

A MENEDÉKKÉRŐK TERÜLETHEZ VALÓ HOZZÁFÉRÉSE

Egyensúly a menedékhez való jog és az illegális
migrációval szembeni harc között

Szép Árpád
doktori értekezésének tézisei

Témavezető: Dr. Szabó Marcel

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

2016.
Budapest

I. A kutatás célja és indokoltsága

Európa, az Európai Unió és benne Magyarország az elmúlt évtizedekben nem tapasztalható mértékű migrációs nyomásnak van kitéve. A migráció eredői szerteágazóak a háborútól, polgárháborútól kezdve a népiirtáson, emberiség elleni bűncselekményeken és pogromokon át a munkanélküliségig és az egészségügyi ellátás hiányáig. Az Európába érkező személyek tömege társadalmi és politikai konfliktusokhoz vezetett, a migráció pusztán volumenénél fogva új megoldásokat, új kezelési módszereket tesz szükségessé.

A migrációs nyomás az okaiból fakadóan egyértelműen vegyes jellegű, az érkezők tömegei között vannak, akik rendelkeznek megalapozott nemzetközi védelmi szükséglettel, míg mások nem. E vegyes jelleg miatt különösen nehéz a migrációs nyomásra megfelelő választ adni, hiszen eltérő szabályok vonatkoznak a nemzetközi védelemre – menedékjogra – jogosult személyekre, és azokra, akik nem rendelkeznek jogcímmel az unió valamely tagállamának területére való belépésre.

A menedékjog az Európai Unió Alapjogi Chartája értelmében alapjog, és az Unió tagállamainak biztosítani kell a menedékjogot az arra rászoruló személyek számára, és annak érdekében, hogy e kötelezettség ne üres ígért legyen csupán, hozzáférést is kell biztosítaniuk a területükhöz.

Ezzel ellentétben a tartózkodási jogcímmel nem rendelkező személyeket az országok jogszerűen próbálják meg a területükön kívül tartani, illetve jogszerűen távolítják el a területükről, ha a belépésre mégis sor került. Az irreguláris migrációhoz számos különböző bűncselekmény kapcsolódik szorosan, amelyekkel szemben az egyes országok jogszerűen veszik fel a harcot.

A kutatásom arra a hipotézisre épül, hogy a nemzetközi védelemhez jutás lehetővé tételére vonatkozó elvárás, illetve az erre vonatkozó szabályozás, valamint az illegális migrációval szembeni fellépés szabályozása nincs összehangolva, így egyik sem képes megfelelő hatékonysággal érvényre jutni. Az illegális migrációval szembeni szabály- és intézkedésrendszer 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.

Kutatásom célja ismertetni azokat a szabályokat, amelyek előírják a menedékjog biztosításának szükségességét, valamint azokat az illegális migráció kezelésére, megakadályozására kialakított szabályokat, jogintézményeket és intézkedéseket, amelyek hátrányosan befolyásolhatják a menedékjog egyik legfontosabb részlemét, a területhez való hozzáférést, és annak szükségzerű kiterjesztését, a területen maradás jogát. A közelmúltbeli és jelenlegi megoldások és hatásaik elemzésével egyes részterületek kapcsán jövőre vonatkozó javaslatokat fogalmazok meg, annak szem előtt tartásával, hogy a migrációs válság nem oldható meg a migráció-szabályozás eszközeivel, a tömeges migráció kiváltó okainak kezelésén, illetve megszüntetésén kívül bármilyen eszköz csupán a negatív következmények mérséklésében betöltött szerepe fényében értékelhető.

A kutatásomnak nem célja átfogó ismertetést nyújtani a menedékjogi szabályozásról, annak csupán a területhez való hozzáférésre vonatkozó részére fókuszál, ahogy a határrendészet terrénumába tartozó kérdésekre is csak annyiban térek ki, amennyiben hatással vannak a menedékkérők területhez való hozzáféréseinek jogára. Így a menedékjog és a menekültügy

története, szervezetrendszere, a jogállás-meghatározási eljárás, a nemzetközi védelemben részesített személyek jogállásának tartalma kívül esik a vizsgálódásom tárgykörén, csupán a kontextushoz szükséges mértékben kap szerepet.

II. A kutatás módszere

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 magában. A nemzetközi jogesetek kapcsán elsősorban az Emberi Jogok Európai Bíróságának, valamint az Európai Unió Bíróságának nyilvántartásaira támaszkodtam.

A magyar nemzeti szabályozás kapcsán, a menekültügyi szakterületen szerzett több mint évtizedes tapasztalatom során közvetlen rálátásom nyílt az egyes jogszabály-módosítások gyakorlati következményeire, így az egyes jogintézmények alkalmazhatóságával, végrehajthatóságával kapcsolatos kihatásokra. Több ezer jogeset közvetlen megismerése alapján törekedtem az azokból levonható következtetések tudományos igényű feldolgozására.

A kutatás elsősorban írásos források elemzésére, másodsorban az érintett területek szakértőivel folytatott konzultációkra épít. A szakértők között megtalálhatóak voltak a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal vezetői és szakértői, a Rendőrség, a szakszolgálatok, valamint az Európai Unió Bizottsága, az ENSZ Menekültügyi Főbiztosság Közép-Európai Regionális Képviselője és a civil szervezetek szakértői egyaránt.

A statisztikai adatok kapcsán a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal, a Rendőrség, az Európai Menekültügyi Támogatási Hivatal, az Eurostat, a Nemzetközi Migrációs Szervezet és az ENSZ Menekültügyi Főbiztosságának adataira támaszkodtam.

A kutatás során az egyes jogintézmények fejlődésének vizsgálata során szigorú kronológiai megközelítést alkalmaztam, hogy a változások és azok okai a lehető legjobban követhetők legyenek.

