyi tagállamban egységesen alkalmazni kellene. Ez számos, jelenleg viszonylag liberális menekültügyi joggyakorlatot folytató államban jelentős szigorítást fog jelenteni.

A rendeleti szabályozás csökkenti a tagállamok mozgásterét a szabályozási keret kialakítása kapcsán, ráadásul a közvetlen alkalmazandóság miatt arra sem nyílik lehetőség, hogy alternatív értelmezést lehetővé tevő szabályokat fogadjanak el a tagállami jogalkotók. A rendelet elfogadása rendkívül nagy mértékű jogszabály-módosítással járna a tagállamokban, így Magyarországon is, hiszen a rendelet által egyértelműen szabályozott kérdésekben átültetésre nincs lehetőség, így az ezeket megjelenítő szabályokat a nemzeti jogszabályokban hatályon kívül kell helyezni.

A rendelet elfogadása, majd hatályba lépése várhatóan a joggyakorlatot is át fogja alakítani, hiszen a tagállami jogalkalmazók ezt követően elsődlegesen nem a nemzeti jogszabályokat fogják alkalmazni, hanem közvetlenül a rendeletben foglaltakat. A nemzeti szabályozásra lényegében két esetben nyílik majd lehetőség:

- ha a rendelet választási lehetőséget kínál, az alternatíva kijelölésében;
- a rendelet által nem szabályozott kérdésekben.

Az értekezésem témáját illetően egyébként a rendelet-tervezet nem tartalmaz radikális változásokat a jelenlegi irányelvi szabályokhoz képest. A főszabály a 9. cikk alapján változatlanul az, hogy a menedékkérők területen maradási joggal bírnak mindaddig, amíg a hatóság döntést nem hoz az ügyükben. Ez alól a tagállamok két esetben tehetnek kivételt, ismételt kérelmek egyes eseteiben, valamint akkor, ha a kérelmező európai elfogató parancs alapján történő átadására, vagy harmadik országba, illetve nemzetközi büntetőbíróságnak, vagy törvényszéknek történő kiadatására kerül sor. A harmadik országok számára történő kiadatás feltételekhez kötött, a menekültügyi hatóságnak a kiadatás előtt meg kell győződnie arról, hogy az nem vezet közvetett, vagy közvetlen refoulement-hez. Lényeges, hogy mivel a rendelet-tervezet megengedő fordulatot használ, a tagállamok eltérhetnek ettől a szabálytól a kérelmező javára.

A 43. cikk alapján – a non-refoulement elvének tiszteletben tartása mellett – a tagállamok ismételt kérelmek esetén kivételt tehetnek a területen maradási jog biztosítása alól, ha

- a felelős hatóság az ismételt (tehát legalább a második) kérelmet elfogadhatatlanként, vagy nyilvánvalóan megalapozatlanként elutasította;
- második, vagy további ismételt kérelem (tehát legalább a harmadik) előterjesztésére kerül sor azt követően, hogy végső (jogorvoslattal tovább nem támadható) döntés született a megelőző ismételt kérelem elutasításáról, annak elfogadhatatlansága, nyilvánvalóan megalapozatlansága, vagy megalapozatlansága miatt.

[444] http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/EN/1-2016-467-EN-F1-1.PDF; letöltés ideje: 2017. január 8.

Az eljárást megszüntető döntések tehát a tervezet alapján továbbra sem gyakorolnának hatást a területen maradási jogra.

A jogorvoslati szakra kiterjedő területen maradási jog szabályait a tervezet 54. cikke tartalmazza. Eszerint a főszabály az, hogy a jogorvoslati kérelem előterjesztésére nyitva álló határidő leteltéig a jog biztosított, és ha a kérelmező határidőn belül előterjeszt jogorvoslati kérelmet, akkor az azt elbíráló eljárás függvényében biztosítandó.

A jogorvoslat tárgyában döntő bíróságnak, vagy törvényszéknek rendelkeznie kell azzal a joggal, hogy dönthessen a területen maradási jog biztosításáról, vagy hivatalból, vagy a kérelmező kérelmére, ha a hatósági döntés alapján megszűnne a kérelmező területen maradási joga a következő esetekben:

- gyorsított eljárásban, vagy határon lefolytatott eljárásban hozott, a kérelmet nyilvánvalóan megalapozatlanként, vagy a menekült, vagy a kiegészítő védelmi jogállás kapcsán megalapozatlanként elutasító döntést követően;
- az első menedék országa elve alapján, vagy a kérelem új elemet nem tartalmazó, ismételt volta miatt elfogadhatatlanként elutasító döntést követően;
- a kérelem explicit, vagy implicit (pl. személyes meghallgatáson nem jelent meg, ismeretlen helyre távozott) visszavonásának eseteiben.

A tagállamoknak mindaddig biztosítani kell a területen maradási jogot, amíg az erről szóló eljárásban döntés nem születik. A döntést a kérelem benyújtását követő egy hónapon belül meg kell hozni. Ahhoz, hogy a bíróság megalapozott döntést tudjon hozni, a kérelmező számára megfelelő tolmácsolást, jogi segítséget és elegendő időt kell biztosítani a kérelme előkészítéséhez és benyújtásához, továbbá a bíróságnak kell, hogy legyen lehetősége a nemzetközi védelem iránti kérelem ténybeli és jogbeli értékelésére egyaránt.

A kérelmező ugyanakkor főszabály szerint nem rendelkezik területen maradási joggal, ha további jogorvoslati kérelmet terjeszt elő az első, vagy ismételt felülvizsgálati döntéssel szemben, hacsak – a kérelmező kérelme alapján, vagy hivatalból – a bíróság vagy törvényszék máshogy nem dönt. A további jogorvoslati kérelemről a területen maradás tárgyában a benyújtásától számított egy hónapon belül kell dönteni.

A rendelet-tervezet tehát a jelenlegi szabályozásnál sokkal körültekintőbb, több esetkörre kíván reagálni, ugyanakkor hagy némi mozgásteret a tagállamok számára.

6.2. A magyar jogi szabályozás változása a rendszerváltás óta

6.2.1. Az 1989 és 1997 közötti szabályozás

Magyarország 1989-ben az 1989. évi 15. törvényerejű rendelettel csatlakozott a genfi egyezményhez, amelynek kihirdetésére augusztus 30-án került sor, és végrehajtására még ugyanebben az évben megszületett a menekültként való elismerésről szóló 101/1989. (IX. 28.) Minisztertanácsi rendelet. Egyfajta okmány-szemléletet tükrözve a jogszabály **közvetetten rögzítette a menedékkérők területen maradási jogát**, hiszen biztosította számukra a befogadó állomáson történő elhelyezést, és az ott elhelyezett személyek a 9. § alapján személyazonosságot igazoló okmányra voltak jogosultak, amelynek birtokában jogszerűen tartózkodhattak az ország területén.

A kétfokú közigazgatási eljárás keretein belül a területen maradási jog a 18. § (1) bekezdése alapján abban az esetben terjedt ki a fellebbezés időtartamára – tehát a fellebbezés akkor rendelkezett automatikus halasztó hatállyal –, ha korábban nem született döntés a külföldi kiutasításáról. A másodfokú közigazgatási döntéssel szembeni felülvizsgálattal kapcsolatban a rendelet nemperes eljárást írt elő, amelynek keretében a bíróságnak 15 napon belül döntést kellett hoznia.

Az ismételt kérelmek kapcsán a rendelet 4. § (2) bekezdése lakonikusan annyit jegyzett meg, hogy „*[a]zonos ténybeli alapra hivatkozással ismételt kérelem benyújtásának nincs helye*". **Nem adott azonban iránymutatást arra, hogy mi történik azokkal az ismételt kérelmekkel, amelyeket nem azonos ténybeli alapra hivatkozva nyújtanak be, illetve arra sem, hogy mi minősül egyáltalán azonos ténybeli alapnak és hogyan lehet – eljárás megindítása nélkül – meggyőződni arról, hogy a ténybeli alap azonos-e.** A korabeli eljárás a kérelem benyújtása kapcsán formakényszert alkalmazott, így a jogszabály mellékletében szereplő, meglehetősen részletes kérdőív kitöltésével lehetett egyáltalán menedéket kérni. E formanyomtatvány tartalmazta a menedékkérelem okaira vonatkozó nyilatkozatot, így valószínűleg pusztán a két kérelem összevetése alapozta meg azt a körülményt, hogy a ténybeli alap azonos-e.

6.2.2. Az 1998 és 2007 közötti szabályozás

Az első magyar menedékjogi törvény, az 1997. évi CXXXIX. törvény 14. §-a **kivételek nélkül fogalmazta meg, hogy a menekültkénti elismerését kérőnek joga van a Magyar Köztársaság területén tartózkodásra.** Mivel az ismételt kérelmek előterjesztését már akkor sem tiltotta semmi, egy külföldi akármennyi jogerősen elutasított menedékkérelem esetén is nyújthatott be újabb menedékjog iránti kérelmet, amely alapján kérelmezői jogállást és ahhoz kapcsolódóan területen maradási jogot nyert. A jogszabály 1998. január 1-jei hatályba lépését követően ez nem okozott tömeges méretű problémát, bár már ez is elegendőnek bizonyult ahhoz, hogy az egymás után előterjesztett menedékkérelmek lehetőségével visszaélve egy semmiféle valós tartózkodási jogcímmel nem rendelkező, vagy egyenesen kiutasított külföldi ellehetetlenítse a vele szembeni idegenrendészeti fellépést. Elegendő volt csupán menedéket kérnie, és a menekültügyi hatóságnak kötelessége volt erre tekintettel tartózkodási engedéllyel ellátni, az idegenrendészeti hatóság pedig a saját eljárását a menekültügyi eljárás befejezéséig felfüggeszteni.

E jogi kiskapuval a 2000-es évek közepén kezdtek tömeges mértékben visszaélni a külföldiek, jellemzően a Budapesten élő vietnámi és kínai állampolgárok, akik más módon nem tudták legalizálni a tartózkodásukat (jellemzően azért, mert áru hamis megjelölése, magán-, vagy közokirat-hamisítás, vagy más hasonló bűncselekmény elkövetése miatt jogerősen elítélték őket és erre tekintettel tartózkodási engedélyük visszavonásra került).[445] Figyelemmel arra, hogy a bírósági felülvizsgálat időtartamával együtt egy-egy menekültügyi eljárás egy-másfél évig is eltarthatott, 3-4 egymást követő menekültügyi eljárással 5-6 évig is el lehetett nyújtani a valójában jogellenes tartózkodást. A Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal adatai szerint

[445] Vietnám 2003-ban még nem szerepelt az 5 legtöbb menedékkérőt kibocsátó ország között, 2004-ben azonban már a 3. az összes kérelem mintegy 7%-át kitevő kérelmezői számmal, 2005-ben és 2006-ban pedig már első 19-20%-kal. Kína 2005-ben és 2006-ban magyar viszonylatban a 3. legtöbb menedékkérőt kibocsátó származási ország 10-13%-kal. Adatok forrása: Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal; http://www.bmbah.hu/index.php?option=com_k2&view=item&layout=item&id=177&Itemid=1232&lang=hu; letöltés ideje: 2017. január 14.

egyesek akár 8-9 egymást követő esetben is nyújtottak be menedékjog iránti kérelmet, bármiféle megalapozott nemzetközi védelmi igény nélkül. Az ilyen típusú ügyek természetesen rendkívüli mértékben és minden szempontból szükségtelenül leterhelték a menekültügyi hatóságot, és az eljárási költségek – mindenekelőtt a tolmácsköltségek miatt – jelentős kiadással is jártak.[446]

A rendszer fennmaradását és fenntarthatóságát ilyen hosszú időn keresztül kizárólag két tényezőnek köszönhette. Egyrészt generálisan a kérelmezők relatíve alacsony számának, másrészt azon belül az ismételt kérelmet előterjesztők még alacsonyabb számának és arányának. **Amint az utóbbi elkezdett emelkedni, a viszonylag alacsony összes kérelmezői szám mellett is elérte azt a hatást, hogy konszenzus legyen a változtatás és a korlátozás szükségessége kérdésében.** Az időközben elfogadott eljárási irányelv, amelynek átültetése Magyarország számára is kötelezettségként jelentkezett, önmagában azzal, hogy kifejezetten szólt a területen maradási jog megvonásáról, illetve korlátozásáról, megadta azt az elvi felhatalmazást, amivel a menedékjogról szóló új törvény, a Met. megalkotói éltek.

Tekintettel arra, hogy a 2008. január 1-jén hatályba lépő Met. a területen maradási jog korlátozása kapcsán úgy rendelkezett, hogy figyelembe kell venni a korábbi eljárásokat is, 2007 utolsó negyedévében a kérelmezők tömegei vonták vissza kérelmeiket, vagy álltak el korábban benyújtott felülvizsgálati kérelmüktől kizárólag azért, hogy még 2007 folyamán be tudják nyújtani az újabb kérelmüket. Ezzel azt érték el, hogy új eljárásukat a „régi", 2007-ig irányadó, tehát számukra kedvezőbb – így pl. nem volt helye előzetes eljárásban elfogadhatatlanként történő elutasításnak, nem kellett kötelezően az előzetes eljárás lefolytatásának helyszíneként kijelölt befogadó állomásra utazni – szabályok alapján kelljen lefolytatni. Ennek megfelelően 2007-ban az ismételt kérelmet előterjesztő menedékkérők aránya az összes kérelmezőn belül meghaladta a 40%-ot.[447]

6.2.3. A 2007. évi LXXX törvény közlönyállapota szerinti szabályok

A Met. közlönyállapota a vonatkozó uniós irányelvekhez és a korábbi magyar menedékjogi törvényhez hasonlóan **alapelvi jelleggel rögzítette a menedékkérők területen maradási jogát**. Az 5. § (1) bekezdésének a) pontja kijelentette, hogy „*[a]z elismerését kérő jogosult az e törvényben meghatározott feltételek szerint a Magyar Köztársaság területén való tartózkodásra, valamint a Magyar Köztársaság területén való tartózkodásra jogosító – külön jogszabályban meghatározott – engedélyre*". Az „e törvényben meghatározott feltételek" alatt az 54. §-ban foglalt korlátozásokat kell érteni, amelyek szerint „*[h]a ugyanaz a kérelmező azt követően nyújt be kérelmet, hogy két korábbi kérelme tárgyában jogerős elutasító, illetve megszüntető döntés született, és a menekültügyi hatóság a visszaküldés tilalmának fennállását nem állapította meg,*

a) a kérelem benyújtásának nincs halasztó hatálya

aa) az országelhagyási kötelezettség teljesítésére;

---

[446] Lényegesen kisebb számban, de arányosan nagyobb mértékű költségvetési terhet jelentettek azok a családok, amelyek nem csupán a tartózkodásukat akarták legalizálni az ismételt kérelmekkel, hanem az alapvető ellátásukat és elhelyezésüket is így oldották meg. A kérelmezők ugyanis nem csupán tartózkodási jogot kaptak, hanem a menekültügyi hatóságnak elhelyezési és gondoskodási kötelezettsége is volt a kérelmezőkkel szemben. Az otthoni hajléktalansághoz képest viszonylag sokak számára vonzó alternatíva volt, hogy a magyar állam biztosít számukra szállást, napi háromszori étkezést, alapvető egészségügyi ellátást, a gyermekek számára iskoláztatást.

[447] A Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal kezelésében lévő adatokból az adatgyűjtést a szerző végezte.

ab) az országelhagyási kötelezettség nem teljesítése esetén a kiutasítás végrehajtására;

ac) a külföldi kiadatási eljárásban történő átadására;

b) a külföldit nem illetik meg az 5. § (1) bekezdés a)–c) pontjában foglalt jogosultságok."

A szabályozás egyszerre két oldalról is bebiztosította a területen maradási jog korlátozottságát. Egyrészt kijelentette, hogy a kérelem előterjesztésének nincs halasztó hatálya a kiutasítás végrehajtására, vagy a kiadatásra, másik oldalról egyidejűleg[448] megvonta a kérelmezőtől a területen maradási jogot. Az ilyen jellegű szabályozás kétségkívül megkönnyíti a jogalkalmazást, ugyanakkor némileg redundánsnak is tekinthető, hiszen magától értetődő, ha a kérelmező ezen jogállására tekintettel nem rendelkezik területen maradási joggal, akkor nem lehet menekültügyi akadálya sem a kiutasításnak, sem a kiadatásnak.

A jogkorlátozás feltételrendszerét illetően két megállapítás tehető. Egyrészt a területen maradási jog megvonására csupán két kérelmet követően került sor, másrészt – ismét csak ide nem értve a valamilyen jogállást biztosító döntéseket – **a korábbi eljárások kimenetelétől függetlenül történt**, tekintet nélkül arra, hogy azok az eljárás megszüntetésével, vagy a kérelem elutasításával zárultak.

A jogszabályhelyhez fűzött miniszteri indoklás[449] sokban nem árnyalta a norma tartalmát és értelmét, így például **nem adott magyarázatot arra, hogy miért pont két eljárásig illette meg a kérelmezőket a területen maradási jog**, ahogy arra sem, hogy ezen abszolút korlát miért mechanikusan, attól függetlenül érvényesül, hogy a korábbi eljárásokban megtörtént -e a nemzetközi védelmi szükséglet értékelése (elutasító döntések), vagy sem (mint a megszüntető végzésekkel lezárt eljárások esetében).

Bár a jogszabály célja – többek között – az eljárási irányelv szabályainak átültetése volt, a Met. 95. § (1) bekezdés k) pontja alapján a téma szempontjából releváns 7., a 32. és 34. cikkek mindegyikének meg kívánt felelni, egyértelműen megállapítható, hogy e tekintetben nem járt sikerrel. Az irányelvi szabályokból ugyanis sem a két eljárásra történő korlátozás, sem annak eredményétől független jellege nem következik, így **ezek az uniós joggal ellentétesnek voltak tekinthetők**. Érdekes módon az érintett szervezetek pragmatikus hozzáállást tanúsítva tudomásul vették a szabályozást, és a Met. e szabályát gyakorlatilag egyetlen kritika sem érte.

A jogszabály gyakorlati hatása azonnali volt, a magyar menekültügyi rendszerből lényegében egyik napról a másikra eltűntek azok a személyek, akik korábban jellemzően visszaéltek a menedékjoggal. Míg 2006-ban a vietnámi és kínai állampolgárok együtt az összes magyarországi menedékkérő 32%-át, 2007-ben pedig a 37%-át alkották, addig 2008-ban összesen nem érték el az 1%-ot úgy, hogy a kérelmezők száma radikálisan nem változott. A jogszabály tehát beváltotta a hozzá fűzött reményeket, kiszűrte a magyar menekültügyi rendszerből a megalapozott nemzetközi védelmi igénnyel nem rendelkezők jelentős részét.[450]

---

[448] Az 5. § (1) bekezdésének a) pontjára való utalással.

[449] A Met. 54. §-ához fűzött miniszteri indoklás: *„A Törvény a menedékjoggal való visszaélések megakadályozása céljával rögzíti, hogy abban az esetben, ha ugyanaz a kérelmező két jogerős elutasító vagy megszüntető döntést követően újabb kérelmet nyújt be, és a menekültügyi hatóság korábbi döntésében a visszaküldés tilalmának fennállását nem állapította meg, a harmadik kérelem alapján indult eljárás során a kérelmezőt már nem illetik meg az elismerését kérő számára a Törvény 5. § (1) bekezdése által biztosított jogosultságok, és ezen harmadik kérelem benyújtása nem képezi akadályát a kérelmező kiutasításának, valamint kiadatásának sem.*
Ugyanazon kérelmezőről beszélünk akkor is, ha egyazon külföldi kérelmei előterjesztése során eltérő személyazonosító adatokat használ fel."

[450] A Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal kezelésében lévő adatokból az adatgyűjtést a szerző végezte.

6.2.4. A Met. 2010. december 24-től 2012. december 31-ig hatályos szabályai

A 2008-2010 körül kérelmezők tömegei – jellemzően az összes kérelmező mintegy 40%-át kitevő koszovói állampolgárok – terjesztettek elő teljesen egyértelműen megalapozatlan kérelmeket, kifejezetten abból a célból, hogy a két eljárás teljes időtartamáig – ami a jogorvoslati eljárásokkal együtt évekig is eltarthatott – a menekültügyi hatóság gondoskodjon elhelyezésükről és ellátásukról. E visszaélési formával szemben a hatályos jogszabály nem nyújtott a hatóság számára megfelelő eszközt. Ezért az irányelvi kereteknek megfelelően bevezetésre került a magyar menekültügyi szabályozásba is a nyilvánvalóan megalapozatlanság fogalma, amelyhez rövid időtartamú, nemperes bírósági eljárás kapcsolódott. Eszerint, aki pl. kizárólag a hazájában tapasztalható gazdasági nehézségek miatt hagyta el származási országát, annak a kérelmét már a kétszakaszos közigazgatási eljárás első, ún. előzetes vizsgálati szakaszában el lehetett utasítani arra tekintettel, hogy a kérelem menekültügyi szempontból lényegtelen, vagy csekély relevanciával bír. E módosítást megelőzően az ilyen kérelmeket, mivel nem illettek bele az elfogadhatatlanság egyik esetkörébe sem, a kérelem és az eljárás lényegét illetően szükségtelenül, érdemi eljárásra kellett utalni, abban a szakaszban újra meghallgatást kellett tartani, ami egyrészt megnövelte az eljárás időtartamát, másrészt ezzel párhuzamosan pedig az ellátási és a tolmácsköltségeket is.

