

A MENEDÉKESEKRŐL SZÓLÓ SZABÁLYOZÁS HASZNÁRÓL ÉS KÁRÁRÓL

TÓTH JUDIT – DECMANN BERTALAN

Absztrakt

A menedékesekről, azaz az ideiglenes menedékjogról szóló rendelkezések alkalmazására eddig nem került sor Magyarországon, és a gyakorlat próbáját sem feltétlenül állnák ki. Lex imperfecta jellegük elsősorban a döntéshozatal egyediesítésével függ össze, míg az alkalmazás hiányát a 2015–2016-os tömeges menekülés kezelésére vonatkozó politikai akarat iránya magyarázza. A cikk amellett érvel, hogy az Európai Unió és a magyar kormány vegye komolyan a 2001/55/EK irányelvben és a menedékjogi törvényben rájuk ruházott felhatalmazást: átmenetileg hajtson végre több, szolidaritáson alapuló intézkedést, és adjon védelmet bizonyos menekültcsoportoknak, ha nagy létszámban érkeznek, amit később követhet az egyéni eljárás. Ezzel megelőzhetők a komolyabb konfliktusok és az emberi jogok megsértése. A szerzők ezt nemcsak a magyar jog és a szakirodalom segítségével, hanem egy konkrét esettel is próbálják illusztrálni.

Kulcsszavak: ideiglenes védelem, menedékes, menekültcsoportok kijelölése, prima facie elismerés, Magyarország, 2001/55/EK irányelv

Ki a menedékes?

A jogtudomány különbséget tesz egyfelől a jogalkalmazásban is ható és a csak jogszabálygyűjteményekben létező szabályozás között, másfelől az irreleváns, a jogi viták, helyzetek kezelésére alkalmas és alkalmatlan jogszabályok között (Halperin, 2011). Ebben a dichotomikus rendszerben (*law in book* és *law in action*) a tömegesen menekülő csoportnak ideiglenes védelmet adó, menedékesekről szóló szabályozás egyszerre alkalmazhatatlan és használaton kívüli. Az alkalmazhatatlanságot az egyéniesített döntéshez szokott hatósági rendszer magyarázza, a nem alkalmazást pedig leginkább a politikai akarat hiánya.

Az alkalmazást nehezíti, hogy a menedékes kifejezés nálunk nem kizárólag a nemzetközi védelemben részesültekre vonatkozik, ugyanis a hazai jogalkotó, mit sem tudva arról, hogy ez a szó már foglalt, szabadon használja egészen másra. Így van végső menedékes szolgáltatás a földgázellátásban, végső menedékes földgázkereskedői tevékenység, valamint menedékes felügyeleti szolgáltató az ételautomatáknál. A menedékesként ellátást biztosító áramellátót és a jogintézmény révén egyetemes szolgáltatást nyújtót a hivatal jelöli ki (például a Magyar Postát, az adószabályok szerint), de a jogintézmény neve felbukkan a vízügyben is, például a menedékesebb partoldalon. Eszerint 2006 óta szépen terjed a „menedékes” az energetikában és különböző más közszolgáltatásokkal kapcsolatosan, miközben az átmeneti menekültügyi védelemről Magyarországon 2020-ig mintegy nyolcvan jogszabályban és közjogi szervezetszabályozó eszközben rendelkeznek, azt a látszatot keltve, hogy ez releváns jogi tárgykör.

A menedékjogi törvény 2007-ben vezette be, majd azóta többször módosította, de soha nem alkalmazta a menedékesekre vonatkozó rendelkezést, valamint a menedékes jogállást.¹ Pedig a délszláv háborús menekültek esetében korábban már szükség volt Magyarországon a tömegesen érkező bosnyákok ideiglenes védelméről rendelkezni² 1992 és 2002 között (MTI, 2002). Az Európai Unió már 2001-ben elfogadta a nagy létszámban érkező menekültek elismerésére és védelmére vonatkozó irányelvet, amely az ideiglenes védelem közös európai minimumszabályait tartalmazza.³ Így észszerűen merült fel többekben a kérdés: *vajon miért nem alkalmazták a menedékes vagy ideiglenes (átmeneti) védelemre vonatkozó jogállást a szíriai háborús menekültekre*, amikor 2014-től tömegesen érkeztek az EU területére, 2015-ben pedig Magyarországra?