III. A kutatás eredményeinek rövid összefoglalása

1. A nemzetközi védelem nyújtásának a jogfejlődés során több változata is kialakult, a leghatékonyabbnak, a legtöbb rászorulóknak tényleges segítséget nyújtó változatának a területi menedékjog tekinthető. A területi menedékjog a nemzetközi védelemnek az egyetlen olyan formája, ami – legalábbis az Európai Unióban – alanyi jognak tekinthető, és mint ilyen, az államoktól – akár bíróság útján is – kikényszeríthető. E jogot az egyes államok a területükön tartózkodó nemzetközi védelemre jogosult személyeknek biztosítják, amely megnyilvánulhat menekült státusz, vagy más hasonló védelmi jogállás – mint amilyen a kiegészítő és az átmeneti védelem, vagy a különböző humanitárius védelmi formák – biztosításában.

2. A területi menedékjog megszerzésének legalapvetőbb feltétele a területhez való hozzáférés. Mindaddig, amíg a védelemre szoruló személy nem tartózkodik annak az országnak a területén, amelytől a védelmet kéri, a területi menedékjog biztosításának nincs lehetősége, a menedékjog által nyújtott védelem az adott állammal szemben nem kényszeríthető ki.

Az állam területe kiterjed a tranzitterületre, az államhatárra, valamint a nemzetközi vizekre is, ha ott – pl. a felségjelzése alatt hajózó vízijárművön keresztül – joghatóságot gyakorol. A területen tartózkodás ténye önmagában megteremti a területi menedékjog igénylésének lehetőségét, és az adott államnak tényleges lehetőséget kell biztosítania a védelem igénylésére, illetve nem alkalmazhat jogszerűen olyan eszközöket, intézkedéseket, amelyek ezt ellehetetlenítik, vagy csupán virtuális lehetőséggé degradálják.

3. Az elmúlt évtizedek tapasztalata az, hogy még a megalapozott nemzetközi védelmi igénnyel rendelkezők is sokszor tömegesen kényszerülnek formailag jogszerűtlen eszközöket igénybe venni annak érdekében, hogy hozzáférjenek annak az államnak a területéhez, amelytől védelmet igényelnek. Ennek oka rejtőzhet mind a származási ország, mind a védelmet majd esetlegesen biztosító ország által teremtett körülményekben. A származási ország hatóságai részéről megvalósuló üldöztetés egyik megnyilvánulási formája lehet a reguláris utazáshoz szükséges okmányok kiállításának megtagadása, a szabályszerű kiléptetés megtagadása, illetve általánosan a mozgásszabadság korlátozása, vagy megvonása. A védelmet nyújtó ország részéről megnyilvánuló körülmény lehet az intézkedések széles köre a vízumkiállítás megtagadásától kezdve a származási ország által kiállított okmányok el nem ismerésén keresztül a fizikai beutazás megakadályozásáig.

Az illegális út azonban számos kockázatot hordoz magában. Az illegális migrációra egész alvilági üzletág épült, amely a haszon maximalizálására törekszik a csempésztett személyek kárára. Az irreguláris migránsok vagyona, testi épsége, személyes szabadsága, emberi méltósága, nem egy esetben az élete is veszélybe kerül. Ezen, materiális kockázatokon túl az irreguláris út veszélye az is, hogy a megalapozott nemzetközi védelmi igénnyel rendelkező személy az ilyen módszerek igénybe vétele esetén az illegális migrációt csökkenteni, vagy megszüntetni kívánó szigorú idegenrendészeti, illetve határrendészeti rezsim hatálya alá kerül, amelynek kifejezett célja az irreguláris migránsok távol tartása az adott országtól.

4. Az elmúlt évtizedek során az illegális migrációt – és ezáltal a területhez jutást – akadályozni kívánó eszközök egész rendszerét alakították ki a fejlett államok, ide értve természetesen az Európai Unió tagállamait is. Ezek az eszközök azt a célt szolgálják, hogy az államok élve szuverenitásukkal, eldönthessék azt, hogy kit és milyen feltételek mellett engednek a területükre, azonban alkalmazásuk során számos esetben figyelmen kívül marad az a körülmény, hogy a szuverenitásnak ezen megnyilvánulása nem abszolút, a nemzetközi jogi kötelezettségek, így a menedékjog biztosításának kötelezettsége ezt felülírja.

Mindezek eredményeként az irreguláris migrációt akadályozni kívánó eszközök a területhez való hozzáférést, és ezen keresztül a menedékjog megszerzését is korlátozhatják. Az érdekek és értékek összeütközése esetén az alapjogi védelmet élvező menedékjognak kellene érvényre jutnia, azonban a megalapozott védelmi szükséglet általában nem állapítható meg abban a pillanatban, amikor a területhez való hozzáférés kérdéséről dönteni kell, így a gyakorlat során számos esetben a migráció-ellenőrző intézkedések élveznek elsőbbséget.

5. A területhez való hozzáférés akadályainak legegyszerűbb csoportosítása aszerint történik, hogy fizikai, vagy jogi akadályokról van szó. A fizikai akadályok lehetnek ezen belül természetesek, mint a tengerek, folyók, hegyláncok, sivatagok; és lehetnek mesterségesek, amelyek tipikusan valamilyen fal-, vagy kerítés-rendszer formáját öltik.

A természetes akadályok a modern korban elvileg nem jelentenek komoly akadályt az utazás kapcsán, ugyanakkor a tapasztalat azt mutatja, hogy a migráció tömeges volta, és az érintett

személyek sanyargatásával megvalósuló embercsempészet miatt sokan veszítik életüket az utazás során, akár a tengerbe fulladva, akár egy túlsúlyolt, levegőtlen teherautóban.

A mesterséges akadályok, mint migráció-kezelő, -korlátozó eszközök szerepének és hatékonyságának megítélése nem egyértelmű. Globálisan, vagy akár regionálisan az ilyen intézkedések alkalmatlanok a nemzetközi migráció érdemi befolyásolására, ugyanakkor ideiglenes és lokális hatásuk – amely alatt elsősorban terelőhatást, tehát az adott, kerítéssel védett határszakaszra nehezedő nyomás átmeneti enyhülését, és a nyomás máshova terhelődését kell érteni – egyértelműen kimutatható.