A joggal való visszaéléssel szembeni fellépés kiterjedt a területen maradás jogára is, noha a téma szempontjából releváns változás formailag kifejezetten csekély – tartalmilag azonban óriási jelentőségű – volt: a Met. 54. §-ából törlésre került a „két” szó. Ezzel a **kérelmezők területen maradási joga egyetlen eljárásra korlátozódott, továbbra is függetlenül attól, hogy a korábbi eljárás megszüntetéssel, vagy a kérelem elutasításával zárult.**[451]

A területen maradási jog egy eljárásra korlátozása rendkívül szigorúnak tűnhet, nem szabad azonban figyelmen kívül hagyni azt a körülményt, hogy **a menekültügyi hatóság az eljárása során nem döntött a tartózkodás jogszerűségéről vagy jogszerűtlenségéről, sem a kiutasításról**. Vizsgálata kizárólag a nemzetközi védelmi szükségletre korlátozódott és az előbbi témakörökben az idegenrendészeti hatóság hozott döntést a saját, jogi garanciákkal körbebástyázott eljárásában. Mindaddig, amíg az idegenrendészeti eljárásban jogerős és végrehajtható döntés nem született, addig a külföldi az ország területén maradt. A korábbiakban említett, az EJEB által eldöntött Gebremedhin v. Franciaország-ügyben megfogalmazott követelménynek a komplexen vett magyar jogszabályi rendszer eleget tett, hiszen a jogorvoslati kérelem felfüggesztő hatálya biztosított volt. Épp csak ez a hatály nem az ismételt kérelem előterjesztéséhez fűződött, hanem a kiutasító döntéssel szembeni jogorvoslathoz.

A másik jelentős módosítás, amely kedvezően hatott a visszaélésszerű kérelmek számának csökkentésére, azon rendelkezés volt, amely alapján valamennyi menedékkérőnek az eljárás első, legfeljebb 15 napját az előzetes eljárás lefolytatására kijelölt zárt befogadó állomáson, a békéscsabai befogadó állomáson kellett töltenie. A jellemzően budapesti egzisztenciával rendelkező, kiskereskedelemből élő vietnámi és kínai személyi körnek ez már „nem érte meg”.

[451] A jogszabályhely módosításához fűzött indoklás szerint: *„Indokolatlan a területen maradás jogát két jogerős elutasító döntésig engedélyezni. A módosítás szerinti korlátozás nem ellentétes az Eljárási Irányelvben foglaltakkal, tekintettel arra, hogy a tagállamok az ismételt kérelmek esetében eltérhetnek az irányelv II. fejezetében foglalt alapelvek és garanciák érvényesítésétől. A szabályozás nem ellentétes a Dublini Rendelettel sem, hiszen az nem rendelkezik a területen maradás jogáról.”* (2010. évi CXXXV. törvény 105. §)

Jól jellemzik ennek az időszaknak a gyakorlatát W.G. és A.R. afgán állampolgárok ügyei. W.G. először 2009. november 28-án nyújtott be menedékjogi kérelmet Magyarországon, majd ismeretlen helyre távozott, ezért a menekültügyi hatóság az eljárást 2009. december 17-én megszüntette. 2010. július 15-én dublini eljárás keretében került átvételre az Egyesült Királyságtól. Visszaadását követő idegenrendészeti meghallgatásán jelezte, hogy ismételten menedékjogot szeretne kérni. Tekintettel arra, hogy a hatályos jogszabályok alapján az ügyfelet nem illette meg a területen maradás joga, illetve az ismételt kérelem előterjesztésének nem volt halasztó hatálya a kiutasítására, az idegenrendészeti hatóság az ügyfelet az átvétel napján kiutasította Magyarországról, majd a kiutasítás végrehajtását a szükséges okmányok beszerzése érdekében felfüggesztette. A döntéssel szemben az ügyfél felülvizsgálati kérelmet terjesztett elő. Az idegenrendészeti eljárással párhuzamosan futó menekültügyi eljárásban a menekültügyi hatóság az ügyfelet 2010. szeptember 29-én oltalmazottként elismerte. A kiutasító döntés jogszerűségét vizsgáló Fővárosi Bíróság a 2011. január 4-én kelt 5.K.34.146/2010/4. számú döntésében a kiutasító döntést hatályon kívül helyezte, és indoklásában leszögezte, hogy az idegenrendészeti hatóságnak a kiutasítási eljárást, és nem annak végrehajtását kellett volna felfüggesztenie, figyelemmel arra, hogy a menekültügyi döntés előkérdésnek minősül a kiutasíthatóság szempontjából. A bírósági döntés érdemével, különösen a menekültügyi döntés ismeretében, nehéz vitatkozni, hiszen nemzetközi védelemben részesített személy esetében indokolatlan lett volna hatályában fenntartani egy kiutasító döntést, ugyanakkor az indoklás erősen vitatható. Hiszen ha a menekültügyi eljárás szükségszerűen előkérdésről dönt a kiutasítási eljárás tekintetében, akkor hogyan értelmezhető az akkor hatályos Met. azon szabálya, hogy a jogerős megszüntető döntést követően a kérelmező nem rendelkezik területen maradási joggal, és az ismételt kérelem előterjesztésének nincs halasztó hatálya a kiutasítás végrehajtására?

Hasonló aggályok voltak megfogalmazhatók A.R afgán állampolgár ügyében is. Az ügyfél 2009. október 16-án nyújtotta be első alkalommal menedékjogi kérelmet. Az eljárást a menekültügyi hatóság 2009. november 11-én megszüntette, mivel a kérelmező ismeretlen helyre távozott. Ezt követően az ügyfél 2010. január 21-én második alkalommal is menedéket kért, majd ismét ismeretlen helyre távozott, így a hatóság a második eljárást is megszüntette 2010. február 15-én. Ezt követően az ügyfél 2010. szeptember 15-én dublini átvétel keretében visszavételre került Franciaországtól. A korábbi ügyhöz hasonlóan A.R. is a visszaadását követő idegenrendészeti meghallgatásán jelezte, hogy ismételten – az ő esetében harmadszor – menedékjogot szeretne kérni. Tekintettel arra, hogy a hatályos jogszabályok alapján az ügyfelet nem illette meg a területen maradás joga, illetve az ismételt kérelem előterjesztésének nem volt halasztó hatálya a kiutasítására, az idegenrendészeti hatóság az ügyfelet az átvétel napján kiutasította Magyarországról. A döntéssel szemben az ügyfél felülvizsgálati kérelmet terjesztett elő. A Fővárosi Bíróság a korábban említettel lényegében azonos logika mentén, miszerint a menekültügyi eljárás előkérdést jelent a kiutasítási eljárás kapcsán, a döntéshozatal időpontjában még folyamatban lévő menekültügyi eljárásra tekintettel a 2011. március 31-én kelt, 15.K.34.907/2010/5. számú döntésében hatályon kívül helyezte a kiutasító határozatot. Ismét csak ugyanaz a kérdés fogalmazható meg a bírósági döntéssel szemben: ha a menekültügyi eljárás tárgya előkérdést jelent a kiutasítási eljárás során, akkor a hatályos jogszabály vonatkozó rendelkezése lényegében értelmetlen. A bírói joggyakorlat az „előkérdéssel" gyakorlatilag kiüresítette a jogszabály normatív tartalmát.

Jól látható tehát, hogy a területen maradási jog korlátozottsága ebben az időszakban sem jelentette azt, hogy az érintett külföldi nem nyújthat be újabb kérelmet, és a menekültügyi hatóságnak a törvényes határidőn belül nem kell arról döntenie, csak azt jelentette, hogy a menekültügyi eljárással párhuzamosan folyhatott az idegenrendészeti eljárás is. Így például nem volt akadálya annak, hogy egy külföldi a kiutasító döntéssel szembeni felülvizsgálat

során azzal érveljen a bíróság előtt, hogy még folyamatban van az ismételt menekültügyi eljárása. **A non-refoulement elvének érvényre juttatásáról így nem kizárólag a menekültügyi hatóság és eljárás, hanem a menekültügyi és idegenrendészeti szabályrendszer együttesen gondoskodott.**

A korábbi szabályozással ellentétben ez a jogkorlátozás már heves kritikát váltott ki, álláspontom szerint részben megalapozottan, részben megalapozatlanul, függetlenül attól, hogy jogdogmatikailag ez a szabályozás sem volt jobb, vagy rosszabb, mint a korábbi.

A kritikák elsősorban a fentiekben ismertetettekhez hasonló, dublini eljárás keretében visszavett személyek esetén folytatott eljárásra vonatkoztak. Amennyiben egy külföldi menedéket kért Magyarországon, majd az eljárás lefolytatását be nem várva ismeretlen helyre – a példa szerinti esetben egy másik tagállamba – távozott, a menekültügyi hatóság megszüntette az eljárást. A megszüntető végzés hirdetményi közlését követően, ha letelt a jogorvoslatra rendelkezésre álló határidő, a döntés a továbbiakban már meg nem támadhatóvá vált. Figyelemmel arra, hogy a területen maradási jog a kérelmezőket az akkor hatályos szabályok alapján mindössze egyetlen eljárás erejéig illette meg – függetlenül attól, hogy az eljárás során sor került-e a nemzetközi védelmi szükséglet érdemének az értékelésére, vagy sem – a későbbiek folyamán más tagállamtól dublini eljárásban átvett külföldit már akkor sem illette meg a területen maradás jog, ha ismételten menedéket kért. Ezért vele szemben idegenrendészeti eljárás indult, és annak keretei között sor kerülhetett idegenrendészeti őrizetének elrendelésére.

A jogi helyzete ugyanez volt valamennyi olyan kérelmezőnek, akinek a korábbi eljárása akár megszüntetéssel, akár elutasítással befejeződött, de éles kritikákat a fentiek szerinti dublini eljárással érintett személyek ügyei váltottak ki. Előbb a Magyar Helsinki Bizottság jelezte aggályait a probléma kapcsán a 2011 decemberében,[452] majd a UNHCR helyezkedett ugyanerre az álláspontra 2012 áprilisában.[453] Ezen megállapításokra támaszkodva **az Európai Bizottság ún. pilot kötelezettségszegési eljárást indított Magyarországgal szemben**,[454] így a kritikák és az irányelvvel szembeni tényszerű ellentét miatt a területen maradási jog korlátozására vonatkozó szabályozás újra módosításra került.[455]

---

[452] Magyar Helsinki Bizottság: Veszélyben a védelemhez való hozzáférés; 2-3.; A Magyar Helsinki Bizottság honlapja: http://helsinki.hu/wp-content/uploads/HHC-Access-to-protection-jeopardised.pdf; letöltés ideje: 2015. március 19.

[453] UNHCR: Hungary as a country of asylum; 8-9.; refworld.org: http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain?docid=4f9167db2; letöltés ideje: 2015. március 19.

[454] 2013/4062. számú kötelezettség-szegési eljárás; http://ec.europa.eu/atwork/applying-eu-law/infringements-proceedings/infringement_decisions/index.cfm?lang_code=EN&decision_date_from=&decision_date_to=&title=&submit=Search&r_dossier=20134062; letöltés ideje: 2017. január 8.

[455] *„(...) a kötelezettségszegési eljárások számát mérsékelni hivatott EU Pilot programon keresztül az Európai Bizottságtól 2012. április 13-án megkeresés érkezett a magyar kormány részére a menekültügyi eljárásokkal kapcsolatban (3322-12-HOME EU Pilot ügy). Erre való tekintettel a nemzeti jogi szabályozást módosítani szükséges annak biztosítása érdekében, hogy kizárjuk annak lehetőségét, hogy egy menedékkérő Magyarországról történő kiutasításának elrendelésére vagy végrehajtására sor kerüljön azelőtt, hogy kérelmét a magyar hatóságok érdemben megvizsgálták volna."* T/8572. számú törvényjavaslat a Schengeni Információs Rendszer második generációja keretében történő információcseréről, továbbá egyes rendészeti tárgyú törvények ezzel, valamint a Magyary Egyszerűsítési Programmal összefüggő módosításáról; általános indoklás; 74.

6.2.5. A Met. 2013. január 1-jétől 2013. december 31-ig hatályos szabályai

A 2013. január 1-jétől hatályos módosítás[456] továbbra is megtartotta a korábbi főszabály-kivétel rendszert abból a szempontból, hogy a Met. 7. §-a továbbra is a menedékkérők területen maradási jogát, mint főszabályt fogalmazta meg, a kivételeket pedig a Met. 54. §-a tartalmazta. A területen maradási jogot érintő módosítás az utóbbi jogszabályhelyre, a kivételek megfogalmazására korlátozódott. Eszerint:

(1) Ha a kérelmező második kérelmét azt követően nyújtja be, hogy első kérelme tárgyában – a kérelem írásban történő visszavonásától eltérő okból – jogerős megszüntető döntés született, a menekültügyi hatóság megvizsgálja, hogy a korábbi döntést követően felmerültek-e olyan új körülmények vagy tények, amelyek alapján a kérelmező menekültkénti vagy oltalmazottkénti elismerésének lenne helye.

(2) Ha a menekültügyi hatóság az (1) bekezdés szerinti esetben a kérelem elfogadhatatlanságát vagy nyilvánvaló megalapozatlanságát állapítja meg, a kérelmezőt a döntés közlését követően nem illetik meg az 5. § (1) bekezdés a)–c) pontjában foglalt jogosultságok.

(3) Ha a kérelmező azt követően nyújt be kérelmet, hogy korábbi kérelme tárgyában jogerős elutasító, illetve a kérelem írásban történő visszavonása miatt jogerős megszüntető döntés született, és magyar hatóság vagy bíróság legutóbbi döntésében a visszaküldés tilalmának fennállását nem állapította meg

a) a kérelem benyújtásának nincs halasztó hatálya

aa) a kiutasítás végrehajtására;

ab) a külföldi kiadatási eljárásban történő átadására;

b) a külföldit nem illetik meg az 5. § (1) bekezdés a)–c) pontjában foglalt jogosultságok.

A módosítás az ismételt kérelmet előterjesztő külföldiek **területen maradási jogának fennmaradását, a magyar menekültügyi jogfejlődés során először, tartalmi vizsgálati szemponthoz kötötte**. A területen maradási jog megléte, vagy nem-léte attól függött, hogy a korábbi eljárás hogyan zárult: a korábbi kérelem elutasításával, vagy az eljárás megszüntetésével. A megkülönböztető ismérv látszólag formai, azonban a különböző formájú döntések mögött az a tartalmi vizsgálat rejlik, hogy a menekültügyi hatóság értékelte-e a nemzetközi védelmi szükségletet, tehát a kérelem érdemében döntött-e. Ha igen, és azt állapította meg, hogy nincs nemzetközi védelmi szükséglet, akkor az ismételt kérelmet előterjesztő külföldit nem illette meg a területen maradás joga. Azonban ha a hatóság „csak" megszüntette az eljárást, tehát nem döntött a kérelem érdemében, akkor a kérelmezőt az új eljárás során is megillette a területen maradási jog.

Érdekesség volt, hogy a jogalkotó az eljárást megszüntető okok közül kiemelte a kérelem írásbeli visszavonásán alapuló esetkört, és ugyanúgy minősített, mintha a korábbi eljárás a kérelmet elutasító döntéssel zárult volna. A rendelkezés indoka egyértelműen a joggal való visszaélés megakadályozása volt, hiszen e szabály nélkül egy kérelmezőnek lehetősége lett volna korlátlan számban benyújtani, majd visszavonni a kérelmeit, utóbbi cselekménnyel

[456] 2012. évi CLXXXI. törvény a Schengeni Információs Rendszer második generációja keretében történő információcseréről, továbbá egyes rendészeti tárgyú törvények ezzel, valamint a Magyary Egyszerűsítési Programmal összefüggő módosításáról

kiváltani az eljárás megszüntetését, aminek eredményeként a területen maradási jogra való következmények nélkül nyújthatott volna be új kérelmet.[457]

A területen maradási jog egy további korlátozása is bekövetkezett. Abban az esetben, ha a korábbi eljárást a menekültügyi hatóság megszüntette, és az új eljárásban a kérelmet annak elfogadhatatlansága, vagy nyilvánvalóan megalapozatlansága miatt utasította el, akkor a külföldit a jogorvoslati szakban nem illette meg a területen maradási jog.

Ebben a tekintetben a 2012-ben elfogadott módosítás már nyilvánvalóan figyelemmel volt az éppen akkor alakuló uniós jogi szabályozásra, **az átültetés azonban nem volt sem teljes, sem tartalmilag az irányelvi szabályoknak megfelelő**. Az irányelvhez képest a magyar szabályozás sokkal szűkebben biztosított lehetőséget a területen maradási jog megvonására. Egyrészt csak akkor lehetett megvonni a területen maradási jogot, ha a korábbi eljárás megszüntetéssel zárult – holott ilyen korlátozást az irányelv tervezete (és később végleges szövege) nem tartalmazott –, másrészt csak akkor lehetett alkalmazni, ha az ismételt kérelmet a hatóság elfogadhatatlanság, vagy nyilvánvalóan megalapozatlanság miatt utasította el, míg az irányelv magában foglalta valamennyi elutasító döntést. **Végeredményét tekintve a nemzeti szabályozás nem élt az irányelv által biztosított legszigorúbb korlátozás lehetőségével.**

Ezen időszak bírósági gyakorlatában radikális változás állt be, amit jól szemléltetnek S.B. koszovói és Y. I. török állampolgárok ügyei. S. B. első alkalommal 2007. november 16-án kért Magyarországon menedékjogot, amit a hatóság 2008. április 24-én elutasított. Az ügyfél 2008. szeptember 9-én kérte eljárásának megszüntetését, mert haza akart utazni. Ezt követően 2013. május 7. napján illegálisan beutazott Magyarországra, majd 2013. május 10. napján másodszor is menedéket kért. Tekintettel arra, hogy korábbi eljárása a kérelem jogerős elutasításával zárult, az idegenrendészeti hatóság eljárást indított ellene és 2013. június 10-én kiutasította az ügyfelet az Európai Unió területéről. A kérelmező a döntés bírósági felülvizsgálatát kérte, amelynek eredményeként a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 2013. július 31-én kelt 27.K.32.365/2013/4. számú végzésével a per tárgyalását felfüggesztette, arra hivatkozva, hogy a menekültügyi eljárás eredménye előkérdésnek számít a kiutasítás szempontjából. A hatóság a döntést megtámadta, amelynek eredményeként a másodfokú bíróságként eljáró Fővárosi Törvényszék a 2014. február 13. napján kelt, 1.Kpkf.670.306/2013/4. számú döntésében az elsőfokú bíróság döntését hatályon kívül helyezte és a bíróságot új eljárás lefolytatására utasította. Ítéletében a másodfokú bíróság egyértelműen kifejtette, hogy az ügyben *„a Met. 54. §-a alkalmazásának van helye (...), felperest a nem illeti meg a Magyarország területén való tartózkodás joga, továbbá nem jogosult Magyarország területén való tartózkodásra jogosító engedélyre. A kiutasítás jogszerűségének megállapításához ezért nem minősül előkérdésnek a felperes második menedékjogi kérelmének elbírálása, az ismételt kérelem kimenetele nem érintheti a kiutasítás jogszerűségét.”* A jogkérdésben történő állásfoglalás egyértelmű volt.

Hogy a korábbi gyakorlatot felülbíráló másodfokú döntés nem érhette meglepetésként az elsőfokú bíróságot, arra példa Y. I. török állampolgár ügye. Az ügyfél 2012. október 3-án terjesztett elő menedékjog iránti kérelmet, amit a hatóság 2012. október 24-én elutasított. Az

[457] A jogszabályhely módosításához fűzött indoklás szerint: *„A módosítás mindemellett egyértelművé teszi, hogy a kérelmező nem utasítható ki, illetve a korábbi kiutasítás nem hajtható végre mindaddig, amíg menedékjog iránti kérelme tárgyában legalább egyszer jogerős elutasító döntés nem születik. Ez alól kivételt képez az az eset, amikor a kérelmező, mint az ügy ura, a saját kérelmével rendelkezve, visszavonja azt. Kérelme visszavonása esetében a menekültügyi hatóságnak kötelessége megszüntetni az eljárást. A joggal való esetleges visszaélést zárja ki az, hogy a kérelem visszavonása miatti megszüntetést követően ismételten előterjesztett kérelem nem akadálya a kiutasítás elrendelésének, illetve a korábban elrendelt kiutasítás végrehajtásának.”* (2012. évi CLXXXI. törvény 61. § (5) bekezdés)

ügyfelet a magyar hatóságok 2013. szeptember 25-én dublini eljárás keretében visszavették. Az ügyfél az aznap megtartott idegenrendészeti meghallgatás során ismételten menedéket kért. A hatályos jogszabály szerint, mivel a korábbi eljárásában – ellentétben a korábbi példákkal, nem az eljárást megszüntető, hanem – a kérelmet elutasító döntés született, az ismételt eljárásban nem illette meg a kérelmezőt a területen maradás joga. Erre tekintettel az idegenrendészeti hatóság az ügyfelet a meghallgatás napján kiutasította. Az ügyfél a döntéssel szemben felülvizsgálati kérelmet terjesztett elő, amelyet a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság a 2013. október 30-án – tehát három hónappal az előző ügyben hozott elsőfokú döntés után, de három és fél hónappal a másodfokú döntés előtt – kelt, 17.K.33.265/2013/2. számú döntésében elutasított. Immár az elsőfokú bíróság is elfogadta azt, hogy *„az első menedékkérelem jogerős elutasítása tényként kezelendő, mint ahogy az is, hogy (...) a Met. 54. § b) pontja értelmében a jogerős korábbi elutasítást követően indított második menekültügyi eljárásnak már nem illeti meg a felperest a Met. 5. § (1) bekezdés a) pontja szerinti tartózkodási jog."*

Kiemelésre érdemes, hogy a korábban említett jogkérdésben, miszerint előkérdés-e a kiutasítás szempontjából a menekültügyi eljárás eredménye, és hogy erre tekintettel annak lezárulásáig biztosítani kell-e a kérelmező területen maradását, **nem történt jogszabályi változás, a bírósági gyakorlat viszont gyökeresen megváltozott**. Az Y.I.-ügyben hozott bírósági döntésben szó sem esik arról, hogy az idegenrendészeti hatóságnak fel kellett volna függesztenie eljárását a folyamatban lévő menekültügyi eljárás végéig. Megtette ezt később egy felsőbb bíróság, azonban mire az említett másodfokú döntés megszületett, addigra újra megváltozott a vonatkozó jogszabályi környezet.