Az irányelv értelmében olyan külföldiekről van szó, akik „lakóhelyüket elhagyni kényszerült személyek”, vagyis harmadik ország állampolgárai, vagy hontalan személyek, akiknek el kellett hagyniuk származási országukat, régiójukat, mert az ott fennálló helyzet miatt nem képesek biztonságos és tartós feltételek mellett visszatérni, és akik az 1951. évi genfi egyezmény 1/A cikke vagy más, nemzetközi védelmet nyújtó nemzetközi vagy nemzeti

1 – 2007. évi LXXX. törvény a menedékjogról (a továbbiakban: Metv.), amelyet a menedékesekkel kapcsolatosan módosított a 2010. évi CXXXV. törvény, a 2011. évi CCI. törvény, a 2014. évi XVI. törvény, a 2016. évi XXXIX. törvény, a 2017. évi CXLI. törvény és a 2018. évi CXXXIII. törvény.

2 – A 129/1996. (VII. 31.) Korm. rendelet, a 19/1996. (VII. 31.) BM rendelet az ideiglenes védelmet élvezők támogatásáról megelőzte az 1997. évi CXXXIX. törvényt a menedékjogról, amelyben az ideiglenes védelmet adó menedékes jogállás már szerepelt.

3 – Az Európai Unió Tanácsának a lakóhelyüket elhagyni kényszerült személyek tömeges beáramlása esetén nyújtandó átmeneti védelemről szóló 2001/55/EK (2001. július 20.) irányelve (HL 2004/19/04.).

jogszabályok alapján menekültek,⁴ így különösen ha fegyveres konfliktus vagy helyi erőszakos cselekmény helyszínéről menekültek el, vagy ki vannak téve emberi jogaik rendszeres vagy általános megsértése komoly kockázatának, illetve ennek áldozatai, függetlenül attól, hogy spontán vagy támogatott módon, például evakuálási program keretében érkeztek-e az unió területére. Az ő érdekükben az Európai Bizottság javaslatot fogalmaz meg, amely tartalmazza, hogy mikortól és a személyek mely csoportjára terjedjen ki az átmeneti védelem. Ha a tanács ezt minősített többséggel támogatja, úgy valamennyi tagállamban bevezetik rájuk nézve az átmeneti védelmet, mérlegelve annak célszerűségét, a sürgősségi segítségnyújtás és a helyszíni tevékenység lehetőségét, illetve ezeknek az intézkedéseknek az elégtelenségét. Ugyanis a menekültügyi rendszer hatékony működése véges. A tagállamok az átmeneti védelmet a tanácsi határozat által érintetteken kívül további csoportokra is kiterjeszthetik, ha azok ugyanazon okok miatt kényszerültek lakóhelyük elhagyására, és ugyanabból a származási országból vagy régióból érkeznek.

A *jogállásból kizárás* a tagállami hatóság mérlegelésétől függ: ha alapos okkal feltételezhető, hogy a külföldi méltatlan erre a jogállásra (béke elleni, háborús vagy emberiség elleni bűncselekményt követett el, vagy befogadását megelőzően súlyos, nem politikai bűncselekményt, még a befogadó tagállam területén kívül – vagyis ez a várható büntetés súlyossága és a bűncselekmény jellege, annak kegyetlensége szerint mérlegelendő; vagy az ENSZ céljaiba és elveibe ütköző cselekményekben találták bűnösnek), vagy alaposan feltételezhető, hogy veszélyezteti a befogadó tagállam/társadalom biztonságát, mivel jogerős bírósági ítélet állapította meg bűnösségét valamely különlegesen súlyos bűncselekmény elkövetése miatt. A kizárást az érintett személy magatartására kell alapozni, az arányosság elvét betartva, továbbá jogorvoslatot biztosítva. Az irányelv 22–23. cikke ugyanakkor kiemeli, hogy az átmeneti védelem hiányában (vagy annak befejezésekor) eltávolítandó külföldi emberi méltóságát, valamint a hazatérését is lehetetlenné tevő emberiségügyi szempontokat (egészségi állapotot, iskolai tanulmányokat) tiszteletben kell tartani. Vagyis az eltávolítása nem minden esetben jogszerű.