A jogi akadályok, amelyek érvényre juttatásában, kikényszerítésében szükségszerűen megjelenik a fizikai elem (pl. okmány-kiállítás, repülőgépre felszállás engedélyezésének megtagadása), valamennyi olyan eszközt, jogintézményt, intézkedést magukban foglalják, amelyek jogszabályi előírásokon alapulnak és hatásuknál fogva alkalmasak arra, hogy akár megalapozott nemzetközi védelmi szükséglettel rendelkező személyek esetében is korlátozzák, vagy lehetetlenné tegyék – a fentiek értelmében kiterjesztetten értelmezett – államterülethez való hozzáférést.

6. A beléptetéssel összefüggő jogi akadályok a migrációt korlátozni kívánó államok részéről alapvetően az úti okmányok elismerése, valamint a beutazási engedélyek (vízumok) kapcsán vetődnek fel. Az államok részéről jogos elvárás, hogy a területükre beutazni kívánó személyek tudják a személyazonosságukat eredeti úti okmányokkal igazolni, illetve olyan okmány birtokában legyenek, amelyek felhatalmazzák őket arra, hogy adott országba beutazzanak (nem minden útlevelel érvényes valamennyi országba). Ez azonban az olyan személyektől, akiket a saját állampolgárságuk szerinti országban üldöznek, sok esetben nem elvárható, illetve ha be is tudnak szerezni ilyen okmányt, egyes államok – így Magyarország sem – nem ismernek el minden okmánytípust. A megalapozott nemzetközi védelmi helyzetben lévő személy önhibáján kívül kerülhet olyan helyzetbe, hogy képtelen eleget tenni a reguláris beutazás feltételeinek.

Hasonló mondható el a beutazási engedélyekkel, vízumokkal kapcsolatban is. A nemzetközi védelemre szoruló személyek ritkán tudnak elmenni a potenciálisan védelmet nyújtó ország külképviseletére és ott szabályos vízumkérelmet beadni, majd megvárni annak elbírálását. Egyrészt a külképviseletek általában olyan helyen találhatóak (jól őrzött diplomata-negyedek stb.), amelyek a védelemre szorulóknak számára lényegében megközelíthetetlenek, illetve a ténylegesen fenyegetett személyek nincsenek abban a helyzetben, hogy a vízumkiállításhoz szükséges valamennyi feltételt teljesítsék (a vízum díjától kezdve a tartózkodáshoz és visszautazáshoz szükséges pénzösszeg igazolásáig). Másrészt az Európai Unió Vízumkódexe értelmében nincs nemzetközi védelmi célú vízum, valamint a vízumigénylést elbíráló szerveknek értékelniük kell a kérelmező visszatérési szándékát is. Nyilván ez a védelemre szoruló személyek esetében nem, vagy csak nagyon ritkán áll fenn, így – hacsak nem tévesztik meg sikeresen a vízumkiállító szerveket – nem fognak beutazási engedélyhez jutni, ami megint csak ahhoz vezethet, hogy önhibájukon kívül irreguláris út igénybevételere kényszerülnek.

A vízumkiadási gyakorlat és a nemzetközi védelmi szükséglet közötti korreláció a statisztikai adatok alapján egyértelmű: minél többen kérnek egy adott származási országból érkező személyek a célországban menedéket, annál kisebb lesz ezen országok állampolgárai kapcsán a célországok hatóságainak vízum-kiállítási hajlandósága. Másik oldalról: a vízummentesség biztosítása jellemzően olyan országok viszonylatában képzelhető el, ahonnan nem valószínű,

hogy menedékkérők tömegei érkezének. Megjegyzendő, hogy a vízummentességgel kapcsolatos tapasztalatok az Európai Unió tagországai között radikálisan eltérőek lehetnek annak függvényében, hogy a nemzetközi migrációban betöltött szerepüket illetően tranzit-, vagy célországnak tekinthetők-e.

7. A jogellenes belépés szankcionálása az egyik olyan tipikus esetkör, ahol az illegális migrációval szembeni fellépés összeütközésbe kerülhet a nemzetközi védelemre vonatkozó nemzetközi jogi eredetű, alapjogi erőre emelkedett szabályokkal.

A jogellenes belépés esetén alkalmazható szankcióknak – generál-prevenációs jellegük miatt – eleve visszatartó hatásuk van, ugyanakkor a fentiekből egyértelműen látható, hogy a nemzetközi védelemre szoruló személyek számára sokszor csak irreguláris utazási mód áll rendelkezésre. A szankciókkal fenyegettség arra motiválhatja még a megalapozott védelmi igényrel rendelkezőket is, hogy más, kockázatosabb útvonalakat válasszanak.

Nemzetközi jogi szabályok alapján bizonyos feltételek teljesülése esetén – a kérelmező közvetlenül olyan helyről érkezett, ahol élete, testi épsége veszélyben volt, haladéktalanul jelentkezik a hatóságoknál, stb. – a nemzetközi védelemre szoruló személy mentesül a jogellenes belépés, tehát az illegális migráció jogkövetkezményei alól. Azon túlmenően, hogy e mentesítési feltételeket a jogalkalmazás során mennyire megengedően, vagy szigorúan értelmezik, a gyakorlatban nem egyértelmű a két eljárás, tehát a felelősségre vonásra és a nemzetközi védelem biztosítására vonatkozó eljárások egymáshoz képest viszonyított időbeli sorrendisége sem. A nemzetközi védelmi igény megalapozottságának megállapítására irányuló eljárásnak időben szükségszerűen meg kellene előznie a jogellenes határátlépés miatti felelősségre vonásra irányuló eljárásokat, ez azonban számos esetben nem valósul meg.

A téma kapcsán egyértelmű elhatárolást kell alkalmazni a jogellenes belépés szankcionálása és az adminisztratív célú őrizet között. Utóbbi ugyanis valamely – idegenrendészeti, vagy menekültügyi – eljárás hatékony lefolytatásának biztosítója, nem pedig a jogellenes belépés miatti jogkövetkezmény.