Az eszközölt jogszabály-módosítások nem érték el a kívánt célt, **nem vetettek véget a jogszabályt és a kapcsolódó gyakorlatot érintő kritikáknak, sem az időközben az Európai Bizottság által megindított kötelezettségszegési eljárásnak**. Az adott időszakban érvényes „régi" eljárási irányelvvel való ellentét miatt új módosítás vált szükségessé.

6.2.6. A Met. 2014. január 1-jétől hatályos szabályai

Az új módosítás módszere a már megszokott volt, a főszabály alóli kivételek Met. 54. §-ban újradefiniálásával kívánta rendezni a területen maradási jog megvonásának eseteit. Ennek keretében feladta az irányelvvel ellentétes szabályozást, és meghagyta a korábbi szabályozásból már ismert, némileg az új – még át nem ültetett – eljárási irányelv szabályaira támaszkodva kidolgozott szűk esetkörre vonatkozó korlátozást. Eszerint:

„(1) Ha a kérelmező második kérelmét azt követően nyújtja be, hogy első kérelme tárgyában jogerős megszüntető döntés született, a menekültügyi hatóság megvizsgálja, hogy a korábbi döntést követően felmerültek-e olyan új körülmények vagy tények, amelyek alapján a kérelmező menekültkénti vagy oltalmazottkénti elismerésének lenne helye.

(2) Ha a menekültügyi hatóság az (1) bekezdés szerinti esetben a kérelem elfogadhatatlanságát vagy nyilvánvaló megalapozatlanságát állapítja meg, a kérelmezőt a döntés közlését követően nem illetik meg az 5. § (1) bekezdés a)–c) pontjában foglalt jogosultságok.

(3) Ha ugyanaz a kérelmező azt követően nyújt be kérelmet, hogy korábbi kérelme tárgyában jogerős elutasító, illetve megszüntető döntés született, és magyar hatóság vagy bíróság legutóbbi döntésében a visszaküldés tilalmának fennállását nem állapította meg, a külföldit nem illetik meg az 5. § (1) bekezdés b)–c) pontjában foglalt jogosultságok."

A leglényegesebb módosítás a felületes szemlélő számára észrevehetetlen, de annál fontosabb volt. A (3) bekezdés szövegéből, a kérelmezőt meg nem illető jogosultságok felsorolásából kimaradt az 5. § (1) bekezdés a) pontjára, tehát a területen maradási jogra való utalás. A (3) **bekezdés tehát a korábbi szabályozásokkal ellentétben a területen maradási jog szempontjából semmilyen korlátozást nem tartalmazott**, ahogy az (1) bekezdés sem, amely csupán – az általános kötelezettségek miatt némileg redundánsan – vizsgálati kötelezettséget írt elő a menekültügyi hatóság számára.

E módosítást számos szempontból érhette kritika, de a legfontosabb, hogy retrográd módon **gyakorlatilag a 2008 előttihez hasonló szabályokat juttatott érvényre**, biztosítva az ismételt kérelmet előterjesztő kérelmezők számára korlátlan számú eljárásban a területen maradási jogot.[458] Egyetlen kivétel maradt meg, a (2) bekezdésben szereplő, szűken meghatározott esetkör. Eszerint tehát az egyetlen eset, amikor elvesztette a területen maradási jogát a külföldi az volt, ha

- második menedékkérelmét terjesztette elő,
- korábbi eljárása megszüntetéssel zárult,
- második eljárásában előterjesztett kérelme elfogadhatatlan, vagy nyilvánvalóan megalapozatlan.

E három feltételnek együtt, konjunktív módon kellett teljesülnie. Ebben a nem túl gyakran előforduló esetkörben a második eljárásban hozott döntés közlését követően, a felülvizsgálati kérelem előterjesztésére rendelkezésre álló határidőre, valamint az esetleges jogorvoslati szakaszra kiterjedően a külföldi elvesztette területen maradási jogát. A probléma csak az volt, hogy a szabályozás nem rendezte azt a helyzetet, ha a külföldi nem a döntés bírósági felülvizsgálatát kérte, hanem újabb, harmadik kérelmet terjesztett elő. Ez esetben a három konjunktív feltétel közül az első máris nem teljesült, így a menedékkérő ismét területen maradási joggal rendelkezett. Nem elég tehát, hogy **az érintett esetkör rendkívül szűken meghatározott, de a joggal visszaélő kérelmezők számára könnyen kijátszhatónak is bizonyult**.

Tartalmilag megvizsgálva ezt a szűk esetkört, még nehezebben lehetett volna a szabályozás helyessége mellett érvelni, hiszen jogosan vetődött fel mindhárom kritériummal kapcsolatban kérdés.

- Miért csak a második kérelem előterjesztése esetében fordulhatott elő a jogkorlátozás? A harmadik, negyedik, sokadik kérelem esetében miért nem?
- Miért csak akkor volt megvonható a területen maradási jog, ha az előző eljárás megszüntetéssel zárult? Nem lett volna indokoltabb arra az esetkörre is kiterjeszteni, ha a hatóság – és esetleg az illetékes bíróság is – megvizsgálta a kérelem érdemét és arra a megállapításra jutott, hogy nem áll fenn nemzetközi védelmi szükséglet?
- Miért csak az elfogadhatatlan, vagy nyilvánvalóan megalapozatlan döntéseket követően volt megvonható a területen maradási jog? Ezek annyira egyszerű

[458] A jogszabályhely módosítására a 2013. évi CXCVIII. törvény zárószavazás előtti módosító javaslattal került sor, amelynek indoklása kifejezetten kitért a Magyarországgal szemben, egyebek mellett a kérelmezők területen maradási joga miatt megindított kötelezettségszegési eljárásra. Az indoklás szerint: *„A Bizottság megkeresésében megjelölt, és Magyarország által elfogadott kifogások között jogalkotási feladatot jelent az ismételt menedékkérelem megvizsgálásáig a menedékkérő számára Magyarországon maradáshoz való jog biztosítására vonatkozó kötelezettség megerősítése (...). A Met. javasolt módosításai nyomán (...) biztosítottá válik a menedékkérő Magyarországon maradáshoz való joga a menedékkérelem megvizsgálásának teljes tartama alatt.”*

megítélésű kérdések, hogy kizárható a hatóság tévedése? Sem elvileg, sem gyakorlatilag nem igazolható ez a feltételezés.

A jogi szabályozás kudarca volt, hogy az az ismételt kérelmező, akinek az első menedékkérelmét érdemben elutasították, kedvezőbb helyzetben van a területen maradás joga szempontjából, mint az a kérelmező, akinek a korábbi menekültügyi eljárása a megszüntetéssel zárult. Ráadásul a jogi szabályozás lehetővé tette, hogy egy külföldi újabb és újabb kérelmeket terjesszen elő, majd – pl. ismeretlen helyre távozással, a nyilatkozattétel megtagadásával – az eljárás megszüntetését érje el. Ez esetben az újabb kérelmek alapján a külföldi élvezte a területen maradás jogát, hiszen kérelmét a hatóság nem tudja sem elfogadhatatlanként, sem nyilvánvalóan megalapozatlanként elutasítani.

A szabályozás tehát nem csak elégtelen volt a joggal való visszaéléssel szembeni fellépéshez, hanem még a meglévő korlátozás sem volt okszerű vagy következetes.

Érdemes továbbá megjegyezni, hogy a menedékkérők területen maradási jogának négy eddig említett módosítása változatlan uniós keretrendszer mellett történt, a 2008-tól 2015-ig terjedő időtartamban az irányadó szabályokat a 2005-ben elfogadott eljárási irányelv tartalmazta.

6.2.7. A Met. 2015. augusztus 1-je utáni szabályai

A jogszabály fentiekben kifejtett hiányosságain túlmenően a 2014 utolsó negyedévében kezdődő **rendkívüli migrációs nyomás miatti szigorítási igény alapozta meg az ismételt kérelmezők területen maradási jogának újraszabályozását**.

A módosítás végül 2015. augusztus 1-jén lépett hatályba, és – bár az újraszabályozást nem a harmonizáció szándéka vezette – alapját az átdolgozott eljárási irányelv jelentette, amelynek átültetési határideje 2015. július 20-án lejárt.

Az irányelv jellegéből adódóan a tagállamok dönthetnek úgy, hogy a menedékkérők számára kedvezőbb irányban térnek el az uniós szabálytól, tehát az abban megkövetelt mértéktől bővebb körben biztosítják a területen maradás jogát. A magyar jogalkotó ezzel a lehetőséggel nem kívánt élni, **az uniós keretek között lehető legszigorúbb szabályozást fogadta el**.

A módosítás célja egyértelműen kiderül a jogszabály-módosításhoz fűzött indoklásból: „a területen maradás jogának korlátozása nélkülözhetetlen a kiutasítási, illetve kiadatási eljárások hatékony végrehajtásához”.[459]

A hatósági eljárás tekintetében végül az irányelvi rendelkezéseknek teljes mértékben megfelelő szabályt fogadta el az Országgyűlés. Figyelemmel az átdolgozott eljárási irányelv 41. cikk a) pontjában foglalt esetkör szűk alkalmazhatósági körére, a 41. cikk b) pontjában foglalt esetkör határozza meg érdemben a területen maradási jog korlátait. Eszerint: *„A tagállamok kivételt tehetnek a területükön maradáshoz való jog alól, amennyiben az adott személy (...) az első ismételt kérelmet a 40. cikk (5) bekezdése alapján elfogadhatatlannak minősítő jogerős határozatot vagy a kérelmet megalapozatlansága miatt elutasító jogerős határozatot követően ugyanabban a tagállamban ismételten nemzetközi védelemért folyamodik”*.

[459] T/5416. számú törvényjavaslat az ideiglenes biztonsági határzár létesítésével, valamint a migrációval összefüggő törvények módosításáról; az Országgyűlés honlapja; http://www.parlament.hu/irom40/05416/05416.pdf; letöltés ideje: 2015. október 8.

Ez alapján megállapítható, hogy **két eljáráson keresztül azok kimenetelétől függetlenül megilleti a kérelmezőt a területen maradás joga. Az ezt követő helyzet azonban annak függvénye, hogy a második eljárás hogyan fejeződött be**. Ha – akár elfogadhatatlanság, akár megalapozatlanság miatti – végső elutasító döntéssel, akkor a területen maradás joga a továbbiakban már nem illeti meg a külföldit, hiába terjeszt elő újabb menedékjog iránti kérelmet. Azonban ha a második eljárás csupán megszüntetéssel zárul, e szabály már nem érvényesül, és a harmadik kérelem alapján újra meg fogja illetni a külföldit a területen maradás joga. Értelemszerűen, ha a harmadik eljárás is megszüntetéssel zárul, akkor a negyedikben is rendelkezni fog a kérelmező a joggal, és így tovább.

Annak érdekében, hogy ezzel ne lehessen a végtelenségig visszaélni, az irányelv biztosít a tagállamok számára bizonyos lehetőségeket. Egyrészt **az eljárás megszüntetése sosem kötelező:** ha a kérelem érdemben elbírálható, a tagállami hatóságok elutasító döntést is hozhatnak, függetlenül attól, hogy egyébként a megszüntetés feltételei is fennállnak.[460] Másrészt annak érdekében, hogy az ügy elbírálásához szükséges információk rendelkezésre álljanak, **a tagállamok élhetnek a befogadási irányelv átdolgozott változatának[461] 8. cikke által biztosított őrizet elrendelésének lehetőségével**.

A magyar szabályozás módszere – már hagyományosnak számító módon – a Met. 54. §-át érintően a területen maradási jog megvonásának esetköreinek meghatározásával történt. Eszerint „*(1) Ha a kérelmező ismételt kérelmét azt követően nyújtja be, hogy korábbi kérelme tárgyában jogerős megszüntető vagy elutasító döntés született, a menekültügyi hatóság megvizsgálja, hogy a korábbi döntést követően felmerül-e olyan új körülmény vagy tény, amely alapján a kérelmező menekültkénti vagy oltalmazottkénti elismerésének lenne helye.*

(2) Ha a menekültügyi hatóság az (1) bekezdés szerinti esetben megállapítja, hogy az ismételt kérelem előterjesztésére a kérelmező kiutasításának végrehajtását közvetlenül megelőzően került sor, és a kérelmet az 51. § (2) bekezdés d) pontja alapján elutasítja, a kérelmezőt a döntés közlését követően nem illetik meg az 5. § (1) bekezdés a)–c) pontjában foglalt jogosultságok.

(3) Ha ugyanaz a kérelmező azt követően nyújt be kérelmet, hogy korábbi ismételt kérelme tárgyában jogorvoslattal tovább nem támadható elutasító döntés született, a kérelmezőt nem illetik meg az 5. § (1) bekezdés a)–c) pontjában foglalt jogosultságok.”

Az (1) bekezdésben foglalt szabály a területen maradás joga szempontjából neutrális, csupán az új kérelem megvizsgálására vonatkozó kötelezettséget tartalmazza. A (2) bekezdés tartalmilag az átdolgozott eljárási irányelv 41. cikk a) pontjában foglaltaknak felel meg, és – némileg a korábbi szabályozáshoz hasonló módon – egy összetett, konjunktív elemekből feltételrendszert állít fel. Ezek az elemek a következők:

- a kérelem ismételt;
- a korábbi kérelmet a menekültügyi hatóság érdemben elutasította (ellenkező esetben nem értelmezhető az azonos ténybeli alap (Met. 51. § (2) bekezdés d) pontjára utalás) kritériuma);
- a kérelmezővel szemben van érvényben végrehajtható kiutasító döntés;

[460] Ld. irányelv 27-28. cikkeit a kérelem visszavonása, hallgatólagos visszavonása, vagy a kérelemtől való elállás esetei kapcsán!

[461] A Tanács 2003/9/EK irányelve (2003. január 27.) a menedékkérők befogadása minimumszabályainak megállapításáról, illetve az Európai Parlament és a Tanács 2013/33/EU irányelve (2013. június 26.) a nemzetközi védelmet kérelmezők befogadására vonatkozó szabályok megállapításáról (átdolgozás)

- és a kérelmező az ismételt kérelmét közvetlenül a kiutasítás végrehajtása előtt terjesztette elő.

E feltételek együttes teljesülése esetén, ha a menekültügyi hatóság az ismételt kérelmet azonos ténybeli alap miatt elfogadhatatlanként elutasítja, akkor e döntés közlésétől nem illeti meg a kérelmezőt a területen maradás joga, akár él jogorvoslattal a döntéssel szemben, akár nem.

Látható, hogy ez még mindig egy viszonylag szűkre szabott esetkört foglal magába, ugyanakkor a korábbi szabályozáshoz képest ésszerűbb és valószínűleg gyakrabban is alkalmazható. Ésszerűbb abból a szempontból, hogy csak olyan esetekben vonható meg a területen maradás joga, ahol már legalább egyszer érdemben döntött a hatóság (és potenciálisan a bíróság is) a nemzetközi védelem szükségességéről.

A gyakoribb alkalmazhatósághoz járul hozzá a Met. 2015. augusztus 1-jével hatályos módosításának egyik legnagyobb újítása, a menekültügyi kiutasítás (ismételt) megteremtése. A Met. módosított 45. § (5) bekezdése alapján *„A [visszaküldési] tilalom fenn nem állása esetén a menekültügyi hatóság az elismerés iránti kérelmet elutasító döntésében rendelkezik a külföldi humanitárius célból kiadott tartózkodási engedélyének visszavonásáról, és – ha a külföldi más jogcímen nem jogosult Magyarország területén tartózkodni – a külföldi a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi II. törvény szerinti kiutasításáról és kitoloncolásáról, valamint megállapítja a beutazási és tartózkodási tilalom időtartamát”*.

Ezt követően a menekültügyi hatóság a kérelem elutasítása esetén tehát **nem csak arról dönt, hogy a kérelmező a származási országába (vagy egy számára biztonságos harmadik országba) visszaküldhető, hanem vissza is küldi oda**. Középhosszú távon ez minden valószínűség szerint az ismételt kérelmekkel való visszaélés csökkenését fogja eredményezni anélkül, hogy a kérelmezők jogai sérülnének, hiszen az ismételt kérelem alapján sem fog megszűnni a területen maradás joga, ha az nem a korábbiakkal azonos ténybeli alapon nyugszik.

Kockázati tényezőt jelent ugyanakkor az, hogy sem irányelvi, sem nemzeti jogszabályi szinten nem meghatározott, mikor tekinthető úgy, hogy a külföldi közvetlenül a kiutasítás végrehajtása előtt nyújtja be ismételt kérelmét? Hogyan kell ilyen esetekben értelmezni a „közvetlenül” kifejezést? E kérdésben jogszabályi értelmezés nem áll rendelkezésre és a jogintézmény viszonylagos frissessége miatt jelentős gyakorlat sem alakult ki rá.

Bár valószínűleg a korábbiaknál gyakrabban fog előfordulni az, hogy a Met. 54. § (2) bekezdése alapján veszítse el egy menedékkérő a területen maradás jogát, a leggyakoribb esetkört a (3) bekezdésben szabályozottak fogják jelenteni. Itt is megfigyelhető egy összetett, konjunktív feltételrendszer, azonban ez nem olyan szűkre szabott, mint a korábban ismertetett. Eszerint:

- a kérelmezőnek legalább két kérelme (erre utal „korábbi ismételt” kifejezés) alapján folyt eljárás;
- a másodikban is végső – jogorvoslattal tovább nem támadható – döntés született;
- e döntés elutasító volt.

E hármas feltétel teljesülése esetén a kérelmező hiába nyújtja be harmadik kérelmét, az alapján nem fog területen maradási joghoz jutni. Ebben az esetben mindegy, hogy az első eljárásban megszüntető, vagy elutasító döntés született, a területen maradási jogra kiható relevanciája csak a második eljárásban hozott végső döntésnek van.

Szintén ebből következik, ha érdemben nem sikerült a korábbi eljárások során elbírálni a kérelmet, és emiatt csupán az eljárást megszüntető döntések meghozatalára nyílik lehetőség, a kérelmező lényegében korlátlan számú eljáráson keresztül élvezheti a területen maradás jogát. **A megszüntetéssel lezárt eljárások nem számítanak a területen maradás joga szempontjából**, ezáltal elkerülhetővé válik, hogy olyan személy veszítse el a területen maradás jogát, akinek kérelmét érdemben sosem vizsgálta meg a menekültügyi hatóság.

A hatósági eljáráshoz kapcsolódó területen maradási jog tehát teljesen összhangban van az uniós keretrendszerrel. Nem mondható el azonban ugyanez a jogorvoslati szak kapcsán. A menedékkérők, akik menekült (vagy kiegészítő védelmi) jogállás iránti kérelmét elutasították, vagy akiket nemzetbiztonsági okok alapján kizártak a nemzetközi védelemből, jogosultak a hatékony jogorvoslatra, amely egyszerre jelenti a jogot az elutasító döntés ésszerű időn belüli megtámadására, és azt, hogy a területen maradjanak a jogorvoslat elbírálásának idejéig.[462]

Az átdolgozott eljárási irányelv 46. cikkének (5) bekezdése alapján **a főszabály az, hogy a jogorvoslati szakaszra is kiterjedően biztosítani kell a területen maradás jogát**. E főszabály alól biztosít kivételeket ugyanezen cikk (6) bekezdése, és ezen esetekben – ha a tagállam nem biztosítja automatikusan a területen maradás jogát, akkor – a bíróságoknak kell rendelkezniük azzal a lehetőséggel, hogy biztosítsák e jogot, ami a magyar jogszabályi környezetben a végrehajtás felfüggesztésére vonatkozó döntési jogkörnek felel meg, ám amíg a bíróság erről nem dönt, addig biztosítani kell a területen maradás jogát.[463] Ha az ismételt kérelem alapján a kérelmező nem rendelkezik a területen maradás jogával, az átdolgozott eljárási irányelv 41. cikk (2) bekezdés c) pontja alapján a tagállamok eltérhetnek utóbbi szabálytól, tehát nem szükséges biztosítaniuk a területen maradás jogát addig sem, amíg a bíróság dönt a végrehajtás felfüggesztéséről.[464]

A magyar jogszabály 2015. augusztus 1-jétől hatályos változata ezzel ellentétben – két kivételtől eltekintve – nem ismeri el a főszabályként a felülvizsgálati kérelmekhez kapcsolódóan automatikusan érvényesülő felfüggesztő hatályt, a módosítás az erre vonatkozó korábbi kifejezett deklaráció nélkül állapította újra meg a bírósági felülvizsgálatra

---

[462] MARIAGIULIA GIUFFRÉ: Access to Protection – Negotiating Rights and Diplomatic Assurances under Memoranda of Understanding; 61. In.: JEAN-PIERRE GAUCI – MARIAGIULIA GIUFFRÉ – EVANGELIA (LILIAN) TSOURDI (szerk.): Exploring the Boundaries of Refugee Law – Current Protection Challanges; Brill; Leiden; 2015.

[463] Átdolgozott eljárási irányelv 46. cikk *„(5) A (6) bekezdés sérelme nélkül a tagállamok lehetővé teszik a kérelmező számára, hogy a területén maradjon mindaddig, amíg le nem jár a kérelmező hatékony jogorvoslathoz való jogának gyakorlására adott határidő, és amennyiben a kérelmező a határidőn belül élt ezen jogával, a jogorvoslati kérelem elbírálásáig.*
(6) Egy olyan határozat esetében, amely:
a) egy kérelmet a 32. cikk (2) bekezdésével összhangban nyilvánvalóan megalapozatlannak vagy a 31. cikk (8) bekezdésével összhangban elvégzett vizsgálatot követően megalapozatlannak minősít, kivéve azon eseteket, mikor e határozatok a 31. cikk (8) bekezdésének h) pontjában említett körülményeken alapulnak;
b) egy kérelmet a 33. cikk (2) bekezdésének a), b) vagy d) pontjával összhangban megalapozatlannak minősít;
c) az eljárásnak a 28. cikk szerinti megszüntetését követően elutasítja a kérelmező ügyének újbóli megnyitását; vagy
d) nem vizsgálja meg vagy nem teljeskörűen vizsgálja meg a kérelmet a 39. cikkel összhangban,
a bíróság – az érintett kérelmező kérésére vagy hivatalból – döntést hozhat arról, hogy a kérelmező a tagállam területén maradhat-e, ha a határozat célja a kérelmezőnek a tagállam területén maradáshoz való jogának megszüntetése és amennyiben ilyen esetekben a nemzeti jogszabályok nem írják elő, hogy a kérelmezőnek jogában áll a tagállamban maradni a jogorvoslati kérelem elbírálásáig."