A hazai szabályozás⁵ az Európai Unió Tanácsa által megjelölt csoportba tartozó, a *lakóhelyüket elhagyni kényszerült személyeknek* nyújt ideiglenes védelmet, továbbá annak is, akit a parlament vagy a kormány ideiglenes védelemre jogosultként (normatív határozatban) ismert el, mivel az e csoportba tartozó személyek hazájukból fegyveres konfliktus,

4 – „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.” 1989. évi 15. törvényerejű rendelet.

5 – Metv. 19–21. §, 25. §, 45. §, 67. §, 76–78. §, 79/A §, 301/2007. (XI. 9.) Korm. rendelet a menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény végrehajtásáról (a továbbiakban: Korm. rendelet) 100–103. §.

polgárháború vagy etnikai összecsapás, illetve az emberi jogok általános, módszeres vagy durva megsértése – így különösen kínzás, kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmód – miatt kényszerültek elmenekülni. Ehhez azonban a *menedékjogi törvény megszorítást fűz*:

- a) a külföldinek „igazolnia vagy valószínűsítienie kell”, hogy valamely kijelölt csoportba tartozik, bár elegendő lett volna a valószínűsítést előírni;
- b) a menedékesként elismert családtagját akkor ismeri el a magyar hatóság, ha azzal a menedékes egyetért; ez feltételezi, hogy a családtag nem tagja a hazájából elmenekült csoportnak, vagy ha mégis, akkor nem együtt érkeztek a családtagok, esetleg nem mindig örül a családegyesítésnek a már elismert családfő;
- c) a törvény nem jelzi, hogy a védelem további csoportra is kiterjeszthető-e, és miként (például a hatóság javasolja a kormánynak, hogy a rendeletet módosítsák az érkezők láttán, vagy maga a hatóság kapna erre felhatalmazást).

A jogállásból kizárás is szigorúbb az irányelvben szereplőnél, mert

- a) kategorikus a megfogalmazás, miszerint ki kell zárni az elismerésből azt, aki erre méltatlan, vagy akinek az itteni tartózkodása nemzetbiztonsági érdeket sért,⁶ vagy akivel szemben más kizáró ok áll fenn (szándékos bűncselekmény elkövetése miatt jogerősen ötévi vagy azt meghaladó tartamú szabadságvesztésre ítélték, jogerősen szabadságvesztésre ítélt visszaesőként, többszörös visszaesőként vagy erőszakos többszörös visszaesőként elkövetett bűncselekmény elkövetése miatt; az élet, a testi épség, az egészség elleni, az egészséget veszélyeztető, az emberi szabadság elleni, a nemi élet szabadsága és a nemi erkölcs elleni, a köznyugalom, a közbiztonság vagy a közigazgatás rendje elleni bűncselekmény elkövetése miatt jogerősen háromévi vagy azt meghaladó tartamú szabadságvesztésre ítélték). E körben tehát igen eltérő cselekmények jelentenek veszélyt a társadalomra, a nemzetbiztonsági érdek sérelmén túl. A veszélyt a szabadságvesztés idejével mérik, és nem a sértett jogtárgy jellegével, továbbá a különösen súlyos bűncselekmény irányelvi követelményének a néhány éves szabadságvesztés nem szükségképpen feleltethető meg.
- b) A törvényben nincs utalás arra, hogy a kizárásnál az érintett magatartását tegyék mérlegre az arányosság betartásával, csupán arról rendelkezik, hogy súlyos, nem politikai bűncselekménynek az a cselekmény minősül, amelynek elkövetésénél –

6 – 1995. évi CXXV. törvény a nemzetbiztonsági szolgálatokról: „... a nemzetbiztonsági érdek Magyarország függetlenségének biztosítása és törvényes rendjének védelme, ennek keretén belül az ilyen támadó szándékú, leplezett törekvések felfedése, a kormányzati döntésekhez szükséges, külföldre vonatkozó, illetve külföldi eredetű információk megszerzése, az ország az alapvető emberi jogok gyakorlását biztosító törvényes rendjének, a többpárti rendszeren alapuló képviselői demokráciának és a törvényes intézmények működésének jogellenes eszközökkel történő megváltoztatására vagy megzavarására irányuló leplezett törekvések elhárítása, valamint a terrorcselekmények, az illegális fegyver- és kábítószer-kereskedelem, a nemzetközileg ellenőrzött termékek és technológiák illegális forgalmának felderítése és megakadályozása.”

figyelemmel az összes körülményre, így a bűncselekmény által elérni kívánt célra, a bűncselekmény indítékára, az elkövetés módjára, a felhasznált vagy felhasználni kívánt eszközre – a bűncselekmény köztörvényi jellege túlnyomó a politikai jelleghez képest.