8. A jogellenes belépés szankcionálása egyfajta kiterjesztésének tekinthetők azok a felelősségi szabályok, amelyek arra kötelezik a nemzetközi személyszállítást végző vállalatokat, tehát végső soron magánjogi jogalanyokat, hogy elvégezzék az általuk szállított személyek személyazonosságának és beutazási jogosultságának ellenőrzését. A szállítókat terhelő azon kötelezettség, hogy ezen előzetes vizsgálatot elvégezzék és szükség esetén a szállítást megtagadják, számos szempontból az állami feladatok kiszervezésének tekinthető.

E felelősségi szabályok vitathatatlanul járhatnak azzal a következménnyel, hogy az egyébként megalapozott védelmi szükséglettel rendelkező személyek nem jutnak el annak az országnak a területére, amely a területi menedékjogot tudná számára biztosítani. Azonban az ilyen gyakorlat – még ha egyes esetekben morálisan vitatható lehet – általánosan nem tekinthető potenciális jogsértésnek sem, hiszen a szállítók felelősségére vonatkozó szabályok megalkotásával és érvényre juttatásával az érintett állam nem gyakorol joghatóságot, mivel közvetlenül sem tartja az érintett személyt a hatalmában. Az ezzel ellentétes értelmezések a gyakorlatban végrehajthatatlan következményekre vezetnének.

9. Az illegális migrációval szembeni fellépés egyik jogszabályilag kevésbé körülírt, így nehezen „elszámoltatható” eszköze a migrációs összekötő tisztek tevékenysége. A származási, illetve a tranzit-országba helyezett tisztviselők feladata információcserével, illetve szakértői

segítségnyújtással az illegális migráció megelőzése. Az ilyen tisztviselők feladata egyebek mellett a „migrációs kockázat” értékelése általánosan és egyedi esetekben, valamint a segítségnyújtás a vízumkiállítás, vagy okmány-eredetiség ellenőrzés során. Figyelemmel arra, hogy közvetlen hatáskörük nincs, tevékenységük rendkívül nehezen ellenőrizhető és kérhető számon, függetlenül attól, hogy feladat-ellátásuk során érdemi kihatással lehetnek a nemzetközi védelmi igényel rendelkező személyek területhez való hozzáféréseire.

Különösen aggályos a feladat-ellátásuk során, hogy az államok a jelenleg rendelkezésre álló információk, illetve politikai nyilatkozatok alapján a nemzetközi védelem kérésére vonatkozó szándékot alapvetően „migrációs kockázatnak” tekintik, így az összekötő tisztek feladata annak kiderítése is, hogy kik azok a külföldiek, akik más megjelölt cél érdekében kérnek vízumot, vagy akarnak vízummentesen beutazni, ám valójában menedéket akarnak kérni a célországban, és erre utaló jelek esetén megakadályozzák a beutazást.

Mivel döntésük nem formális, tevékenységük nyilvános információk alapján nem kellően körülírt, ugyanakkor döntéseik következménye egyértelműen kihathat a menedékhez való jogra, széleskörű és egységes szabályozás alá kellene kerülnie a migrációs összekötő tisztek tevékenységének.

10. Ha a kérelmező már eljutott a célország területére, ahol menedéket is kért, menekültügyi eljárás indul, amelynek során az illetékes szervek eldöntik, hogy a kérelmező jogosult-e, és ha igen, milyen típusú nemzetközi védelemre. A menekültügyi eljárás egyes elvei, szabályai azonban kimondva-kimondatlanul az illegális migrációval szembeni fellépést is szolgálják. Valamennyi olyan szabály, amely csökkenti a kérelmező területen maradási jogának időtartamát egyben a területhez való hozzáférés korlátjaként is értelmezhető.

A jogfejlődés során e menedékjogi intézményeket számos olyan garanciával bástyázták körül, amelyek minimálisra csökkentik annak a kockázatát, hogy olyan kérelmező veszítse el területen maradási jogát, akinek megalapozott védelmi igénye van. Álláspontom szerint azok a jogintézmények, vagy akár vezetői döntések, amelyek az ügyek gyorsabb, hatékonyabb elbírálását teszik lehetővé (így a prioritizálás vagy a gyorsított eljárások lefolytatása), nem tekinthetők a területen maradási jog korlátozásának, mindaddig, amíg a kérelem érdemének vizsgálatára a megfelelő eljárási és anyagi jogi garanciák tiszteletben tartása mellett sor kerül.

A területen maradási jog korlátozásaként csupán azok a jogintézmények vehetők figyelembe, amelyek esetében nem kerül sor a nemzetközi védelmi igény megvizsgálására, tehát az ügy érdemére. Mindenekelőtt ilyennek tekinthető a biztonságos harmadik ország (és annak specializált változata, a dublini eljárás) jogintézménye. Ennek során az eljárást lefolytató hatóság nem a kérelem érdemét vizsgálja, hanem azt, hogy van-e olyan ország, amely esetében racionálisan felvethető, hogy a kérelmező attól kérjen menedéket. És ha arra az eredményre jut, hogy van ilyen, akkor úgy vonhatja meg a kérelmezőtől a területen maradás jogát, hogy sosem vizsgálja, a származási országba volt-e, vagy lenne-e üldözésnek, súlyos sérelemnek kitéve a kérelmező.

Szintén nem vizsgálja a hatóság érdemben a kérelmet az első menedék országa elvének alkalmazása esetén. Ekkor a külföldi már élvez nemzetközi védelmet, ám azt nem azon ország nyújtja, ahol éppen kéri, hanem egy korábbi döntés alapján egy másik állam (legyen az akár tagállam, akár harmadik ország). Alapjogi aggály ilyenkor jellemzően nem vetődhet fel, hiszen a szükséges nemzetközi védelem biztosított az arra rászoruló számára.