[464] Átdolgozott eljárási irányelv 41. cikk (2) bekezdés c) pont: *„Az (1) bekezdésben említett esetekben a tagállamoknak arra is lehetőségük van, hogy eltérjenek a 46. cikk (8) bekezdésétől."*
Átdolgozott eljárási irányelv 46. cikk (8) bekezdés: *„A tagállamok lehetővé teszik a kérelmező számára, hogy a (6) és (7) bekezdésben említett eljárás – azaz az arról szóló döntéshozatal, hogy a kérelmező a tagállam területén maradhat- e vagy sem – befejezéséig területükön maradjon."*

vonatkozó 53. § (2) bekezdés, a 68. § (2) bekezdés és a 75. § (2) bekezdéseinek szövegét.[465] Ezzel beállt a magyar jogi környezetben általánosnak tekinthető szabály, amely szerint a felülvizsgálati kérelemnek nincs halasztó hatálya.[466]

A két említett kivétel, amelyek esetében mégis biztosított az automatikus felfüggesztő hatály:

- ha a Met. 53. § (2) bekezdése alapján a biztonságos harmadik ország miatt a kérelem elfogadhatatlan;
- ha a gyorsított eljárást az alapozza meg, hogy a kérelmező ésszerű időn belül nem terjesztette elő kérelmét.

Ezzel **az a visszás helyzet áll elő, hogy aminek irányelvi szinten előírt főszabálynak kellene lennie, csupán két speciálisnak tekinthető esetkörben jut érvényre, és az „általános" ügyekben nem**.

6.2.8. Az úgynevezett „8 km-es szabály"

Ahogy korábban már említettem, a 2015 őszén létesített ideiglenes biztonsági határzár és az ezzel párhuzamosan bevezetett büntetőjogi intézkedések ellenére 2016 februárjától a menedéket kérő személyek száma meredeken emelkedni kezdett Magyarországon.

A tavaszi hónapokban az érkezők száma elérte, majd meghaladta a heti 1000 főt, akiknek döntő többsége a határzáron keresztül érkezett az országba. Számos esetben, mivel nem történt tettenérés, nem lehetett velük szemben büntetőeljárást indítani. A jelenséggel szembeni fellépést nehezítette az is, hogy hiába észlelte a határvédelmet ellátó rendőrség a szerb oldal felől közeledő migránsokat, **mindaddig nem tudott velük szemben intézkedni, amíg át nem jöttek a „kerítés" Magyarország felőli oldalára**. Amint ez megtörtént, akkor pedig már az ország területén tartózkodtak, ahol lehetőséget kellett számukra biztosítani a menedékkérelem előterjesztésére, amivel az elfogott migránsok tömegesen éltek is.

Ennek a helyzetnek a megoldása, de legalábbis kezelése érdekében az Országgyűlés módosította az idegenrendészeti és a menedékjogi jogszabályokat, és 2016. július 5-i hatállyal bevezette az ún. 8 km-es szabályt.

A Met. 71/A. § (1) bekezdése értelmében: *„Ha a külföldi a kérelmét*

a) Magyarország területére történő beléptetés előtt, vagy

b) Magyarország területének a személyek határátlépésére irányadó szabályok uniós kódexének létrehozásáról szóló 2016/399 EU rendelet 2. cikk 2. pontjának megfelelő külső határ szerinti határvonaltól, illetve a határjeltől számított 8 km-es sávon belüli feltartóztatása után az államhatárról szóló törvényben meghatározott államhatár rendjének védelmét biztosító létesítmény kapuján való átvezetés után

---

[465] Ahogy a módosítás tervezetével kapcsolatban a UNHCR megjegyezte: *„a bírósági felülvizsgálati kérelemhez kapcsolódó automatikus felfüggesztő hatály tervezett megszüntetése tekintetében a tervezet indoklása nem tartalmaz semmilyen komoly, meggyőző érvet, hogy miért szükséges ilyen jelentős módosításokat bevezetni. Csak megjegyzi, hogy a felfüggesztő hatály nem követelménye a hatékony jogorvoslatnak, és nem következik az irányelvből sem, ezért a jogszabályból törlésre kerül.*" UNHCR Comments and Recommendations on the Draft Modification of Certain Migration, Asylum-related and Other Legal Acts for the Purpose of Legal Harmonisation; 24. UNHCR Budapest; 2015. http://www.unhcr-centraleurope.org/_assets/files/content/resources/_pdf_en/UNHCR%20comments%20and%20recommendations%20to%20Draft%20Legal%20Amendments.pdf; letöltés ideje: 2016. március 30.

[466] Lásd a 419. lábjegyzetet!

a tranzitzónában nyújtja be, e fejezet rendelkezéseit az e §-ban foglalt eltérésekkel kell alkalmazni."

Ezt egészítette ki a harmadik országbeli állampolgárok beutazásának és tartózkodásának szabályairól szóló 2007. évi II. törvény szintén ekkor hatályba léptetett 45/C. §-a, amelynek értelmében [az általános szabályoktól] „*eltérően az idegenrendészeti hatóság nem utasítja ki azt a jogszerűtlenül tartózkodó harmadik országbeli állampolgárt, aki a menedékjog iránti kérelmét a menedékjogról szóló törvény 71/A. § (1) bekezdés b) pontja szerint nyújtotta be".*

A bonyolultan megfogalmazott szabály azt jelenti, hogy ha egy külföldi átjön az ideiglenes biztonsági határzáron és a határtól számított 8 km-en belül a Rendőrség elfogja, akkor kiutasítási eljárás lefolytatása nélkül átkísérik a határzáron. Hogy ezt követően hogyan jut el a tranzitzónába, ahol (ha sorra kerül; jelenleg több hét az átlagos várakozási idő) a menedékkérelmét majd benyújthatja, azzal a jogszabály nem foglalkozik.

A kiutasítás mellőzése látszólag kedvező a külföldi számára, azonban valójában **egy teljesen ellenőrizetlen, eljárásnak nem nevezhető intézkedés révén elveszíti a kiutasításhoz kapcsolódó eljárási és jogi garanciákat (így mindenekelőtt a bírói jogorvoslat lehetőségét)**.

A szabályozás pragmatikusságához nem férhet kétség, amennyiben az volt a cél, hogy a menedékkérők száma csökkenjen. Ahogy korábban már említettem (lásd a Melléklet 9. ábráját!) statisztikai adatok alátámasztják, hogy a jogszabály hatályba lépését követően töredékére esett vissza a menedéket kérők száma. A szabállyal – és a hozzá kapcsolódó gyakorlattal – kapcsolatban azonban komoly aggályok merülnek fel.

A Met. személyi hatályára tekintettel csak azokra a külföldiekre vonatkozik, akik menedéket kívánnak kérni, ami egyértelműen kihat a területen maradási jogukra. Ha a külföldi nem kér menedéket, akkor az általános szabályok vonatkoznak rá, így vele szemben idegenrendészeti eljárásnak kellene indulnia. Az idegenrendészeti eljárás keretében előállítanák, majd elhelyeznék (vagy őrizetbe vennék, vagy közösségi szállásra helyeznék). Míg ha menedéket kér, a határrendészeti feladatot ellátó rendőrök csupán átkísérik a határzáron, ahol aztán elgyalogolhat a tranzitzónába, majd megvárhatja, amíg – napok, vagy hetek múlva – sorra kerül és benyújthatja a kérelmét. **A szabályozás eredménye ezért „kissé" abszurd**: aki menedéket akar kérni Magyarországtól, azt átkísérik a kerítésen, aki nem, azzal szemben – az ország területén – idegenrendészeti eljárás indult. **A menedékkérő nem fér hozzá a területhez, a menedéket nem kérő migráns viszont igen.**

Megjegyzésre érdemes, hogy az elhelyezés szempontjából is jobb helyzetben van az a migráns, aki nem kér menedéket, mint aki igen. Ráadásul, ha már az idegenrendészeti szerv elhelyezte, később is lehetősége van menedéket kérni – és ez jó eséllyel még mindig hamarabb megtörténhet, mintha a tranzitzónában próbálná ezt megtenni.

Mégsem ez az általános gyakorlat. **Mivel az elfogott menedékkérőkkel szemben idegenrendészeti eljárás nem indul, így nehezen igazolható, hogy valóban menedéket kértek,** ahogy az is, hogy megfelelő tájékoztatást kaptak a jogaikról, illetve annak következményeiről, ha kérnek menedéket, és ha nem. A megfelelő garanciák hiányában nem lehet kizárni azt, hogy esetleg a rendőrség bárkit, akit elfog, automatikusan menedékkérőnek tekint és átkísér a határzáron.[467]

[467] 2016 első felében (tehát a 8 km-es szabály bevezetése előtt) a Szerbiával határos Bács-Kiskun és Csongrád megyékben összesen 15577 fő határrendészet általi előállításra került sor. A jogintézmény bevezetését követő 5 hónapban (júliustól novemberig) ez a szám mindössze 861 fővel emelkedett. Rendőrség: Határrendészeti helyzetkép 2016. június és november. (A kézirat lezárásának időpontjában a decemberi adatok még nem

Szintén **problémás annak ellenőrzése, hogy az elfogásra a jogszabályban hivatkozott 8 km-es sávon belül, és nem azon kívül történt**. A rendőrség szabályos eljárása egyfajta bizarr „versenyfutást" ösztönöz. Ha a külföldi eljut a határtól 8 km-re, és ott fogják el, majd kér menedéket, akkor a hatóságoknak kötelessége vele szemben megfelelő garanciákkal körbebástyázott, bírósági jogorvoslattal védett eljárást lefolytatni, amelynek időtartamára el kell a külföldit helyeznie, számára ellátást kell biztosítania. Míg ha a külföldit 8 km-en belül fogják el, akkor átkísérik a kerítésen, ahol esetleg heteket várhat, amíg bejut a tranzitzónába, ahol menedéket kérhet.

A 8 km-es szabály felveti a kollektív kiutasítás tilalmát, illetve a non-refoulement megsértését is.[468] A kollektív kiutasítást tiltja az Emberi Jogok Európai Egyezménye Negyedik Kiegészítő Jegyzőkönyve 4. cikke, valamint az EU Alapjogi Chartájának 19. cikkének (1) bekezdése.

Az egyéni körülményektől függetlenül történő átkísérés a határzáron kétségkívül kimeríti a kollektív kiutasításnak azt a jellegét, hogy nem történik egyéni értékelés (ahogy azt az 5.1.4. fejezetben már ismertettem), ugyanakkor az átkísérés nem egy másik ország területére történik, tehát szigorúan véve nem tekinthető kiutasításnak. Ha viszont a jogalkotó ebből indult ki, akkor a határzár túloldalán tartózkodó személyek a joghatósága alá tartoznak, és mint ilyen személyekkel szemben bizonyos ellátási kötelezettségei (pl. sürgősségi egészségügyi ellátás biztosítása) vannak. Ez kétségkívül nem történik meg. A határzáron átkísért személyek lényegében egyfajta *ex lex* állapotban vannak.

A genfi egyezmény 33. cikke a non-refoulement kapcsán így fogalmaz: *„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."* E kötelezettség a határrendészeti feladatokat ellátó szerveket is terheli a Schengeni határ-rendészeti kódex alapján, azaz minden ügyben egyedileg meg kell győződniük arról, hogy a szerb határra történő visszaküldésük nem fenyeget a refoulement veszélyével, hiszen a határzár mögötti terület egyértelműen Szerbia határán van. Nyilván Szerbia esetében nem vetődik fel a szisztematikus üldözés veszélye, ez ugyanakkor nem mentesíti a hatóságokat az egyéni elbírálás kötelezettsége alól. Arról nem is beszélve, hogy a biztonságosság vélelme – amely Szerbia esetében fennáll – megdönthető.

Alkotmányos szempontból is problémásnak tekinthető egy olyan hatósági intézkedés – jelen esetben az átkísérés – amellyel szemben nincs bírósági jogorvoslatnak helye, hiszen az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdése alapján „*Mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti"*.

---

hozzáférhetők) http://www.police.hu/sites/default/files/hatarrendeszet_hk_2016._06.pdf; http://www.police.hu/sites/default/files/hatarrendeszet_hk_2016._11.pdf; letöltés ideje: 2017. január 8.

[468] Hogy a 8 km-es szabály a Negyedik Kiegészítő Jegyzőkönyv 4. cikkébe ütközik-e, azt csak az EJEB tudná megállapítani, azonban a probléma jellegéből adódóan nem valósszínű, hogy lesz olyan külföldi, akinek az ügye valaha is eljutna az EJEB elé.

Az Alapjogi Charta 11. cikkének (1) bekezdésébe ütközést az Európai Unió Bírósága vizsgálhatná, ugyanakkor – hasonló okokból – szintén valószínűtlen, hogy a jogintézmény e bírói fórum elé kerüljön.

Elvileg lehetőség lenne az Alkotmánybíróság utólagos normakontrolljára is, azonban mindeddig semelyik, az Alkotmánybíróság eljárását kezdeményezni jogosult személy és szerv sem fordult az ügyben a taláros testülethez.

6.3. A területen maradási jog megvonásának következményei

Amennyiben egy menedékjogot kérő személy a továbbiakban nem rendelkezik a területen maradás jogával, számos, számára hátrányos következménnyel kell szembenéznie. Egyrészt nyilvánvalóan az országban való tartózkodása nem lesz jogszerű, így vele szemben **idegenrendészeti eljárás indulhat az országból való eltávolítása érdekében**. Másrészt, **nem fogja élvezni azokat a garanciákat, amelyeket jogszabály csak azoknak a kérelmezőknek biztosít**, akik még rendelkeznek e joggal.

Az első következmény **nem jelenti szükségszerűen azt, hogy a külföldi azonnal eltávolításra kerül az adott ország területéről**. Egyes uniós tagállamok (pl. Finnország, Hollandia, Ausztria) egyetlen eljárásban bírálják el a nemzetközi védelem iránti igényt, valamint ilyen igény megalapozatlansága esetén döntenek a külföldi kiutasításáról is. Más országokban (2004 és 2015 között Magyarországon is[469]) a két eljárás elkülönült egymástól, bár hazánkban 2015. augusztus 1-je óta a fentiekben kifejtettek szerint a menekültügyi hatóság a visszaküldési tilalom fennállásának vizsgálatával az elutasított menedékkérők esetében egyidejűleg a kiutasítás kérdéséről is dönt.

Függetlenül azonban a választott eljárási rendtől, a területen maradási jog elvesztése, és az országból való eltávolítás tényleges időpontja között jellemzően eltelik hosszabb-rövidebb időszak, ami egyes esetekben – különösen elhúzódó bírósági eljárás esetében – akár egy évet is meghaladó lehet.

A menedékkérők területen maradási jogához kapcsolódó legfontosabb garanciákat a korábban már említett **befogadási irányelv** tartalmazza. Mind az irányelv eredeti, mind az átdolgozott változatának **személyi hatálya kizárólag a területen maradási joggal rendelkező menedékkérőkre terjed ki.**[470] Ezen irányelv alapján kell a tagállamoknak a menedékkérők számára biztosítani egyebek mellett szállást, étkezést, egészségügyi ellátást, oktatást.

Amennyiben a kérelmezők már nem élvezik a területen maradási jogot, úgy kikerülnek a befogadási irányelv hatálya alól és a visszatérési irányelv hatálya alá kerülnek, amely a tagállamok területéről eltávolítandó harmadik országbeli állampolgárokra, illetve a származási országukba való visszatérésre vonatkozó szabályokat tartalmazza.

---

[469] Magyarországon az Európai Uniós csatlakozás időpontjában, 2004. május 1-jén hatályba lépő módosítás szüntette meg ezt a lehetőséget, előtte a menekültügyi hatóság rendelkezett kiutasítási jogkörrel. A menedékjogról szóló 1997. évi CXXXIX. törvény 2002-től 2004-ig hatályos 38. § (2) bekezdése értelmében: *„[a] menekültügyi hatóság a kérelem elutasításáról, illetőleg a menekültkénti vagy menedékeskénti elismerés visszavonásáról rendelkező határozatában az országban jogellenesen tartózkodó külföldit kiutasíthatja, ha van olyan ország, amely befogadja; illetőleg megállapítja a külföldiek beutazásáról és tartózkodásáról szóló törvény 43. § (1) bekezdésében meghatározott tilalom fennállását."* Az EU csatlakozást követő szabályozás alapján a menekültügyi hatóság már csak kiutasítást kezdeményező, illetve ország-elhagyásra kötelező jogkörrel rendelkezett.

[470] Jelenlegi befogadási irányelv 3. cikk (1) bekezdés: *„Ezen irányelvet harmadik ország minden olyan állampolgárára és minden olyan hontalan személyre alkalmazni kell, aki egy tagállam határán vagy területén menedékjog iránti kérelmet nyújt be, s mindaddig, amíg menedékkérőként engedélyezik tartózkodását a területen, valamint a családtagjaikra, amennyiben a nemzeti jog szerint a menedékjog iránti kérelem reájuk is kiterjed."* Átdolgozott befogadási irányelv 3. cikk (1) bekezdés: *„Ezen irányelvet minden olyan harmadik országbeli állampolgárra és hontalan személyre alkalmazni kell, aki egy tagállam területén – ideértve a határán, a felségvizeken vagy a tranzitzónákban – nemzetközi védelem iránti kérelmet nyújt be, mindaddig, amíg kérelmezőként engedélyezik tartózkodását a területen, valamint a családtagjaikra, amennyiben a nemzeti jog szerint a nemzetközi védelem iránti kérelem rájuk is kiterjed."* A két változat közötti eltérés csupán annyi, hogy értelmező rendelkezésként az eljárási irányelvhez hasonlóan egyértelműen az államterület részeként határozza meg a felségvizeket is.

Mindez nem jelenti azonban azt, hogy annak a külföldinek a kérelmét, aki már nem rendelkezik területen maradási joggal, a menekültügyi hatóságnak nem kell bevennie, illetve az eljárást nem kell lefolytatnia. Csupán azt jelenti, hogy a két eljárás – a menekültügyi eljárás és az eltávolítására irányuló eljárás – egymással párhuzamosan folyhat, és ha utóbbi eljárás fejeződik be hamarabb, akkor a menekültügyi eljárást meg kell szüntetni.[471]

A területen maradási jog megvonásának legsúlyosabb elméleti következménye az, hogy az érintett személy refoulement elszenvedőjévé válhat, érdemes ezért tisztázni a két jogi kategória viszonyát. Mindenekelőtt azt kell leszögezni, hogy a kapcsolat közvetett. A **refoulement potenciális előidézője nem a területen maradási jog megvonása, hanem az országból való eltávolításra tett intézkedés**, amely tipikusan kiutasítást, kitoloncolást jelent, de megvalósulhat pl. visszairányítással, vagy kiadatással is. A menedékkérők területen maradási jogának megvonása csupán megnyitja a szóban forgó intézkedések előtt az utat.

Érdemes ugyanakkor leszögezni azt is, hogy hiába veszíti el egy (ismételt) menedékkérő a területen maradás jogát, ez nem szükségszerűen jelenti azt, hogy ténylegesen sor kerül az országból való eltávolítására. Meglepően nagy azoknak a személyeknek a száma, akik bármiféle tartózkodási jogcím nélkül akár hosszabb ideig is abban az országban tudnak maradni, ahol menedéket kértek, azonban már nem élvezik a területen maradás jogát. Ennek magyarázata lehet a már említett, elhúzódó idegenrendészeti eljárás (pl. ha a származási ország nem együttműködő; ha sokáig tart a jogorvoslati szak), de az is, ha az érintett személy kivonja magát az eljárás alól, vagy időközben – pl. családi kapcsolatok létesítésével – egyéb, a menekültügytől független jogcímet szerez a tartózkodásra.

Figyelemmel arra, hogy a területen maradási jog megvonása és a refoulement kockázata közötti kapcsolat közvetett és esetleges, a **jogellenes visszaküldéssel szembeni garanciákat nem a területen maradási joghoz kell kötni, hanem azokhoz a tényleges intézkedésekhez, amelyek adott személy adott országból való eltávolításával járnak**.