11. A biometrikus adatok nyilvántartásaihoz hasonlóan, a területhez való hozzáférés kapcsán eszköz-szerepet játszanak a visszafogadási egyezmények is. Ezek azok a nemzetközi szerződések, amelyek értelmében egy állam köteles visszafogadni a területéről egy másik ország területére illegálisan beutazó személyeket. A visszafogadási egyezmények kezdeti formáiban e kötelezettség csak az állampolgárookra terjedt ki, jelenleg azonban már tipikusnak tekinthető, hogy a harmadik országbeli állampolgárokat is magában foglalja e kötelezettség.

Ilyen egyezmények nélkül az államok nem tudnák arra szorítani más szuverén országokat, hogy visszafogadják azokat a személyeket, akiket el akar távolítani a területéről, hiszen – főszabályként, amit épp a nemzetközi kötelezettségek törhetnek át – valamennyi szuverént megilleti az a jog, hogy eldöntse, kit és milyen feltételek mellett enged a területére belépni.

A visszafogadási egyezmények egyértelműen az illegális migráció kezelésének eszközei, ugyanakkor nélkülük az olyan jogintézmények, mint a korábbiakban említett biztonságos harmadik ország, vagy az első menedék országa, egyszerűen értelmetlenek lennének. Az ilyen nemzetközi szerződések tehát önmagukban nincsenek kihatással a menedékkérők területhez való hozzáférésére, illetve a területen maradási jog terjedelmére, ugyanakkor létfontosságú szerepet játszanak a jogkorlátozással járó irreguláris migrációval szembeni fellépés rendszerének működésében.

12. A jogilag legalább részben szabályozott eszközökön túl az államok nem egy esetben olyan eszközöket is bevetnek az illegális migráció kezelése érdekében, amelyek jogon kívüliek, nem egy esetben kifejezetten jogellenesek. A migránsokkal szemben alkalmazott fizikai erőszaktól eltekintve a legsúlyosabbnak a nemzetközi vizeken hajózók kikötésének megtagadása, nyílt tengerre vontatása tekinthető, utóbbi esetben sokszor a motor kiszerelésével, vagy az evezők elvételével súlyosbítva a helyzetet. Ezek nem csak a tengerjog, a humanitárius jog, de a menedékjog szabályai is kifejezetten tiltják.

A fenti, életveszélyes helyzetet teremtő és egyértelműen jogellenes intézkedések mellett számos kutató ilyen, a hozzáférés korlátozásának jogon kívüli akadályának tekinti valamennyi olyan intézkedést, aminek célja, illetve hatása az, hogy a külföldi elhagyja az országot, ide értve az olyan állapotok teremtését is, amely elriasztja a külföldieket – függetlenül attól, hogy rendelkeznek-e megalapozott védelmi igénnyel, vagy sem – attól, hogy egyáltalán az országba jöjjenek. Ilyen eszközöknek tekinthető az eljárás szükségtelen elhúzása, a befogadási körülmények indokolatlanul alacsony szinten tartása, egyes ellátások és szolgáltatások megtagadása vagy korlátozása.

13. Annak érdekében, hogy egy személy élvezhesse a menedékkérőknek járó jogokat, ide értve a területhez való hozzáférést, illetve a területen maradás jogát, menedéket kell kérnie. Amennyiben erre nem kerül sor, úgy nem tekinthető menedékkérőnek, ezért különös jelentősége van annak, hogy hol, milyen körülmények között kerülhet sor rá. A menedékkérelmre előterjesztésére, egyszerű földrajzi megközelítést alkalmazva, sor kerülhet külföldön, a határon és belföldön. A kutatásom során a „menedékkérelmet” a lehető legtágabb értelemben véve vizsgáltam valamennyi olyan esetet, ahol egy külföldi a védelmi szükségletére tekintettel kap hozzáférést a védelmet nyújtó állam területéhez.

A védelmi szükségletre tekintettel biztosított belépés, illetve a külföldön biztosított védelem azonosított esetei a következők: a diplomáciai menedékjog, a védett beléptetési eljárás, a

dublini átadás, a menedékkérők áthelyezése, a már védelemben részesítettek áttelepítése, áthelyezése és a humanitárius befogadási programok.

14. A diplomáciai menedékjog a külképviselet immunitása alapján gyakorolható jog, amely azonban nem alapjog és nem alanyi jog, így a képviselet országával szemben nem is kényszeríthető ki. Emellett tömegesen a külképviseletek fizikai korlátai miatt sem lehet e jogintézményt alkalmazni, jellegénél fogva pedig nem alkalmas területi menedékjog biztosítására.

A diplomáciai menedékjogtól világosan el kell határolni azt az esetkört, amikor nem a védelem nyújtására, csupán a menedékkérelem előterjesztésére kerül sor a külképviseleten. Az országok szuverén joga eldönteni, hogy erre egyáltalán lehetőséget biztosítanak vagy sem, és amennyiben biztosítják a lehetőséget, az ennek eredményeként meginduló eljárás sem tekinthető klasszikus diplomáciai menedékjognak, csupán védett beléptetési eljárásra, humanitárius vízum kiállítására, áttelepítésre vagy más hasonló programra való jelentkezésnek.

15. A védett beléptetési eljárás során az érintett személy a külképviseleten jelezheti nemzetközi védelem iránti igényét. A szükséges részletességben felvett kérelmet a külképviselet továbbítja a menekültügyi hatósághoz, amely dönt arról, hogy indokolt-e a külföldinek biztosítani a belépés lehetőségét a menedékkérelem előterjesztése céljából. A védett beléptetési eljárás – ellentétben a diplomáciai menedékjoggal – nem alkalmas az azonnali védelmi szükségletre reagálni. Ha a kérelmezőt a külképviselet helye szerinti országban tényleg üldözik, egyáltalán nem biztos, hogy amikor a döntés megszületik a belépés lehetőségéről, akkor abban a helyzetben lesz, hogy éljen e lehetőséggel.

A védett beléptetési eljárás tehát kétségkívül óriási segítséget jelenthet a megalapozott védelmi igénnyel rendelkezőknek, hiszen ennek révén elkerülhetik a szükségszerűen költséges és veszélyes irreguláris utat, ugyanakkor alkalmatlan a vegyes migrációs áramlatok, illetve az irreguláris migráció kezelésére.

16. A dublini eljárás kereteiben történő átadás/átvétel Janus-arcú jogintézmény abból a szempontból, hogy az átadó ország felől nézve a területhez való hozzáférés, pontosabban a területen maradás jogának megvonását jelenti, az átvevő oldaláról azonban a területhez való hozzáférés szükségszerű biztosítását jelenti, még akkor is, ha esetleg az adott kérelmező soha életében nem járt az átvevő tagállamban.

A dublini eljárás lényegében nem más, mint a biztonságos harmadik ország jogintézményének az Európai Unió tagállamai közötti, elkülönült szabályrendszerrel és infrastruktúrával rendelkező alkalmazása. Ennek során a vonatkozó Dublin III rendelet alapján megállapított rangsor alapján meghatározható, hogy adott – valamelyik tagállam területén lévő – menedékkérő ügyében melyik tagállam felelős a menekültügyi eljárás lefolytatásáért.

A dublini eljárás, és az ezen eljárás során hozott döntéssel szembeni jogorvoslat körülményessége, a meghozott döntések eredményes végrehajtásának alacsony aránya miatt a rendszer nem hatékony, jelenlegi formájában nem alkalmas tervezett céljának betöltésére. Évek óta rendkívül alacsony a ténylegesen végrehajtott átadások száma, amelynek oka egyrészt az, hogy a kérelmezők kivonják magukat az eljárás alól (amit az tesz lehetővé, hogy a tagállamok ilyen esetekben mérsékelten élnek az őrizetbe vétel lehetőségével), másrészt a tagállamok biztonságosságába vetett „hit” megrendülése. Számos esetben olcsóbb, gyorsabb,

egyszerűbb lefolytatni egy menekültügyi eljárást és végrehajtani a származási országba történő kiutasítást, mint egy dublini eljárás, majd azt követően egy átadás lefolytatása.

A dublini rendszer kritikusai mindezekon kívül kifogásolják azt is, hogy a dublini szabályok nem veszik figyelembe a menedékkérő kívánságát, azt, hogy hol szeretne menedékkérő lenni. Utóbbi aggály azonban nem tekinthető jogilag elfogadhatónak, hiszen még az megalapozott védelmi igényvel rendelkezőket sem illeti meg az a jog, hogy eldönthessék, melyik állam nyújtson számukra védelmet, csupán az, hogy a nemzetközi közösség valamelyik tagja pótolja a hiányzó nemzet védelmet.

17. A menedékkérők áthelyezése (relokáció) alapvetően azt jelenti, hogy valamelyik államra egyszerre túl nagy menekültügyi nyomás nehezedik, amellyel nem képes egyedül megbirkózni, ezért a terhek megosztása jegyében a nemzetközi közösség más tagjai is részt vállalnak a feladatokból. A személyi kört illetően eleve csak azok esetében kerül egyáltalán szóba az áthelyezés, akiknek a védelmi igénye feltehetően megalapozott (ahogy az volt az '56-os magyaroké, majd később a délszláv válság idején bosnyákoké is). Jelenleg a különös terhelésnek kitett államoknak Görögország és Olaszország tekinthető, és a szolidaritás jegyében segítségnyújtásra felkért/felszólított országok az Európai Unió valamennyi tagállama. 2015-2016 legnagyobb politikai (és részben jogi) vitáinak egyik legfontosabb kérdése épp az volt, hogy a segítségnyújtás köteleesség, vagy csupán önkéntes lehetőség egy olyan szoros együttműködésre épülő rendszerben, mint amilyen az Európai Unió.

Az áttelepítés és az áthelyezés eredeti esete, a kérelmezők áthelyezésével ellentétben azokra a személyekre vonatkoznak, akik nemzetközi védelmi szükségletét egy arra illetékes szerv már megalapozottnak ítélte. Áttelepítés esetén ez a szerv az ENSZ Menekültügyi Főbiztossága, áthelyezés esetén az Európai Unió egyik tagállamának hatósága. Ezekben az esetekben is a nemzetközi szolidaritás egyik megnyilvánulási formáját azonosíthatjuk, hiszen az áttelepítés, vagy áthelyezés olyan országokból történik, ahol a már védelemben részesített személyek helyi integrációja nem valósul meg, vagy pusztán tömegük veszélyt jelent az első menedék országának szociális, társadalmi stb. stabilitására. E programok az érintett felek, tehát mind az áttelepítő ország, mind az áttelepítendő személy számára önkéntesek, az áttelepítési programban való részvételre a külföldinek kell jelentkeznie.

Ezek a programok abból a szempontból kakukszóak, mert jelentenek a többi, korábban felsorolt intézkedéshez képest, hogy szigorúan véve már nem kérelmezőkről, hanem védelemben részesített személyekről van szó, akiknek a nemzetközi védelmi szükségletükre tekintettel biztosítja az áttelepítő ország a területéhez történő hozzáférést. A gyakorlat azonban azt mutatja, hogy a legtöbb áttelepítő ország lefolytat egy menekültügyi eljárást, és ezáltal olyan helyzetbe hozza az áttelepített személyt, mint bármely más, az országban kérelem alapján nemzetközi védelemben részesített személyt.

Az áttelepítés önkéntessége miatt nem kötelezettségként terheli az államokat, így az éves szinten áttelepített személyek száma csupán a töredéke a szükségesnek. Az áttelepítés hatékonyságát csökkentő körülmény az is, hogy – bár a kérelmezők főszabály szerint nem választhatják meg, hogy melyik állam telepítse át őket – az első menedék országában az érintettek már többé-kevésbé biztonságban vannak, és ottani élethelyzetüket csak meghatározott feltételek esetén adják fel, így bizonyos országokba való áttelepítés egyszerűen nem elég vonzó, vagy ha sor is kerül az áttelepítésre, az áttelepített személyek sok esetben rövid időn belül továbbutaznak valamely számukra vonzóbb célországba.