Magyarországon e cél elérése érdekében a jogszabályok előírják, hogy az idegenrendészeti hatóság mind a visszairányításra vagy kiutasításra irányuló eljárásban, mind ezek végrehajtása során vizsgálja azt, hogy a külföldi ki lenne-e téve a refoulement veszélyének,[472] ráadásul az idegenrendészeti hatóság e vizsgálata kapcsán köteles beszerezni a menekültügyi hatóság állásfoglalását is.[473]

Tény ugyanakkor, hogy **a vizsgálati szempontok, illetve a menekültügyi állásfoglalás részletei jogszabályi szinten nem konkretizáltak**, és további zavart okoz, hogy az idegenrendészeti jogszabályok a visszaküldés tilalma kapcsán is csak implicit „biztonságos

---

[471] A Met. 66. § (2) bekezdés e) pontja értelmében „*A menekültügyi hatóság a rendelkezésre álló adatok alapján dönt, vagy az eljárást megszünteti, ha a kérelmező kiutasításának vagy kiadatásának végrehajtására került sor az 54. § (2)–(3) bekezdése alapján.*”

[472] A 2007. évi II. törvény a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról 51. § (1) bekezdése alapján: „*A visszairányítás, illetve a kiutasítás nem rendelhető el és nem hajtható végre olyan ország területére, amely az érintett tekintetében nem minősül biztonságos származási vagy biztonságos harmadik országnak, így különösen, ahol a harmadik országbeli állampolgár faji, vallási, nemzeti hovatartozása, egy meghatározott társadalmi csoporthoz tartozása vagy politikai véleménye miatt üldöztetés veszélyének lenne kitéve, továbbá olyan állam területére vagy olyan terület határára sem, ahol nyomós oknál fogva tartani lehet attól, hogy a visszairányított, illetve a kiutasított harmadik országbeli állampolgár az Alaptörvény XIV. cikk (2) bekezdésében meghatározott magatartásnak lenne kitéve (non-refoulement).*”

[473] A fenti törvény végrehajtásáról szóló 114/2007. (V. 24.) Kormányrendelet 124. § (3) bekezdése értelmében: „*Az eljáró idegenrendészeti hatóság a kiutasítás elrendelésére irányuló eljárásban vagy a kiutasítás végrehajtása során a non-refoulement követelmény fennállásának vizsgálata érdekében beszerzi a menekültügyi hatóság véleményét, amely a megkeresést soron kívül teljesíti. Nem kell vizsgálni a Tv. 51. § (1) bekezdésében foglalt tilalom fennállását, ha a visszairányítás EGT-tagállam területére történik.”*

harmadik ország”, illetve „biztonságos származási ország” fogalmakat tartalmaznak, amelyek szükségszerűen nem azonosak e definíciók menekültügyi megfelelőivel.[474]

[474] Formálisan az idegenrendészeti jogszabályok – ellentétben pl. a nemzetközi bűnügyi jogsegélyről szóló 1996. évi XXXVIII. törvénnyel – e fogalmak használatakor nem utalnak vissza a menedékjogról szóló törvényre, tartalmilag pedig ésszerűtlen lenne egy tisztán idegenrendészeti eljárásban, ahol az érintett személy kapcsán a nemzetközi védelmi szükséglet fel sem merül, hogy a visszaküldési tilalom fennállására vonatkozó vizsgálat eleme legyen pl. a harmadik ország menekültügyi rendszere, ami viszont sarokponti kérdés a menekültügyi kategóriánál.

7. Következtetés

Az illegális migráció és a menekültügy napjainkban egymástól elválaszthatatlan jelenség, nem kezelhetők egymástól függetlenül. Elvileg ugyan uniós szinten van arra vonatkozó célkitűzés, amely a migráció kérdését komplex módon közelítené meg, ez azonban egyelőre csak a politikai nyilatkozatok szintjén valósul meg. Az Európai Bizottság migrációval és mobilitással kapcsolatos általános megközelítése (Global Approach to Migration and Mobility) ugyan magában foglalja a menedékjogot, azonban elsősorban a külső dimenzió szempontjából, tehát az unión kívüli államok menekültügyi rendszereinek támogatása kapcsán foglalkozik a témával.[475]

A helyzet már évek, meglehet évtizedek óta az, hogy **az Európai Uniót elérő migráció ún. vegyes migráció, tehát a nemzetközi védelemre szorulók együtt érkeznek a megalapozott nemzetközi védelmi igénnyel nem rendelkező személyekkel.** Ennél fogva a felelős hatóságok kötelezettsége lenne e két személyi kört minél hamarabb beazonosítani és elválasztani egymástól, tekintettel arra, hogy különböző jogi rezsimek vonatkoznak rájuk. Épp csak ezek a rezsimek nem veszik figyelembe azt a tényt, hogy a nemzetközi védelmi szükséglet nem látható azonnal, a beazonosítás nem végezhető el egyetlen pillanat alatt, alapos, körültekintő eljárás lefolytatását igényli. Az egyetlen formális aktus, ami valamilyen szempontból orientáló lehet – a menedékkérelem előterjesztése –, pedig egyre kevésbé jelent megbízható indikációt a tényleges védelmi szükséglet kapcsán. Mit árul el egy adott, pl. ukrán állampolgárságú személy nemzetközi védelmi szükségletéről az a tény, hogy a Romániából Svédországba tartó útja során Romániában, Ausztriában és Dániában nem kért menedéket, Magyarországon, Németországban és Svédországban azonban igen? Önmagában ebből a tényből nem vonható le a védelmi szükséglet megalapozottságát illetően semmilyen következtetés, mégis teljesen eltérő eljárást követel meg ugyanannak a személynek a kezelése a román és a svéd hatóságok részéről.

A mindennapi realitás az, hogy menedékre nem szoruló személyek tömegei nyújtanak be menedékjog iránti kérelmet,[476] miközben védelemre szoruló személyek nem élnek ezzel a lehetőséggel.[477]

---

[475] Az utóbbi évtizedben az EU jelentős lépéseket tett egy olyan valóban átfogó migrációs politikai megteremtése érdekében, amely közös politikai elveken és szolidaritáson alapul. A migrációval és mobilitással kapcsolatos általános megközelítés (GAMM) 2005 óta az EU külső migrációs és menekültügyi politikájának általános keretrendszere. Ez a keret határozza meg, hogy az EU világosan megfogalmazott prioritások mentén és beágyazva az EU általános külső tevékenységeibe, ide értve a fejlesztési együttműködéseket is, hogyan folytatja le szakpolitikai dialógusait és működik együtt nem-EU államokkal. Az Európai Unió Bizottságának honlapja; Global Approach to Migration and Mobility; http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/international-affairs/global-approach-to-migration/index_en.htm; letöltés ideje: 2015. június 30.

[476] A 2011-ben érdemben elbírált kérelmek 25%-ában, 2012-ben 31,5%-ában, 2013 folyamán 33,2%-ában, 2014-ben 45,6%-ában született nemzetközi védelmet biztosító döntés, ami azt jelenti, hogy a többség nem volt arra jogosult. 2015-ben a védelemben részesítési arány ugyan meghaladta az 50%-ot (51,9%), ugyanakkor csaknem 600.000 érdemi döntésre vetítve ez több százezer megalapozatlan kérelmet jelent. Az arányt ráadásul tovább rontják azok a – fenti statisztikában nem megjelenő – esetek, amelyekben csak az eljárást megszüntető döntés születik, érdemi döntésre nem nyílik lehetőség. Adatok forrása: Eurostat; First instance decisions on asylum applications by time of decisions – annual aggragated data; http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/refreshTableAction.do?tab=table&plugin=1&pcode=tps00192&language=en; letöltés ideje: 2017. január 15.

[477] Ez a jelenség jellemzően azon a tényen alapul, hogy a védelemre szoruló személy nem abban az országban akar menedéket kérni, ahol épp van, és inkább vállalja pl. Magyarország esetében a Szerbiának való visszaadást, hogy újra próbálkozhasson, hátha a következő alkalommal akadálytalanul átjut Magyarországon.

A menedékkérői és ilyen kérelmet elő nem terjesztő, más tartózkodási jogcímmel nem rendelkező migráns „státusz” ráadásul rugalmasan változik, sokszor nem is határozható meg egyértelműen. Ha valakinek végső, jogorvoslattal tovább nem támadható döntéssel elutasítják a menedékkérelmét, akkor a kérelmezői kategóriából át-, vagy visszakerül az irreguláris migráns kategóriába. Ha viszont ugyanez a személy átmegy egy másik tagállamba, akkor a dublini rendeletek értelmében annak ellenére is menedékkérőként kell kezelni, és esetében lefolytatni a felelősség-megállapítási eljárást, hogy ebben az utóbbi tagállamban valaha is menedéket kért volna.

A jogszabályi környezet ugyanakkor erről a konfúzus helyzetről szemellenzősen nem vesz tudomást. A legális migrációra, illetve az illegális migrációval szembeni fellépésre vonatkozó eszközök rendkívül korlátozott mértékben veszik figyelembe a nemzetközi védelmi szükségleteket, a nemzetközi védelemmel kapcsolatos szabályozók pedig ugyancsak korlátozott lehetőségeket biztosítanak az illegális migráció elleni fellépésre.

Az értekezésben bemutatottak alapján igazoltnak látom az értekezésem hipotézisét: jelenleg **az illegális migrációval szembeni eszközök egész sora jár közvetve, vagy közvetlenül olyan hatással, hogy az arra szoruló személyek nem kapják meg a szükséges nemzetközi védelmet, miközben a nemzetközi védelemre vonatkozó szabályok aktívan akadályozzák a megalapozott védelmi igénnyel nem rendelkező személyek eltávolítására irányuló intézkedéseket**. Ennek eredményeként sem a védelemre szorulók védelemhez juttatása, sem a tartózkodásra nem jogosultak eltávolítása nem valósul meg elfogadható mértékben.

A jelenlegi jogi eszközök nem alkalmasak a nemzetközi migráció jelentette kihívások megfelelő kezelésére, csupán egy rendkívül költséges és bizonytalan *status quo* ideig-óráig történő fenntartására. **A kényszermigrációt** – legyen annak kiváltó oka üldözés, vallási türelmetlenség, háború, éhínség vagy szegénység – **hosszú távon csak úgy lehet kezelni, ha a nemzetközi közösség a kiváltó okokat szüntetni meg, és nem magát a vándorlást akarja megállítani.** Amennyiben – például a belügyekbe való be nem avatkozás nemzetközi jogi alapelvéből kiindulva – nem a kiváltó okokat célozza meg a nemzetközi fellépés, akkor a lehetőségek a rossz megoldások közül a legkevésbé rossz kiválasztására szűkülnek. Szigorúan a nemzetközi védelem keretein belül maradva ennek megfelelően jó, vagy optimális megoldásról nem beszélhetünk, **csupán egy a jelenleginél hatékonyabb keretrendszer felállítása és működtetése lehet a cél**.

A most rendelkezésre álló eszközök nem a jelenlegi világpolitikai helyzetre lettek kitalálva, hanem egy olyanra, amelyben a nemzetközi védelemre szoruló személyek száma nagyságrendileg kisebb volt. 2011 óta csak Szíriából csaknem 5 millió ember menekült el, és került nemzetközi védelemre jogosító helyzetbe, és akkor még nem beszéltünk a szomáliaiak, irakiak, eritreaiak, afgánok százezreiről, millióiról. Az Európai Unióban – és a teljes nemzetközi közösségben – nincs meg jelenleg a hajlandóság (meglehet a képesség sem) e védelmi igények kiszolgálására. Önmagában ez a mennyiség kétségessé teszi az olyan, a védelmi igényekre reagálni kívánó intézkedések hatékonyságát, mint az áttelepítés, a védelmi vízum, a relokáció.

A feladat teljesíthetetlensége azonban nem járhat azzal, hogy paralizálva a lehetséges cselekvőket, tétlenséget okoz. Azoknak a személyeknek, akikre kiterjed, igenis megoldást jelent az áttelepítés, vagy a többi hasonló intézkedés. A menekültügy fókuszának – elfogadva annak a realitását, hogy mindenkin nem lehet segíteni – annak kell lennie, hogy a lehető legtöbb védelemre szoruló személynek viszont segítséget nyújtson.

Ennek érdekében az említett programokon túl **uniós szinten meg kell teremteni a szállítók felelőssége és a bevándorlási összekötő tisztek tevékenysége kapcsán folytatott gyakorlat átláthatóságát**. Jelenleg semelyik külső, független szervezetnek nincs rálátása arra, hogy

adott szállító – a szankcióktól való félelmében – kinek és miért tagadja meg a fedélzetre lépését, ahogy arra sem, hogy a bevándorlási tisztek – akár formális, akár informális – tevékenysége kiknek a területhez való hozzáférését akadályozhatja meg.

A védelmi igények kapcsán azonban nem csupán uniós szinten jelentkezik feladat, **a hazai jogalkotás és jogalkalmazás is adós több részletszabállyal**:

- Ha nem is szükségszerűen alanyi jogként, de legalább diszkrecionális jelleggel célszerű lenne megteremteni a szabályozott lehetőségét annak, hogy egy megalapozott védelmi igénnyel rendelkező személy – akár a származási országában, akár valamelyik tranzitországban – kifejezetten védelmi szükségletére tekintettel szabad beutazási lehetőséget kapjon. Ennek leggyakoribb akadálya az okmányok hiánya, holott erre a történelem során számos megoldás mutatkozott a Nansen-útlevéltől kezdve Wallenberg-féle Schutz Passig.
- Részben ehhez kapcsolódóan, de nem szükségszerűen egymásra épülve, általános jelleggel, legalább a diplomáciai/külképviseleti állomány számára szóló iránymutatás, vagy utasítás szintjén szabályozni kellene a diplomáciai védelem biztosításának kereteit.
- Nemzetközi jogi kötelezettségeinkkel összhangban a jogellenes belépés, vagy tiltott határátlépés miatti szankciókat jogszabályi szinten is ki kell zárni, nem csupán a gyakorlat során érvényesíteni, ha a cselekményt „elkövető" személy nemzetközi védelmet kap, vagy arra szorul.
- Jogszabályi szinten szükséges rendezni az európai elfogató parancs és a menekültügyi eljárás viszonyát, figyelemmel a tagállamok biztonságosságára vonatkozó vélelem megdönthető voltára.

A **nemzetközi védelmi kapacitás kétféleképpen növelhető: egyrészt az allokált erőforrások növelésével, másrészt a meglévő források hatékonyabb felhasználásával**. Figyelemmel arra, hogy a nemzetközi védelmi szükségletre elérhető források világszerte végesek, véleményem szerint a meglévő forrásokra indokolt koncentrálni.

Ki lehet jelenteni, hogy most a meglévő erőforrások jelentős részét kell olyan személyek menekültügyi eljárásaira fordítani, akik megalapozott védelmi igénnyel nem rendelkeznek, és csupán azért kérnek menedékjogot, hogy a menekültügyi rezsim kedvezőbb feltételei és garanciái segítségével kijátszhassák a szigorúbb idegenrendészeti intézkedéseket. **Az ilyen, tartalmilag visszaélésszerűnek tekinthető cselekedetekkel szembeni hatékony fellépés jelentős kapacitásokat szabadíthatna fel**. Az ezen kérelmek feldolgozásához szükséges kapacitásokat akár a megalapozott védelmi szükségletekkel rendelkezőkre is lehetne fordítani.

Annak érdekében, hogy a megalapozatlan kérelmek feldolgozása csak a minimálisan szükséges kapacitásokat kösse le, **nélkülözhetetlen** – a megfelelő garanciák tiszteletben tartása mellett – **a biztonságos származási, és a biztonságos harmadik országok elveinek következetes érvényre juttatása, valamint a gyorsított eljárások alkalmazása**. Ezek az elvek és jogintézmények azonban **a területen maradási jog korlátozása nélkül a hatékonyság szempontjából inkább károsak, mint hasznosak**, *ad absurdum* sok egymást követő gyors eljáráshoz vezethetnének anélkül, hogy az országból való tényleges eltávolításra sor kerülhetne. Indokolt tehát a területen maradási jog lehető legszigorúbb érvényesítése az ilyen kérelmekkel szemben.

Az egyértelműen megalapozatlan kérelmek mellett **a nemzetközi védelmi rendszer terheit jelentősen növelő tényező az ismételt kérelmek lehetősége és aránya**, mind egyes országokon belül, mind uniós szinten.

E probléma eredője egyértelműen az, hogy **a jelenlegi rendszerek nem veszik figyelembe a migráció legalapvetőbb realitását: a vándorlók szándékát, ami ritkán esik egybe a szabályozók által feltételezett „ideális" esetekkel**. Kérdésként merülhet fel tehát, hogy figyelembe kell-e venni a menedéket kérők szándékát az úti cél vonatkozásában. Ha igen, akkor a legegyszerűbb lenne már a kiindulóponton megszervezni a várt célországba utazást, kifogva ezzel a szelet az embercsempészek vitorláiból. Ez azonban kétségkívül azzal az aránytalan következménnyel járna, hogy a migráció jelenlegi célországai – uniós szinten 6-8 ország – viselné a nemzetközi kényszermigráció valamennyi terhét, ide értve azt is, hogy egyfajta öngerjesztő folyamatként ezekben az országokban a lakosságon belül egyre növekedne a bevándorló hátterű személyek száma és aránya, ami nyilvánvalóan össztársadalmi szintű konfliktusokkal jár.

Tekintettel arra, hogy a célország megválasztásának joga még a kérelmezői érdekeket előtérbe helyező felfogás szerint sem illeti meg a védelmet kérőt, a válasz inkább az lehet, hogy a vágyott célország legfeljebb, mint utolsó, nem kötelezően figyelembe veendő szempontot jelent a migráció-menedzsment során (hasonlóan az áttelepítéssel kapcsolatos UNHCR állásponthoz). Ebben az esetben azonban **a jelenleginél sokkal következetesebben kellene érvényesíteni az arra vonatkozó szabályozókat, hogy melyik állam legyen – a feltételek fennállása esetében – a védelem biztosítója**. Erre jelenleg **a dublini rezsim** szolgál, amelynek a **hatékonysága számos eszközzel javítható lenne**.

Egyfelől indokolt a felelősséget megalapozó körülmények bővítése és bizonyos szempontból a kérelmezői érdekeket jobban érvényre juttató alkalmazása. Jelenleg például hiába tartózkodik „A" tagállamban annak a személynek a házastársa legálisan, aki „B" tagállamban menedéket kér, utóbbi személy esetében egyéb felelősség-megalapozó feltételek teljesülésének hiányában „B" tagállam lesz az eljárás lefolytatásáért felelős. Ám ha az „A" tagállamban élő házastárs ott menedéket kér, akkor máris ez a tagállam lesz a felelős „B" országban lévő kérelmező ügyében is. A helyzet abszurd és megmagyarázhatatlan.

Másik oldalról azonban sokkal következetesebben kellene érvényesíteni a felelősségi szabályokat, szükség esetén akár kényszerrel is végrehajtva azokat. Amíg a dublini transzferek hatékonysága alacsony,[478] addig a rendszer létének nincs lényegi kihatása az Unión belüli másodlagos migrációra. A dublini átadási célú őrizet következetes, valamennyi tagállamra kiterjedő alkalmazása, és az átadások tényleges végrehajtása, bár rövid távon kétségkívül plusz forrásokat emésztene fel, hosszabb távon legalább a reményét megteremtené annak, hogy a másodlagos mozgások a jelenleginél radikálisan alacsonyabb szintre csökkenjenek, összuniós szinten csökkentve a költségeket.

Ahhoz, hogy a dublini rendszer működéséhez szükséges, megrendült bizalom helyre álljon, célszerű a befogadási és az eljárási garanciák további közelítése – adott esetben rendeleti szabályozással a jelenlegi irányelvi helyett –, a kapcsolódó monitorozási rendszer egyidejű fejlesztése mellett.

Az egységes(ebb), harmonizált(abb) menekültügyi rezsim az ismételt kérelmek számának uniós szintű redukálását is megkönnyítené, ugyanis megnyitná az utat a döntések kölcsönös elismerése előtt. Jelenleg ez csupán korlátozottan érvényesül, lényegében kimerül annyiban, hogy a már védelmet élvező személyt adott esetben a védelmet nyújtó országba toloncolják vissza a tagállamok. Ezen túlmenően azonban **nélkülözhetetlen lenne az elutasító döntések kölcsönös elismerése iránt megtenni a szükséges lépéseket, és megteremteni az unió területéről történő eltávolítás hatékony rendszerét**.

[478] Például 2014-ben a Magyarország felelősségét megállapító ügyek mindössze 11-12%-ában teljesült a tényleges transzfer. A Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal kezelésében lévő adatokból az adatgyűjtést a szerző végezte.

Utóbbi kapcsán az első lépésnek tekinthető, hogy Németország vezetésével több tagállam is úgy döntött, hogy a koszovói kérelmezők ügyét érdemben elbírálva, a visszaküldést a származási országba foganatosítja, figyelmen kívül hagyva azt a tényt, hogy a dublini rezsim alapján más tagállam (jellemzően Magyarország) felelőssége lenne megállapítható. A koszovói kérelmezők eljárásainak lefolytatása, majd a kiutasítás végrehajtása Koszovóba sok esetben még olcsóbb és gyorsabb is, mint a dublini eljárás keretében való visszaküldésük Magyarországra, ráadásul ezzel rendkívüli mértékű plusz feladatot vettek le az akkor amúgy is túlterhelt magyar menekültügyi hatóság válláról.

Az ehhez hasonló kezdeményezéseket kellene – szükség esetén a költségek megosztásával – kiterjeszteni a származási országok szélesebb körére a hatékony végrehajthatóság elvének szem előtt tartásával. Ha például egy adott tagállam a helyi külképviselet vonakodása miatt nem képes a kiutasítások hatékony végrehajtására, akkor célszerű lenne bevonni azon tagállamokat, amelyek nem küzdenek ilyen nehézségekkel.

És ami ezen értekezés fókusza szempontjából a legjelentősebb: **a fent említett intézkedések tökéletesen hasztalanok lennének a területen maradási jog megfelelő** – jogi garanciákkal ellátott – **korlátozása nélkül**. Mindaddig, amíg ismételt menedékkérelem előterjesztésével gátat lehet szabni az államterületről való eltávolításnak, addig a szofisztikált visszatérési szabályok gyakorlatilag értelmetlenek.

Elfogadásuk és alkalmazásuk esetén a fenti intézkedések magától értetődően tolnák az uniós menekültügyi munka súlypontját a jelenlegi célországokról a periféria, tehát a belépési pont országai felé (így Magyarországra is), azonban az uniós szinten felszabaduló kapacitások átcsoportosításával egy hatékonyabban működő menekültügyi és migrációs rendszer lenne létrehozható.