18. Az Európai Unió külső határainak őrzéséről külön rendeleti szintű jogszabály, a Schengeni Határellenőrzési Kódex rendelkezik. Ennek szabályai alapján a határ csak az erre kijelölt átkelőhelyeken léphető át, azonban az ezeken a határátkelőhelyeken előterjesztett kérelmeket úgy kell tekinteni, mint amit a tagállam területén terjesztettek elő. Ez összhangban van az ún. eljárási irányelv szabályaival, amely egyértelműen rögzíti, hogy a határ és tranzit-zóna is az állam területének minősül, ezáltal a területi menedékjog igénylésének a lehetősége is megnyílik ezeken a helyeken. Figyelemmel arra a speciális helyzetre, hogy az érintettek formális beléptetésére az államterületre nem szükségszerűen kerül sor, és erről még külön döntés meghozatala szükséges, az eljárási irányelv lehetővé teszi a tagállamok számára ún. határon lefolytatott eljárások alkalmazását.

A tranzit-terület befogadó kapacitására tekintettel a határon lefolytatott eljárásokra rendkívül szigorú határidők érvényesülnek, és e határidők letelte esetén a kérelmezőt be kell léptetni az ország területére és az általános szabályok szerint le kell folytatni a menekültügyi eljárást. A különös bánásmódot igénylő személyekre nem alkalmazhatók a határon lefolytatott eljárás szabályai, az ilyenek nem minősülő kérelmezők esetében pedig a vizsgálat csupán a kérelem elfogadhatatlanságára (lényegében a biztonságos harmadik ország elvének alkalmazhatóságára), illetve reptéri eljárásban a kérelem gyorsított eljárásban való elbírálásának lehetőségére korlátozódik.

19. Amennyiben a menedékkérelem előterjesztésére már belföldön kerül sor, úgy a továbbiakban nem a területhez való hozzáférésről, hanem annak logikus kiterjesztéséről, a területen maradás jogról beszélhetünk. Főszabály szerint a területen maradási jogot biztosítani kell a menedékkérő számára mindaddig, amíg ügyében döntés nem születik. Ha nem így lenne, az kiüresítené a nemzetközi védelmet.

A fenti, nemzetközi jogi eredetű szabály azonban nem részletezi, hogy meddig szükséges, illetve indokolt a területen maradás jogát biztosítani? Elegendő-e a hatósági eljárásig, vagy ki kell terjednie a jogorvoslati szakra is? Ha kiterjedhet a jogorvoslati szakra, akkor automatikusnak kell lennie, vagy erre vonatkozó kifejezett kérelemhez kötött? És hány egymást követő, illetve milyen érdemi eredménnyel zárult eljárásig kell biztosítani a területen maradás jogát?

Az európai uniós keretrendszerben az eljárási irányelv határozza meg, hogy mikor, milyen feltételek teljesülése esetén vonható meg egy menedékkérőtől a területen maradás joga. A főszabály az, hogy a kérelmező rendelkezik a területen maradás jogával, ez alól vannak egyes esetekben kivételek. Eszerint az első ismételt (tehát a második) kérelem esetében kivételesen, nagyon szűken meghatározott körben már a közigazgatási eljárást követően megvonható a területen maradás joga, ám a tipikus szabály az, hogy e jog akkor vonható meg, ha a második eljárásban végső – tehát jogorvoslattal tovább nem támadható – döntés született az ügy érdemében. Ennek megfelelően nem csupán a kérelmek száma, hanem a korábbi eljárások tartalma, pontosabban eredménye is meghatározó a jogkorlátozás szempontjából.

A hatékony jogorvoslat alapelvéből fakadóan főszabály szerint a jogorvoslati szakra is kiterjedően kell biztosítani a területen maradás jogának érvényre jutását, egyes, irányelvi szinten meghatározott esetkörökben (pl. egyes elfogadhatatlanként, vagy gyorsított eljárásban elutasított kérelmek esetén) azonban nem szükséges a felülvizsgálati kérelemhez automatikus felfüggesztő hatályt kapcsolni. Azokban az esetekben, amikor a felfüggesztő hatály – tehát a területen maradás – nem automatikus, akkor a bíróságoknak kell rendelkezniük azzal a

lehetőséggel, hogy az ügy körülményeinek ismeretében egyedi alapon döntsenek a jog biztosításáról.

20. A területen maradási jog korlátozása ugyanakkor szükségszerű. Ugyan az alapelv, ami kimondja a területen maradás biztosításának kötelezettségét valóban érvényre juttatandó, azonban, mint ahogy a magyar tapasztalat a 2000-es évek közepén tisztán rávilágított, korlátlan érvényesítése szélesre nyitja a kaput a joggal való visszaélés előtt. Amennyiben újabb és újabb menedékkérelmek előterjesztése esetén is megilleti a kérelmezőt a területen maradás joga, akkor a menedékjogi szabályrendszer teljesen ellehetetlenítheti az illegális migrációval szembeni hatékony fellépést. Szélsőséges esetben a visszaélések mértéke a menekültügyi szervezetrendszer hatékony működését veszélyeztetheti, tehát a visszaélők miatt a valóban védelemre szorulóknak joga, illetve érdekei fognak sérülni.

21. A magyar szabályozást illetően megállapítható, hogy változatlan irányelvi szabályozási körülmények között az ismételt kérelmezők területen maradási joga rendkívül gyakran változott, ráadásul lényegében a két szélsőség között. Egyes időszakokban a területen maradás joga korlátlanul megillette az ismételt kérelmezőket is, máskor olyan eljárási rend is érvényesült, amely egyetlen eljárásra korlátozta a területen maradás jogát. A magyar szabályozásban egyrészt érvényesült egy részben megalapozott szigorítási igény, ami még a 2008 előtti, számos visszaélést produkáló időszakra kívánt reagálni, másrészt egy olyan elvárás, ami az uniós előírásoknak való megfelelést fogalmazta meg.