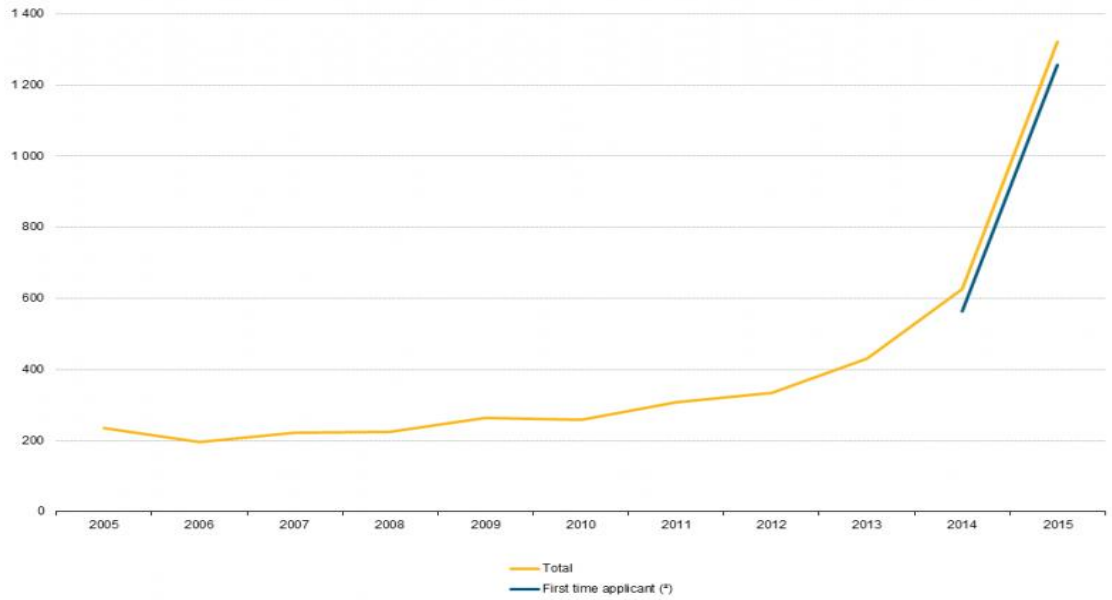
A jelenlegi ugyanis nem jó, sem a nemzetközi védelemre szorulóknak, sem a védelmet nyújtó államoknak. **A mostani status quo legfőbb haszonélvezőinek a jelentős hasznot elkönyvelő embercsempész-hálózatok és a rendszer hiányosságait kihasználó, megalapozott védelmi igénnyel – és az Európai Unióban tartózkodási jogcímmel – nem rendelkező migránsok tekinthetők. A változtatás tehát halaszthatatlan.**

8. Mellékletek

1. ábra: A menedékkérők számának alakulása világszerte – a UNHCR adatai alapján

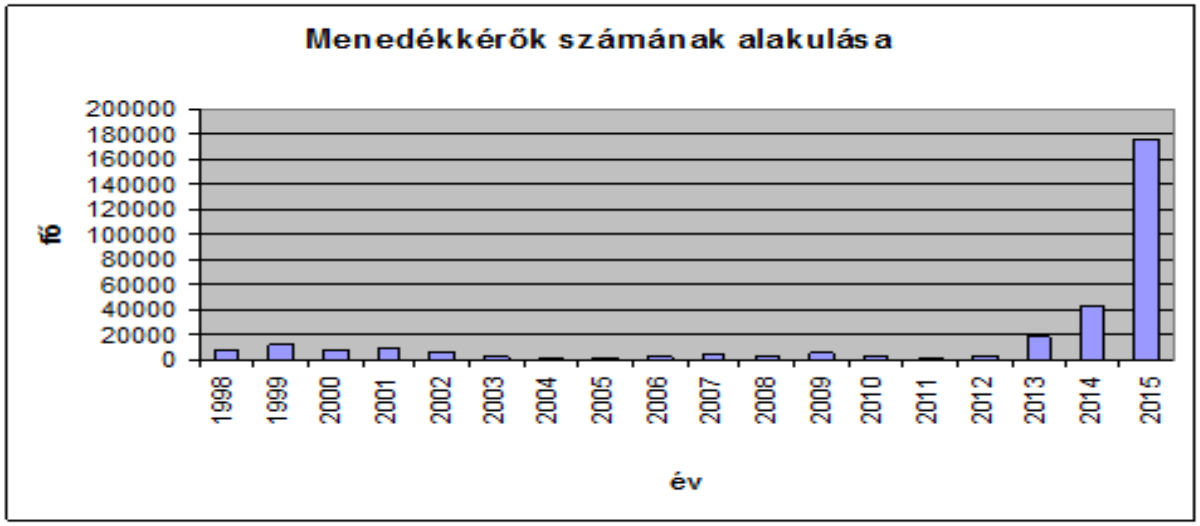
Adatok forrása: UNHCR; 2015 Global Trends Annex Tables; 10. táblázat; http://www.unhcr.org/global-trends-2015.html; letöltés ideje: 2016. december 29.

2. ábra: Az Európai Unió tagállamaiban előterjesztett menedékjog iránti kérelmek száma 2004 és 2014 között (1000 főben)



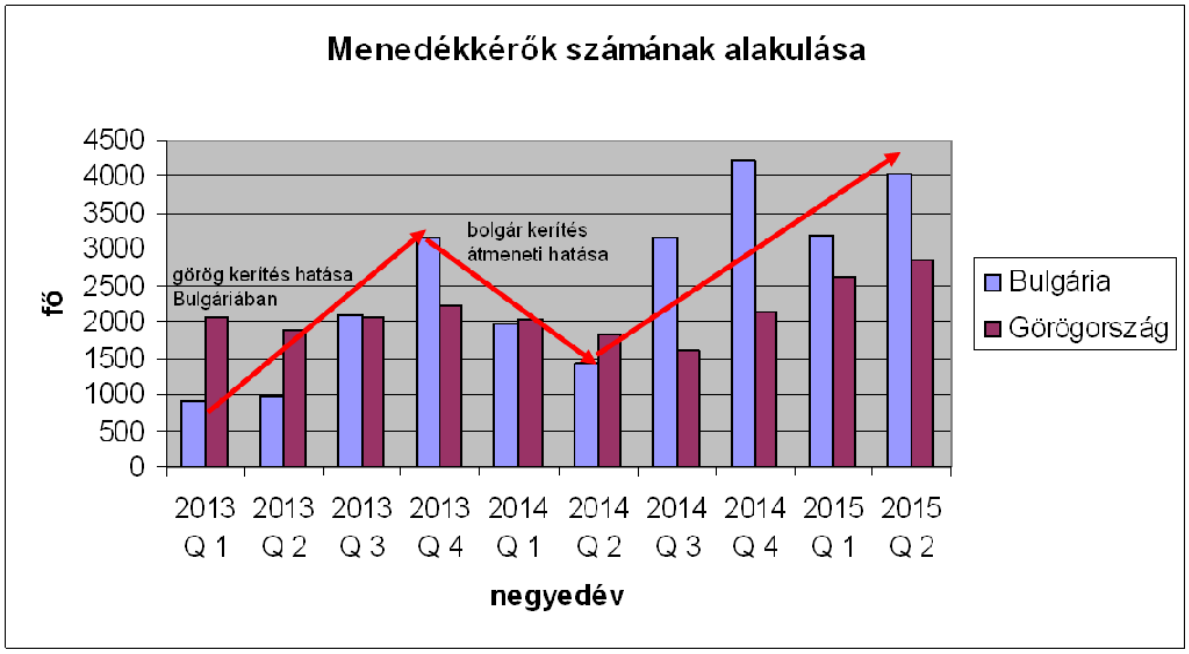
Forrás: Eurostat; http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asylum_statistics; letöltés ideje: 2016. március 10.

3. ábra: Magyarországon az 1998 és 2015 között benyújtott menedékkérelmek számának alakulása



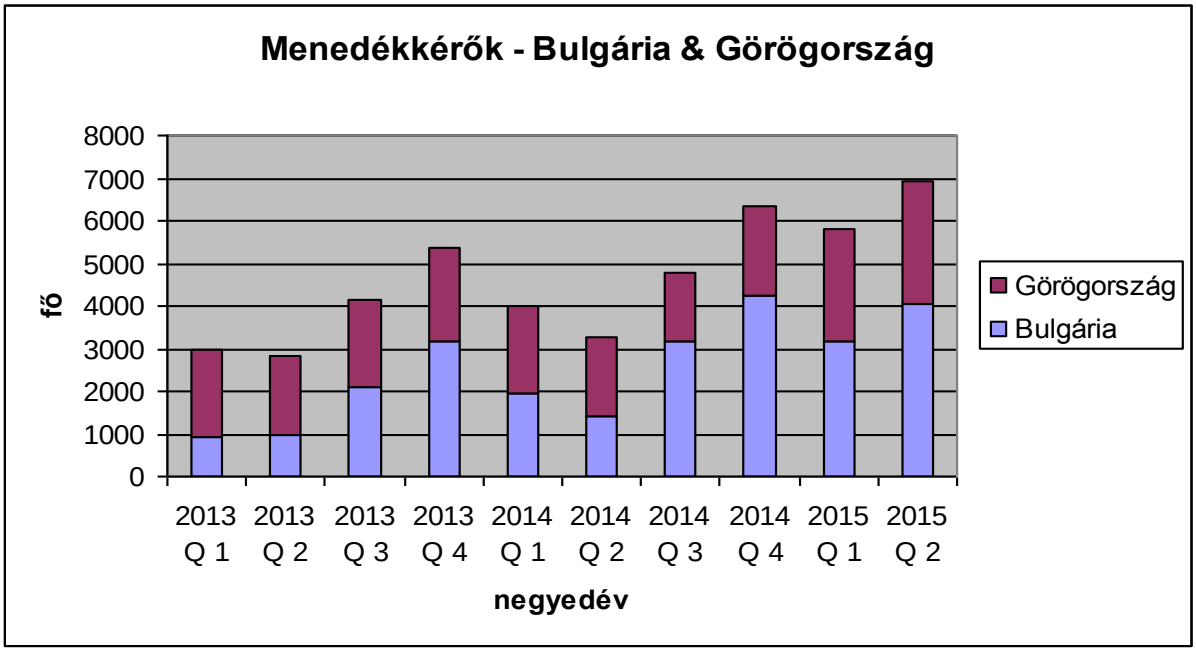
A Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal kezelésében lévő adatok alapján készítette: a szerző

4. ábra: A görög-török határon létesített kerítés hatása a Görögországban és Bulgáriában benyújtott menedékkérelmek számának tükrében



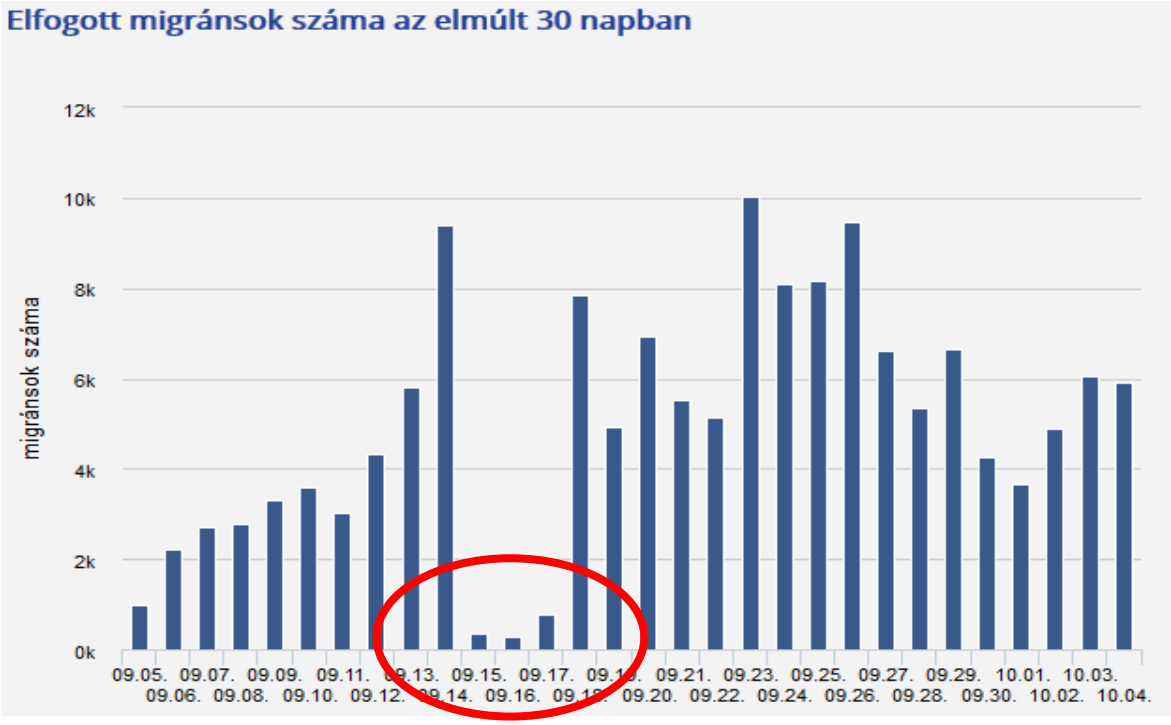
Adatok forrása: Eurostat; http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asylum_statistics; Asylum applicants and first instance decisions on asylum applications; 2013-2015; készítette: a szerző

5. ábra: A Görögországban és Bulgáriában együttesen menedéket kérők számának alakulása 2012 és 2015 első fele között



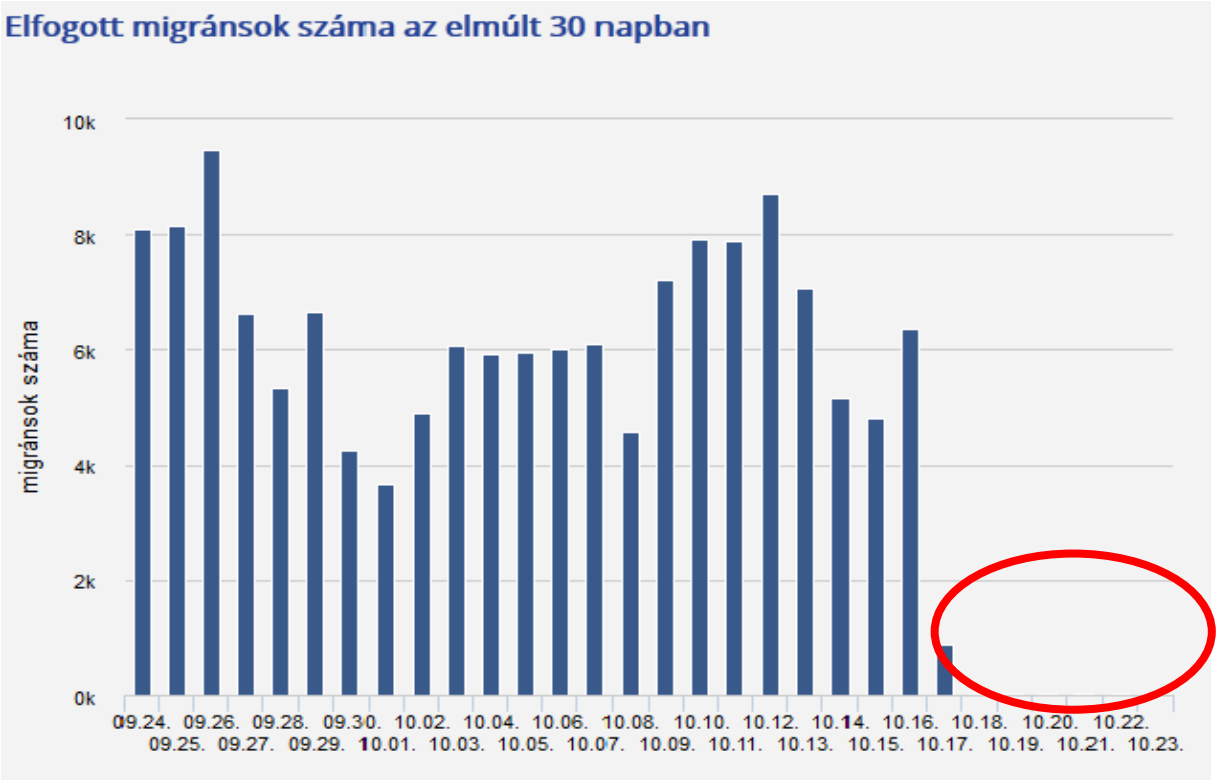
Adatok forrása: Eurostat; http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asylum_statistics; Asylum applicants and first instance decisions on asylum applications; 2013-2015; készítette: a szerző

6. ábra: Irreguláris határátlépők száma 2015. szeptember 4-e és október 4-e között



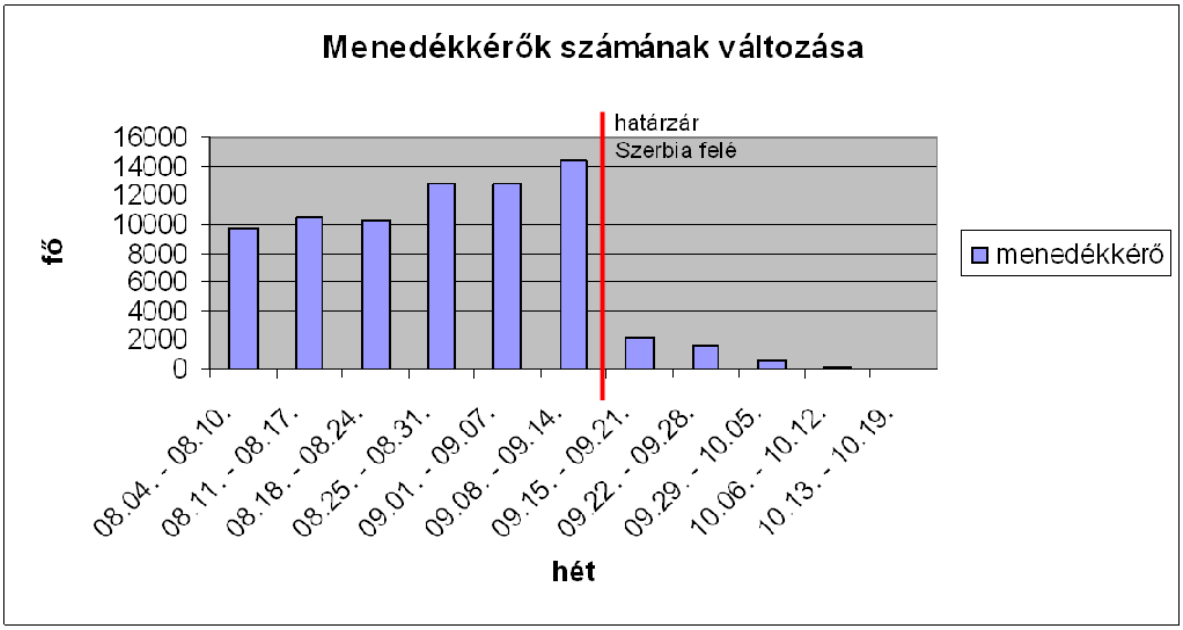
Forrás: police.hu; http://www.police.hu/hirek-es-informaciok/hatarinfo/elfogott-migransok-szama; letöltés ideje: 2015. október 5.

7. ábra: Az irreguláris határátlépők számának változása 2015. szeptember 23-a és október 23-a között (okt. 18-23 között összesen: 199 fő, napi átlag 33 fő; a felbontás miatt nem látható)



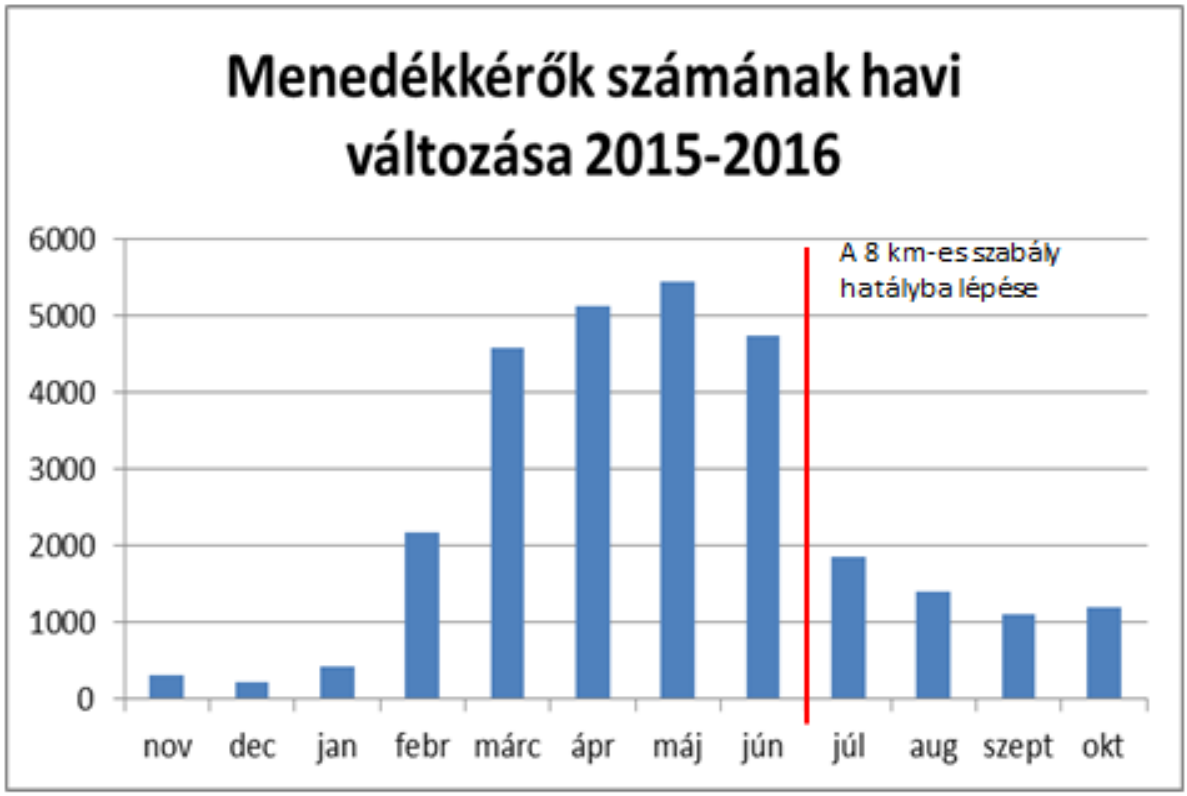
Forrás: police.hu; http://www.police.hu/hirek-es-informaciok/hatarinfo/elfogott-migransok-szama; letöltés ideje: 2015. október 24.

8. ábra: A Magyarországon menedéket kérő személyek számának változása a 2015. szeptember 15-i határzárat követően



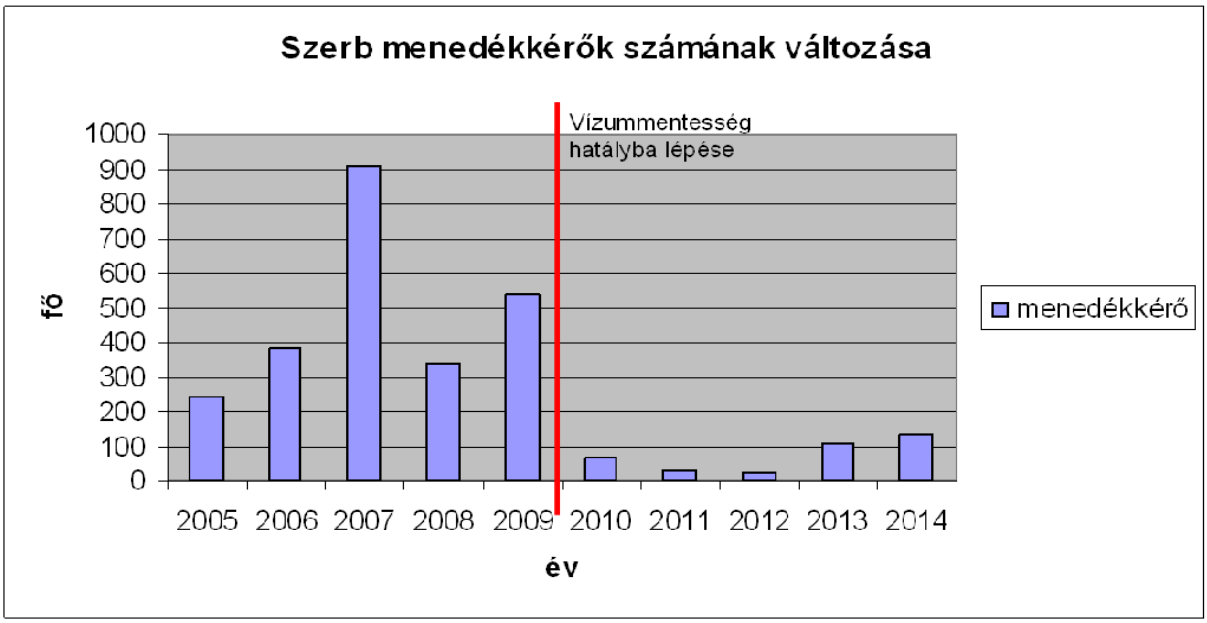
A Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal kezelésében lévő adatok alapján készítette: a szerző

9. ábra: A menedékkérők számának havi változása 2015 novemberétől 2016 októberéig



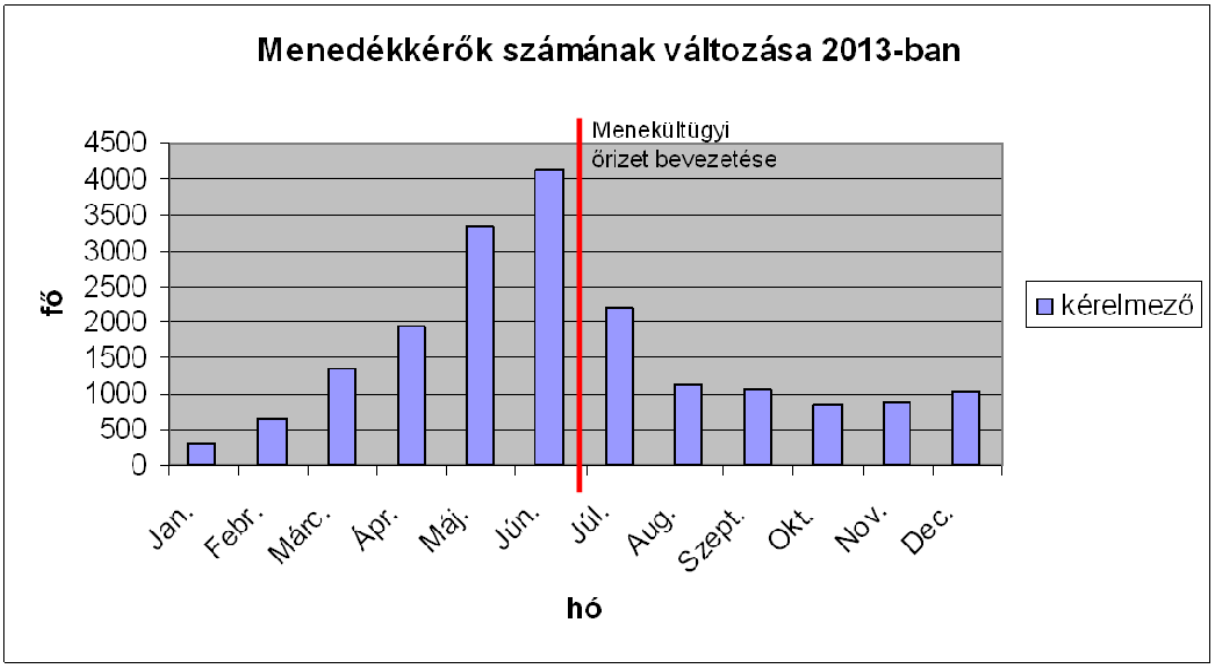
A Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal kezelésében lévő adatok alapján készítette: a szerző

10. ábra: A nyugat-balkáni országokkal kapcsolatban bevezetett vízummentesség hatása a Magyarországon menedéket kérő szerb állampolgárok számára



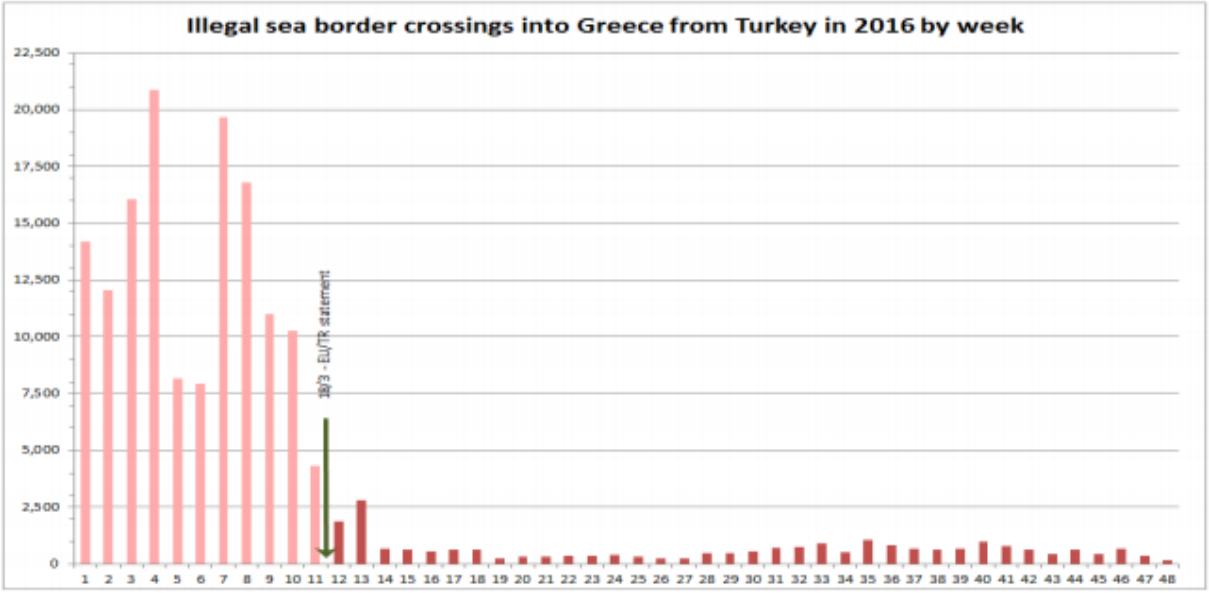
A Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal kezelésében lévő adatok alapján készítette: a szerző

11. ábra: A menekültügyi őrizet 2013. július 1-jei bevezetésének hatása a menedékkérők számára



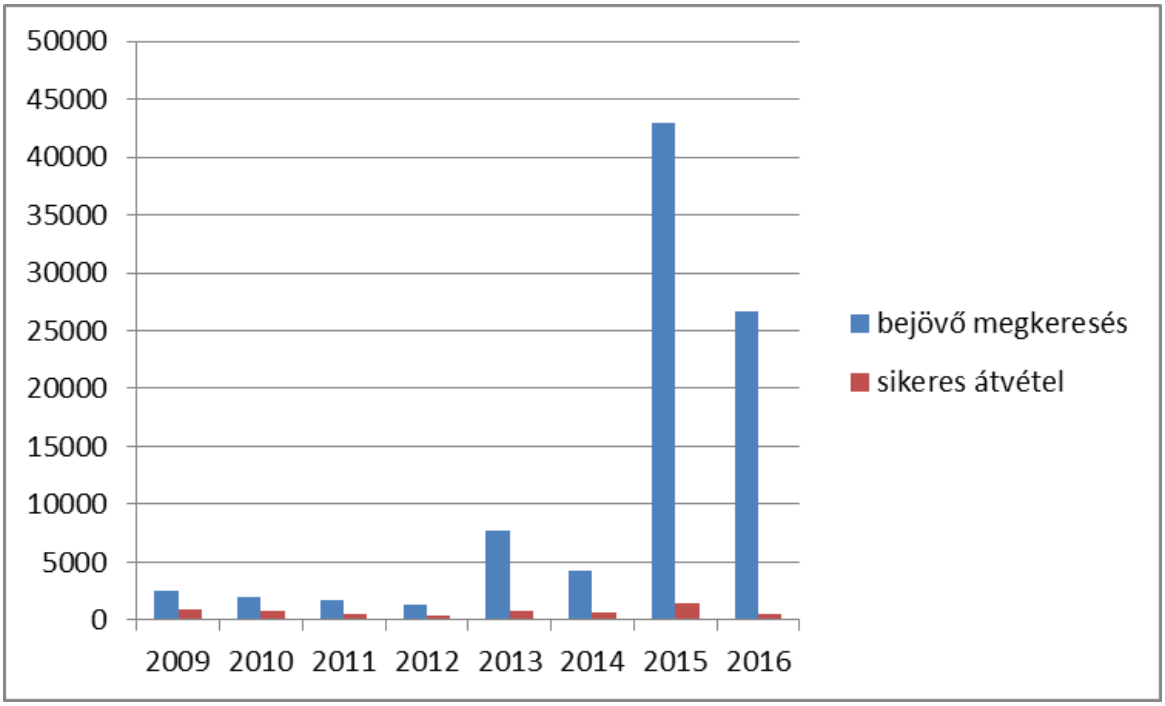
A Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal kezelésében lévő adatok alapján készítette: a szerző

12. ábra: A Görögországba érkező személyek számának változása az EU-török visszafogadási megállapodás hatályba lépésének eredményeként



Forrás: Európai Bizottság közleménye az Európai Parlament, az Európai Tanács és a Tanács számára: Negyedik haladási jelentés az EU-Törökország közötti megállapodás végrehajtásáról; https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20161208-4th_report_on_the_progress_made_in_the_implementation_of_the_eu-turkey_statement_en_0.pdf; letöltés ideje: 2017. január 11.

13. ábra: A dublini át-, illetve visszavételi megkeresések és a ténylegesen megvalósult át-, illetve visszavételek száma



A Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal kezelésében lévő adatok alapján készítette: a szerző

9. Saját publikációk jegyzéke

- (megjelenés alatt) A 2015-ös migrációs válságra adott menedékjogi válaszok; In.: Magyarország és a 2015-ös európai migrációs válság; Nemzeti Közszolgálati Egyetem
- A nemzetbiztonsági szempont erősödése a menedékjogi törvényben; In.: Hautzinger Zoltán (szerk.): A migráció bűnügyi hatásai; Magyar Rendészettudományi Társaság Migrációs Tagozata; Budapest, 2016. 299-312.
- Előzetes döntéshozatali eljárás a menedékkérelem megvizsgálásáért való felelősség tárgyában; In.: Belügyi Szemle; 64. évf. 9. sz 2016. 16-35.
- Preliminary Ruling on the Matter of Examining a Claim for International Protection; In.: Mária Sabayová & Kristína Králiková (eds.): Racionalizácia Verejnej Správy; Akadémia Policajného zboru v Bratislave; Bratislava, 2012. 341-353.
- A biztonságos harmadik ország elve – a menedékjoghoz való hozzáférés akadálya; In.: Hautzinger Zoltán (szerk.): Migráció és rendészet; Magyar Rendészettudományi Társaság Migrációs Tagozata; Budapest, 2015; 163-196.
- Migráció és bevándorlás – menekültügyi helyzetkép; Theologiai Szemle, 2015.; 3.
- A kiegészítő védelem okainak rendszere; Iustum Aequum Salutare; XI. 2015. 1. 219-237.; http://ias.jak.ppke.hu/hir/ias/20151sz/11.pdf
- Kiadatás vagy menedékjog?; Iustum Aequum Salutare; X. 2014. 3. 163–183.; http://ias.jak.ppke.hu/hir/ias/20143sz/09.pdf
- A menedékjog, mint a büntetőjogi felelősségre vonás akadálya; Büntetőjogi Szemle, 2013/1-2. szám; http://ujbtk.hu/wp-content/uploads/PDF_EPUB/bjsz_2013_1_cikk_Szep.pdf
- A védett beléptetési eljárás kudarca; Iustum Aequum Salutare; VIII. 2012/1. 147–161.; http://ias.jak.ppke.hu/hir/ias/20121sz/10.pdf
- (társszerzőként) Refugees in Hungary at the Beginning of the Third Millennium; AARMS; Vol. 9, No. 2 (2010) 261–274.; http://www.konyvtar.zmne.hu/docs/Volume9/Issue2/pdf/06.pdf
- Menekültügyi Ismeretek; dr. Magda Sándor; Gyöngyös, 2008.

10.Felhasznált irodalom

- ALEGRE, SUSIE – BIGO, DIDIER – JEANDESBOZ, JULIEN: External Dimension of the Area of Freedom Security and Justice; Európai Parlament, Brüsszel, 2009; http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2009/410688/IPOL-LIBE_ET%282009%29410688_EN.pdf; letöltés ideje: 2015. október 6.
- AMBRUS ÁGNES: A határmonitorozás gyakorlati tapasztalatai alapján felfedett idegenrendészeti és menedékjogi hiányosságok; In.: Pécsi Határőr Tudományos Közlemények X. kötet; 2009; http://www.pecshor.hu/periodika/2009/ambrus.pdf; letöltés ideje: 2015. április 15.
- AMBRUS ÁGNES: Menedékjog és Magyarország – Az ENSZ Menekültügyi Főbiztosság szemszögéből; In.: Fundamentum, 2013. 2. szám
- ASZALÓS ZOLTÁN: Conflicts between the European integration and the international human rights obligations in the shaping of asylum policies in Central and Eastern Europe (Hungary); In.: TÓTH JUDIT (szerk.): Diasporas and politics; Centre for Migration and Refugee Studies, Budapest, 2001
- BALÁZS LÁSZLÓ: A visszafogadási egyezmények alkalmazásának tapasztalatai az Európai Unióban, illetve a hazai joggyakorlatban; In.: Migráció és Társadalom; 2012/2.; http://migracioestarsadalom.hu/2012/2; letöltés ideje: 2015. október 15.
- BEDUSCHI, ANA: Detention of Undocumented Immigrants and the Judical Impact of the CJEU's Decision in France; International Journal of Refugee Law; 2014; Vol. 26 No. 3., Oxford University Press
- BERGER, VINCENT: Az Emberi Jogok Európai Bíróságának Joggyakorlata; HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó; Budapest, 1999.
- BERKES LILLA: Fél lábbal a Paradicsomban – Menekültügyi igazgatás nemzetközi jogi és európai kitekintéssel; In.: Iustum Aequum Salutare; IV. 2008/1.
- BERTA KRISZTINA – MOLNÁR TAMÁS – TÖTTŐS ÁGNES: A migráció nemzetközi és európai uniós szabályozása: a laza univerzális keretektől az átfogó, egységes EU-szakpolitikákig; In.: Migráció és Társadalom; 2012/2.; http://migracioestarsadalom.hu/2012/2; letöltés ideje: 2015. október 15.
- BERTA KRISZTINA: Hová vezet a schengeni út?; In.: Nemzet és Biztonság; 2008. február; http://www.nemzetesbiztonsag.hu/cikkek/berta_krisztina-hova_vezet_a_schengeni_ut_.pdf; letöltés ideje: 2015. október 15.
- BETTS, ALEXANDER: The political economy of extra-territorial processing: separating 'purchaser' from 'provider' in asylum policy; UNHCR; Genf; 2003. http://www.refworld.org/topic,50ffbce53a,50ffbce555,4ff2b2b82,0,UNHCR,,.html; letöltés ideje: 2015. március 31.
- BLUTMAN LÁSZLÓ: A külföldiek kiutasításának különös akadályairól; Acta Humana No. 27.; 1997.
- BOKORNÉ SZEGŐ HANNA: Nemzetközi Jog; Aula kiadó, Budapest, 2003.

- BÖRÖCZ MIKLÓS: Az illegális migráció és a terrorizmus közötti összefüggések vizsgálata; 2014. http://tek.gov.hu/tt_pdf/2014/Borocz_Miklos_Az_illegalis_migracio.pdf; letöltés ideje: 2016. március 19.
- CASSARINO, JEAN-PIERRE: Readmission Policy in the European Union; Európai Parlament, Brüsszel, 2010; http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2010/425632/IPOL-LIBE_ET%282010%29425632_EN.pdf; letöltés ideje: 2015. október 6.
- COHEN-SETTON, JÉRÉMIE: Schengen and the Arab Spring; http://www.bruegel.org/nc/blog/detail/article/563-schengen-and-the-arab-spring/; letöltés ideje: 2014. október 29.
- CSERESNYÉS FERENC: Menekültpolitika és Határellenőrzés; In.: Pécsi Határőr Tudományos Közlemények; IV. kötet; 2005; http://www.pecshor.hu/periodika/negyedik.HTM; letöltés ideje: 2015. április 18.
- CSERESNYÉS FERENC: Migráció az ezredfordulón; Dialóg Campus Kiadó, Pécs, 2005.
- DA LOMBA, SYLVIE: The Right to Seek Asylum in the European Union; Intersenia; Antwerp; 2004.
- DAUVERGNE, CATHERINE: Refugee Law as Perpetual Crisis; In.: SATVINDER SINGH JUSS – COLIN HARVEY (szerk.): Contemporary Issues in Refugee Law; Edward Elgar; Cheltenham; 2013.
- DAUVERGNE, CATHERINE: The Troublesome Intersections of Refugee Law and Criminal Law; In.: KATJA FRANKO AAS – MARY BOSWORTH (szerk.): The Borders of Punishment; Oxford University Press; Oxford; 2013.
- DUFFY, AOIFE: Expulsion to Face Torture? Non-refoulement in International Law; International Journal of Refugee Law; 2008; Vol. 20 No. 3. Oxford University Press
- ENSZ MENEKÜLTÜGYI FŐBIZTOSSÁG: UNHCR Comments on the European Commission's proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on minimum standards on procedures in Member States for granting and withdrawing international protection (COM(2009)554, 21 October 2009); UNHCR; Európai Iroda, Brüsszel, 2010; http://www.unhcr.org.mt/resources/unhcr-positions/235-unhcr-comments-on-recast-asylum-procedure-directive; letöltés ideje: 2016. március 20.
- ENSZ MENEKÜLTÜGYI FŐBIZTOSSÁG: A világ menekültjeinek helyzete; Stefan Berglund; 2001.
- ENSZ MENEKÜLTÜGYI FŐBIZTOSSÁG: UNHCR Comments and Recommendations on the Draft Modification of Certain Migration, Asylum-related and Other Legal Acts for the Purpose of Legal Harmonisation; UNHCR; Budapest; 2015. http://www.unhcr-centraleurope.org/_assets/files/content/resources/_pdf_en/UNHCR%20comments%20and%20recommendations%20to%20Draft%20Legal%20Amendments.pdf; letöltés ideje: 2016. március 30.
- ENSZ NEMZETKÖZI MIGRÁCIÓ GLOBÁLIS BIZOTTSÁGA: Migration in an interconnected world: New Directions for action; A Nemzetközi Migráció Globális Bizottsága; Svájc; 2005.; http://www.refworld.org/publisher,GCIM,,,435f81814,0.html; letöltés ideje: 2016. március 31.