22. A területen maradási jog megvonásának legfontosabb következménye az, hogy a menekültügyi eljárás a továbbiakban nem lesz ab ovo akadálya az idegenrendészeti eljárás lefolytatására, így sor kerülhet a megalapozott védelmi igénnyel nem rendelkező külföldi eltávolítására. Lényeges azonban leszögezni, hogy a területen maradási jog „elvesztése” nem jár azzal a következménnyel, hogy az újabb kérelem alapján nem kell lefolytatni az eljárást, és a gyakorlat alapján azzal sem, hogy a külföldi szükségszerűen rövid időn belül eltávolításra kerül. Rendkívül nagy ugyanis a végre nem hajtott, illetve végre nem hajtható kiutasítások aránya.

A területen maradási jog elvesztésének másik fontos jogkövetkezménye, hogy az ilyen menedékkérő kikerül az ún. befogadási irányelv hatálya alól, így az abban foglalt jogok a továbbiakban már nem fogják megilletni. Figyelemmel azonban arra, hogy az irreguláris migránsokra vonatkozó ún. visszatérési irányelv kiterjed rájuk és az számos szempontból hasonló jogokat biztosít, a területen maradási jog elvesztéséből fakadó jogkövetkezmény valójában érdemi változást nem, magyar viszonylatban elsősorban szervezési, illetve felelősségi változást indukál (így pl. a kérelmező a továbbiakban nem lehet menekültügyi, csupán idegenrendészeti őrizetben; őrizet hiányában elhelyezéséről nem a menekültügyi, hanem az idegenrendészeti hatóság gondoskodik).

23. A jelenlegi szabályozási rendszer – sem az uniós, nem a magyar – nem alkalmas átlagosnak nevezhető körülmények között sem a kitűzött célok elérésére. Sem a menedékhez való jog biztosítása, sem az irreguláris migrációval szembeni fellépés nem lehet eredményes, ha a két területre vonatkozó szabályok nincsenek összhangban.

A kiutasítások – ide értve a dublini átadásokat is – hatékony végrehajtása nélkül a migráció kezelésére, ellenőrzésére tett erőfeszítések eredményessége mérsékelt marad. Mivel a kiutasítások végrehajthatósága ennyire alacsony, az államok megkísérlik a beutazás megakadályozását, a migrációs kockázat minél korábbi szűrését. Ez azonban kifejezett

akadálya lehet a menedékhez való jog érvényesülésének, ráadásul – az elmúlt 1-2 év tapasztalatai alapján világosan leszögezhető – a tömeges vándorlások megakadályozására, vagy akárcsak kezelésére, teljesen alkalmatlan eszköz.

A jövőre nézve egyszerre szükséges biztosítani a védelmi igénnyel rendelkezők szabályozott keretek között történő beutazását, és szigorúan érvényesíteni a meglévő szabályokat, akár az őrizeti rezsimek összehangolt, következetes, valamennyi tagállamban megvalósuló alkalmazásával.

A jelenlegi uniós és magyar szabályozás csupán egy rossz status quo fenntartására alkalmas, egy új keretrendszerre lenne szükség, amely tekintettel van a realitásokra, tehát figyelembe veszi a célországok és tranzitországok eltérő helyzetét és szerepét, valamint biztosítható a tényleges végrehajtása, és ennek érdekében fokozottabban figyelembe veszi az indokolt kérelmezői igényeket is. Azonban még ennek megvalósulása esetén is tudomásul kell venni, hogy a migrációt generáló helyzetek megoldása nélkül a vegyes migrációs nyomás fokozódni fog. A lehető leghatékonyabban működő, komplex menedékjogi és irreguláris migrációs rendszer is csupán arra lehet alkalmas, hogy csökkentse a tömeges migrációból fakadó társadalmi, politikai és gazdasági feszültségeket.

IV. A szerző témában közölt egyéb publikációi

- (megjelenés alatt) A 2015-ös migrációs válságra adott menedékjogi válaszok;
- 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 akadályai; 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 akadályai; 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>
- (társzerzőként) 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.

V. Előadások

- *Change in Asylum Legislation*; Central European University; Budapest, 2011. március
- *Szabadságkorlátozás és menedékjog*; Magyar Bíróképző Akadémia, Budapest, 2011. október
- *A magyar menekültügyi eljárás bemutatása*; Európai Migrációs Hálózat; Budapest; 2011. december
- *Menekültek a Migrációs Stratégiában (kerekasztal-beszélgetés)*; Fundamentum; Budapest, 2013. április
- *Challenges of Mixed Migration Flows*; Borderpol; Budapest; 2013. szeptember
- *Migrációs Stratégia – nemzetközi védelem és integráció*; Magyar Rendészettudományi Társaság; Budapest, 2013. október
- *Menekültek és a migrációs hatása az európai társadalomra*; Magyar Önkormányzatok Szövetsége; Gödöllő, 2014. április
- *Épségben és biztonságban*; Alapvető Jogok Biztosának Hivatala; Budapest; 2014. december
- *A magyar menekültügyi rendszer kihívásai, a rendkívüli menekültügyi nyomás kezelésével kapcsolatos tapasztalatok bemutatása*; Magyar Rendészettudományi Társaság; Győr; 2015. április
- *Gazdasági célú migráció Magyarországon és Európában. Jövőbeni veszélyek, lehetséges megoldások*; Corvinus szakkollégium; Budapest, 2015. április
- *Magyar menekültügyi helyzetkép*; Magyarországi Egyházak Ökumenikus Tanácsa; Budapest, 2015. május
- *A menekültügy kezelésének tapasztalatai első kézből*; Magyar Közigazgatási Ösztöndíjprogram; Budapest, 2015. október
- *A biztonságos harmadik ország jogintézménye*; Magyar Rendészettudományi Társaság; 2015. november
- *Biztonságerősítés a migrációs őrizet hosszabbítása iránti eljárásban*; Magyar Igazságügyi Akadémia; 2016. május