- EU ALAPJOGI ÜGYNÖKSÉGE (FRA): Legal entry channels to the EU for persons in need of international protection: a toolbox; 2015. http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra-focus_02-2015_legal-entry-to-the-eu.pdf; letöltés ideje: 2015. április 16.
- EUROPEAN COUNCIL ON REFUGEES AND EXILES: ECRE Interview with Susanne Bolz, Head of the Protection Unit at the Swiss Refugee Council (SFH/OSAR)
- EURÓPAI BIZOTTSÁG: Report from the Commission to the European Parliament and the Council; 15. Európai Bizottság; Brüsszel; 2010.
- FOSTER, MICHELLE: International Refugee Law and Socio-Economic Rights – Refuge From Deprivation; Cambridge University Press; Cambridge; 2007.
- FULLERTON, MARYELLEN: From Improvisation toward Awareness? Contemporary Migration Politics in Hungary; In.: ENDRE SIK and JUDIT TÓTH (szerk.): Yearbook of the Research Group on International Migration, the Institute for Political Science of the Hungarian Academy of Sciences, Budapest, 1997.
- GAMMELTOFT-HANSEN, THOMAS: Access to Asylum – International Refugee Law and the Globalisation of Migration Control; 3. Cambridge University Press; Cambridge; 2011.
- GEMMELTOFT-HANSEN, THOMAS: Growing Barriers – International Refugee Law; MARK GIBNEY – SIGRUN SKOGLY (szerk.): Universal Human Rights and Extraterritorial Obligations; University of Pennsilvania Press; Philadelphia; 2010.
- GIUFFRÉ, MARIAGIULIA: Access to Protection – Negotiating Rights and Diplomatic Assurances under Memoranda of Understanding; In.: JEAN-PIERRE GAUCI – MARIAGIULIA GIUFFRÉ – EVANGELIA (LILIAN) TSOURDI (szerk.): Exploring the Boundaries of Refugee Law – Current Protection Challanges; Brill; Leiden; 2015.
- GOODWIN-GILL, GUY S. – MCADAM, JANE: The Refugee in International Law; Oxford University Press; Oxford; 2007.
- GOODWIN-GILL, GUY S.: Article 31 of the 1951 Convention Relating to the Status of Refugees: non-penalization, detention, and protection; In.: ERIKA FELLER – VOLKER TÜRK – FRANCES NICHOLSON (szerk.): Refugee Protection in International Law – UNHCR's Global Consultations on International Protection; Cambridge University Press; Cambridge; 2003.
- GRÁD ANDRÁS: Kézikönyv a Strasbourgi Emberi Jogi Ítélkezésről; HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó, Budapest, 1998.
- GUILD, ELSPETH – COSTELLO, CATHRYN – GARLICK, MADELINE – MORENO-LAX, VIOLETA – MOUZOURAKIS, MINOS: New Approaches, Alternative Avenues and Means of Access to Asylum Procedures for Persons Seeking International Protection; 2014. http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2014/509989/IPOL_STU(2014)509989_EN.pdf; letöltés ideje: 2015. március 21.
- GUILD, ELSPETH: The Complex Relationship of Asylum and Border Controls in the European Union; 39. In.: VINCENT CHETAIL – PHILIPPE DE BRUYCKER – FRANCESCO MAIANI (szerk.): Reforming the Common European Asylum System; Brill; Leiden; 2016.
- GUILD, ELSPETH: The Europeanisation of Europe's Asylum Policy; In.: International Journal of Refugee Law; 2006; Vol. 18. No. 3-4. Oxford University Press

- HAINES, RODGER QC: Gender Related Persecution; In.: ERIKA FELLER – VOLKER TÜRK – FRANCES NICHOLSON (szerk.): Refugee Protection in International Law – UNHCR's Global Consultations on International Protection; Cambridge University Press; Cambridge; 2003.
- HARGITAI JÓZSEF: A diplomáciai és a konzuli kapcsolatok joga; Aula Kiadó, Budapest, 2005.
- HATHAWAY, JAMES C. – FOSTER, MICHELLE: Internal protection/relocation/flight alternative as an aspect of refugee status determination; In.: ERIKA FELLER – VOLKER TÜRK – FRANCES NICHOLSON (szerk.): Refugee Protection in International Law – UNHCR's Global Consultations on International Protection; Cambridge University Press; Cambridge; 2003.
- HATHAWAY, JAMES C.: The Rights of Refugees Under International Law; Cambridge University Press; New York, 2005.
- HAUTZINGER ZOLTÁN: Idegen a büntetőjogban; AndAnn Oktatási és Szolgáltató Kft. Pécs, 2016.
- HUNT, MATTHEW: The Safe Country of Origin Concept in European Asylum Law: Past, Present and Future; International Journal of Refugee Law; 2014, Vol. 26., No. 4.; Oxford University
- HUYSMANS, JEF: The Politics of Insecurity – Fear, migration and asylum in the EU; Routledge, Abingdon, 2006.
- IVÁN JÚLIA: Kinek kellenek ők? A kísérő nélküli kiskorú külföldiek helyzete Magyarországon – A Magyar Helsinki Bizottság tapasztalatai; In.: Fundamentum, 2013. 2. szám;
- JENSEN, ULLA IBEN: Humanitarian visas: option or obligation? Európai Parlament, Brüsszel, 2014. http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2014/509986/IPOL_STU(2014)509986_EN.pdf; letöltés ideje: 2017. január 14.
- KASZÁS VERONIKA: Erdélyi menekültek Magyarországon 1988-89-ben; Eötvös Lóránd Tudományegyetem, Bölcsészettudományi Kar; Doktori disszertáció; http://doktori.btk.elte.hu/hist/kaszasveronika/diss.pdf; letöltés ideje: 2017. január 14.
- KLENNER ZOLTÁN: A menekültügyi őrizet és bevezetésének szükségessége; In.: GAÁL GYULA és HAUTZINGER ZOLTÁN (szerk.): Pécsi Határőr Tudományos Közlemények, XIV. Pécs, 2013.
- KNEEBONE, SUSAN: The Legal and Ethical Implications of Extra-Territorial Processing of Asylum Seekers: Europe Follows Australia; 2005. http://www.safecom.org.au/monashconf05-kneebone.htm; letöltés ideje: 2016. március 11.
- KOVÁCS ANDRÁS: Szociálpolitika és migráció; In.: SIK ENDRE és TÓTH JUDIT (szerk.): Átmenetek; MTA Politikai Tudományok Intézete Nemzetközi Migráció Kutatócsoport Évkönyve, 1999, Budapest, 1999.
- KOVÁCS PÉTER: Nemzetközi Közjog, Osiris Kiadó, Budapest, 2011.
- LAMBERT, HÉLÈNE – MESSINEO, FRANCESCO – TIEDEMANN, PAUL: Comparative Perspectives of Constitutional Asylum in France, Italy and Germany: Requirescat in

Pace?; Refugee Survey Quarterly, Vol. 27, No. 3, UNHCR, 2008; http://westminster.academia.edu/HeleneLambert/Papers/83335/Comparative_Perspectives_of_Constitutional_Asylum_in_France_Italy_and_Germany_Requiescat_in_Pace; letöltés ideje: 2011. október 20.

- LAMBERT, HÉLÈNE: European Refugee Law and Transnational Emulation; In.: HÉLÈNE LAMBERT – JANE MCADAM – MARYELLEN FULLERTON (szerk.): The Global Reach of European Refugee Law; Cambridge University Press, Cambridge; 2013.
- LAUFER BALÁZS: A migráció kockázatai és nemzetbiztonsági kezelésük; In.: HAUTZINGER ZOLTÁN (szerk.): Migráció és rendészet; Magyar Rendészettudományi Társaság Migrációs Tagozata; 2015.
- LAUTERPACHT, ELIHU – BETLEHEM, DANIEL: The scope and content of the principle of non-refoulement: Opinion; In.: ERIKA FELLER – VOLKER TÜRK – FRANCES NICHOLSON (szerk.): Refugee Protection in International Law – UNHCR's Global Consultations on International Protection; Cambridge University Press; Cambridge; 2003.
- LEGOMSKY, STEPHEN H.: Secondary Refugee Movements and the Return os Asylum Seekers to Third Countries – The Meaning of Effective Protection; UNHCR; Genf; 2003.
- LEWIS, CORINNE: UNHCR and International Refugee Law – From Treaties to Innovation; Routledge; Abingdon; 2012.
- MAGYAR HELSINKI BIZOTTSÁG: Access to Protection at Airports in Europe; Budapest, 2008. http://helsinki.hu/wp-content/uploads/books/en/Access_at_Airports.pdf; letöltés ideje: 2014. szeptember 8.
- MAGYAR HELSINKI BIZOTTSÁG: Menedékkérők hozzáférése a nemzetközi védelemhez; Budapest, 2014; http://helsinki.hu/wp-content/uploads/Menedekkerok-hozzaferese-a-vedelemhez_2014.pdf; letöltés ideje: 2015. június 23.
- MAGYAR HELSINKI BIZOTTSÁG: Veszélyben a védelemhez való hozzáférés; Budapest, 2011; http://helsinki.hu/wp-content/uploads/HHC-Access-to-protection-jeopardised.pdf; letöltés ideje: 2015. március 19.
- MCADAM, JANE: Complementary Protection in International Refugee Law; Oxford University Press, Oxford, 2007.
- MCKEEVER, DAVID – SCHULTZ, JESSICA – SWITHERN, SOPHIA: Foreign Territory – The Internationalisation of EU Asylum Policy; Oxfam GB; 2005. http://policy-practice.oxfam.org.uk/publications/foreign-territory-the-internationalisation-of-eu-asylum-policy-112380; letöltés ideje: 2015. március 29.
- MINK JÚLIA: EU Asylum Law and Human Rights Protection: Revisiting the Principle of Non-refoulement and the Prohibition of Torture and Other Forms of Ill-treatment; In.: European Journal of Migration and Law; 14. 2012.
- MINK JÚLIA: The Concept of 'Safe Third Country' Under International Law and EU Law; In.: KAJTÁR GÁBOR ÉS KARDOS GÁBOR (szerk.): Nemzetközi jog és európai jog: új metszéspontok; Saxum Kiadó, Budapest, 2011.
- MOLE, NUALA – MEREDITH, CATHERINE: Asylum and the European Convention on Human Rights; Council of Europe, Human rights files, No. 9: Asylum and the European Convention on Human Rights; Európa Tanács; 2011.; http://www.refworld.org/docid/4ee9b0972.html; letöltés ideje: 2016. április 1.

- MOLNÁR TAMÁS: Mily színes e táj! Az Európai Unió menekültügyi acquis-jának kialakulása és fejlődése a kezdetektől napjainkig; In.: Fundamentum, 2013. 2. szám
- MOLNÁR TAMÁS: The principle of non-refoulement under international law: Its inception and evolution in a nutshell; Corvinus Journal of International Affairs; 2016; Vol. 1; https://drive.google.com/file/d/0B3u6WiQf2nkPcThCQ3NVdGxoOFE/view, letöltés ideje: 2016. március 25.
- MORENO LAX, VIOLETA: Hirsi Jamaa and Others v Italy, or the Strassbourgh Court versus Extraterritorial Migration Controll? Human Rights Law Review; Vol. 12. No. 3.; 2012.
- MORENO LAX, VIOLETA: Setting up a Common European Asylum System: Report on the application of existing instruments and proposals for the new system; 2010. http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/libe/dv/pe425622_/pe425622_en.pdf; letöltés ideje: 2015. március 26.
- NAGY ANITA: A menekültügyi bíráskodás sosem lehet állóvíz; In.: Fundamentum, 2013. 2. szám
- NAGY BOLDIZSÁR: A magyar menekültjog és menekültügyi a rendszerváltozástól az Európai Unióba lépésig; Gondolat Kiadó, Budapest, 2012.
- NAGY BOLDIZSÁR: A menekülő EU polgár; Élet és irodalom, 2006.; 47.
- NAGY BOLDIZSÁR: A Schengeni Rendszer és Magyarország: Az Út Amszterdamig és Tovább; In.: FORGÁCS IMRE, INOTAI ANDRÁS, WÉBER ATTILA (szerk.): Az Európai Unió Évkönyve 1999-2000. Budapest, DHV-Osiris, 2000.
- NAGY BOLDIZSÁR: Értelmetlen és embertelen a dublini rendszer; In.: Népszabadság, 2015. március 14-i száma; http://nol.hu/kulfold/ertelmetlen-embertelen-1521891; letöltés ideje: 2015. április 21.
- NAGY BOLDIZSÁR: Kizárás vagy befogadás – A menekültekre és a migránsokra vonatkozó szabályozás az Európai Unióban; http://www.nagyboldizsar.hu/uploads/2/6/7/7/26778773/cafe_babel_pdf_valtozat.pdf; letöltés ideje: 2015. május 3.
- NAGY BOLDIZSÁR: Kvóta, felelősség – Javaslatok a menekültvédelem közössé tételére; In.: Élet és Irodalom; LIX. Évfolyam, 22. szám. 2015.
- NAGY BOLDIZSÁR: Lehetséges-e belső határok nélküli Európai Unió közép- és kelet-európai államokkal való kibővülés után? In.: SIK ENDRE és TÓTH JUDIT (szerk.): Táborlakók, diaszpórák, politikák; MTA Politikai Tudományok Intézete, Budapest, 1996.
- NAGY BOLDIZSÁR: Menedék és remény – Magyarország helye a nemzetközi vándorlásban; In.: SIK FERENC és TÓTH JUDIT: Jönnek? Mennek? Maradnak? MTA Politikai Tudományok Intézete, Budapest, 1994.
- NAGY BOLDIZSÁR: Nyitott határok vagy kivételek? Érvek a szabad vándorlás mellett és a menekültek védelmében; In.: KAJTÁR GÁBOR és KARDOS GÁBOR (szerk.): Nemzetközi jog és európai jog – Új metszéspontok; Saxum Kiadó, Budapest, 2011.
- NETANJAHU, BENJAMIN: Harc a terrorizmus ellen. Hogyan lehet legyőzni a nemzetközi terrorizmust; Alexandra, Budapest, 1995.

- NGUYEN QUOC DINH – DAILLIER, PATRICK – PELLET, ALAIN – KOVÁCS PÉTER: Nemzetközi közjog; Osiris Kiadó, Budapest, 2003.
- NOLL, GREGOR – FAGERLUND, JESSICA – LIEBAUT, FABRICE: Study on the Feasibility of Processing Asylum Claims Outside the EU Against the Background of the Common European Asylum System and the Goal of a Common Procedure; 2002. http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/docs/pdf/asylumstudy_dchr_2002_en_en.pdf; letöltés ideje: 2015. március 26.
- NOLL, GREGOR: Article 31 1951 Convention; In.: ANDREAS ZIMMERMANN (szerk.): The 1951 Convention Relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol – A Commentary; Oxford University Press, Oxford, 2011.
- NOLL, GREGOR: From „protective passport" to protected entry procedures? The legacy of Raoul Wallenberg in the contemporary asylum debate; UNHCR Working Paper No. 99, 2003; http://www.unhcr.org/3fd731964.html; letöltés ideje: 2011. október 20.
- NOLL, GREGOR: Seeking Asylum at Embassies – A Right to Enter Under International Law? International Journal of Refugee Law, 2005. Vol. 17. No. 3. Oxford University Press
- OPEN SOCIETY FOUNDATIONS: Litigation: People v. Côte d'Ivoire; 2009. http://www.opensocietyfoundations.org/litigation/people-v-c-te-divoire; letöltés ideje: 2015. február 16.
- OROSZ PÉTER: A harmadik országbeli állampolgárral szemben alkalmazható kényszerintézkedések; In.: LÉKÓ ZOLTÁN (szerk.): A migrációs jog kézikönyve; CompLex Kiadó Jogi és Üzleti Tartalomszolgáltató Kft.; Budapest, 2009.
- ÖRDÖG ISTVÁN (szerk.): Migrációs antológia; Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal Tudományos Tanácsa; Budapest, 2013.
- ÖRDÖG ISTVÁN: Menedékjogi ismeretek; Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Budapest; 2012.
- ÖRDÖG ISTVÁN: Menekültügyi mítoszok, féligazságok; In.: Fundamentum, 2013. 2. szám
- RENEMAN, MARCELLE: The Standard and Burden of Proof; In.: ECRE & DANISH REFUGEE COUNCIL: The application of the EU Charter of Fundamental Rights to asylum procedural law; 2014. http://ecre.org/component/downloads/downloads/937.html; letöltés ideje: 2015. augusztus 31.
- RITECZ GYÖRGY – SALLAI JÁNOS: A migráció trendjei, okai és kezelhetőségének lehetőségei; Hanns Seidel Alapítvány; Budapest, 2015.
- RODENHÄUSER, TILMAN: Another Brick in the Wall: Carrier Sanctions and the Privatization of Immigration Control; International Journal of Refugee Law, 2014, Vol. 26. No. 2.
- SHAW, MALCOLM N.: Nemzetközi jog; Osiris Kiadó, Budapest, 2002.
- SIK ENDRE – TÓTH JUDIT: Idegenek Magyarországon; MTA Politikai Tudományok Intézete Nemzetközi Migráció Kutatócsoport Évkönyve; Budapest, 1998.

- SIRTORI, SONIA – COELHO, PATRICIA: Defending Refugees' Access to Protection in Europe; 26. 2007. http://www.ecre.org/component/downloads/downloads/60.html; letöltés ideje: 2015. március 22.
- SOMOGYVÁRI ZOLTÁN: A menekültek és oltalmazottak családegyesítésének kérdései; In.: Fundamentum, 2013. 2. szám
- STEPPER PÉTER: The Challenges for Common European Asylum Policy – The Practice of Detention in Hungary; Biztpol Affairs, Summer 2014, Vol. 2. Issue 2.; http://biztpol.corvinusembassy.com/jscripts/tiny_mce/spirit_docs/upload_29/biztpol_affairs_vol.2.2.pdf; letöltés ideje: 2015. október 16.
- SZABÓ A. FERENC: A nemzetközi migráció és korunk biztonságpolitikai kihívásai; Zrínyi Kiadó 2006.
- THIELEMANN, EIKO – WILLIAMS, RICHARD – BOSWELL, CHRISTINA: What system of burden-sharingbetween Member States for the reception of asylum seekers?; 2010. http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2010/419620/IPOL-LIBE_ET%282010%29419620_EN.pdf; letöltés ideje: 2015. október 6.
- TÓTH JUDIT: A menedéket kérők őrizetbe vétele – elmélet és gyakorlat; In. Fundamentum 2013. 2. szám
- TÓTH JUDIT: A menedékjog anyagi szabályai; In.: KŐSZEG FERENC (szerk.): Menedékjog a magyar gyakorlatban – Kézikönyv a menekültügyi eljárás résztvevői számára; Kossuth Egyetemi Kiadó, Debrecen, 2001.
- TÓTH JUDIT: Magyarország, mint hullámtörő? Adalékok az elmúlt két év menekültügyéhez; In.: SIK ENDRE (szerk.): Útkeresők; MTA Politikai Tudományok Intézete, Budapest, 1993.
- TÓTH JUDIT: Menedékjog kérdőjelekkel; Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó; Budapest, 1994.
- TÓTH JUDIT: Menedékjog; In.: JAKAB ANDRÁS (szerk.): Az Alkotmány kommentárja; Századvég Kiadó, Budapest, 2009.
- TÓTH JUDIT: Menekültügy és politika, menekültügyi politika; In.: SIK ENDRE (szerk.): Menekülők, vándorok, szerencsét próbálók; MTA Politikai Tudományok Intézete, Nemzetközi Migráció Kutatócsoport Évkönyve, 1991; Budapest, 1992.
- TÓTH MIHÁLY: A menekültkérdés kriminalizálása; In.: Élet és Irodalom; LIX. évfolyam, 38. szám
- TÓTH NORBERT: „Államarcú" nemzetközi jog, avagy a 2015 őszén módosított magyar Büntető Törvénykönyv; In.: HAUTZINGER ZOLTÁN (szerk.): A migráció büntetőjogi hatásai; Magyar Rendészettudományi Társaság Migrációs Tagozata; Budapest, 2016.
- TÜRK, VOLKER – NICHOLSON, FRANCES: Refugee Protection in International Law: an overall perspective; In.: ERIKA FELLER – VOLKER TÜRK – FRANCES NICHOLSON (szerk.): Refugee Protection in International Law – UNHCR's Global Consultations on International Protection; Cambridge University Press; Cambridge; 2003.
- VANHEULE, DIRK – VAN SELM, JOANNE – BOSWELL, CHRISTINA: The Implementation of Article 80 TFEU on the principle of solidarity and fair sharing of responsibility, including its financial implications, between the Member States in the field of border checks, asylum and immigration; 2011.

http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2011/453167/IPOL-LIBE_ET%282011%29453167_EN.pdf; letöltés ideje: 2015. október 6.

- VAS GIZELLA: A határrendészet helye, szerepe a schengeni térségben; In.: Migráció és Társadalom; 2012/1.; http://migracioestarsadalom.hu/2012/1; letöltés ideje: 2015. október 15.
- VERGA, RITA J.: U.S Treatment of Haitian Refugees; http://www.law.cuny.edu/legal-writing/forum/immigration-law-essays/verga.html; letöltés ideje: 2015. május 1.
- WETZEL TAMÁS: A bevándorlás kérdése Magyarországon; Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Kar, Doktori Iskola, Budapest, 2009.
- WINDT SZANDRA: Az illegális migráció kriminológiai jellemzői; PhD értekezés; Miskolci Egyetem Állam és Jogtudományi Kar; Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola; Miskolc, 2008.
- WOJNOWSKA-RADZIŃSKA, JULIA: The Right of an Alien to be Protacted Against Arbitrary Expulsion in International Law; 9. Brill Academic Publishing, Leiden; 2015.
- WORSTER, WILLIAM THOMAS: The Contemporary International Law Status of the Right to Receive Asylum; International Journal of Refugee Law; 2014, Vol. 26. No. 4., Oxford University Press
- ZÁMBÓ KATALIN: A Schengeni Egyezmény jelene és jövője. Meddig húzzuk határok nélkül?; In.: GAÁL GYULA ÉS HAUTZINGER ZOLTÁN (szerk.): Pécsi Határőr Tudományos Közlemények; XII. Zámbó Péter; Pécs 2011.; http://www.pecshor.hu/periodika/XII/zambok.pdf; letöltés ideje: 2015. október 15.
- ZÁMBÓ PÉTER: Aknák és veszélyek az államhatár mentén; In.: HAUTZINGER ZOLTÁN (szerk.): Pécsi Határőr Tudományos Közlemények; VI. kötet, Pécs, 2006.
- ZÁN KRISZTINA: A magyarországi migráció helyzete, kezelésének feltételei és lehetőségei; Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem, Doktori Tanács Budapest, 2010.
- ZAPATA-BARRERO, RICARD: Borders in Motion: Concept and Policy Nexus; Refugee Survey Quarterly, 2013, Vol. 32 No 1. Oxford University Press