- c) A kizárás sajátos esetköre a jogállás megszüntetése, ha az (eleve) alaptalan vagy jogsértő volt, avagy azért szükségtelen, mert másik ország már ideiglenes védelemben részesítette, illetve átveszi e célból a menedéket. Ha az átadásához a menedékes (például családegyesítési célból) hozzájárul, vagy már védelmet élvez egy másik tagállamban, a visszavonás ellen nincs jogorvoslat, függetlenül attól, hogy milyen minőségű volt például a tájékoztatás és a tolmácsolás.

A többszöri módosítással tehát a jogalkotó *egységesítette* a nemzetközi védelmet igénylők (menekült, oltalmazott vagy menedékes) elutasítását méltatlanság címén. A szigorítást tartalmazó módosítás kevéssé érthető, mivel az ideiglenes védelem legfeljebb egy évig szóló megoldás a kormány által szabott valamely feltétel (tény) bekövetkezéséig, vagy addig, amíg a menedékes menekült, oltalmazott vagy letelepedett jogállást, esetleg magyar állampolgárságot szerez. Az átmeneti vagy ideiglenes védelemről sajnos nem volt társadalmi vagy szakmai vita, amelyből mindez kiderülhetne.

A *menedékeselismerési eljárás* során a kérelmező helyzetének alapos vizsgálatát, az egyéniesítést szolgálja több előírás:

- a) nem elég valószínűsíteni a kijelölt csoporthoz tartozást, hanem be kell szerezni a szakhatósági állásfoglalást is (az érintett külföldi büntetőjogi és nemzetbiztonsági veszélyességével kapcsolatosan), míg a származási országról szóló jelentést nem, amiben pedig az ilyen jellegű veszélyek szerepelhetnének;
- b) vizsgálni kell a visszafordítás tilalmát; bizonyítást igényel, hogy az elismerését kérő származási országában faji, illetve vallási okok, nemzeti hovatartozása, meghatározott társadalmi csoporthoz tartozása vagy politikai meggyőződése miatt üldöztetés veszélyének vagy az Alaptörvény XIV. cikk (3) bekezdésében meghatározott magatartásnak lenne kitéve, és nincs olyan biztonságos harmadik ország, amely befogadja; vagyis ha csak a visszafordítási tilalom áll fenn, de a kérelmező nem tartozik a kijelölt menedékes csoporthoz, akkor befogadott lesz belőle (egyébként kiutasítják, és visszavonják a már kiadott humanitárius célú tartózkodási engedélyét);
- c) az eljárás negyvenöt napig tarthat, tömeges belépéskor ez aránytalanul hosszú idő;

- d) ezzel függ össze, hogy a kérelmezőnek különböző ellátásokat és jogokat kell biztosítani,⁷ így kapcsolatot az ENSZ Menekültügyi Főbiztossággal, elhelyezést a befogadóállomáson, egészségügyi ellátást, a minimális létfeltételeket (például étkezést, havi költőpénzt), tolmácsolást, tizenöt napon belül tájékoztatást az anyanyelvén, szociális gondozást, utazási kedvezményt, köztemetést, munkalehetőséget, iskoláztatási támogatást;
- e) nyolc napon belül felülvizsgálati kérelmet nyújthat be a (közigazgatási) bírósághoz a védelem hatósági elutasításával szemben.

A menekültügyi hatóság tehát nem alkalmazza a *prima facie* elismerési eljárást, holott az a menedékjogi jogalkalmazásban hat évtizede ismert megoldás. Eszerint – figyelemmel az ottani körülményekre – már az elinduláskor menekültnek tekintik a származási országban vagy hontalanok esetében a szokásos tartózkodási helyen élőket. Az ENSZ Menekültügyi Főbiztossága is ezt javasolja az államoknak, kifejezetten a csoportos, tömeges, együttes menekülés eseteinek kezelésére, ha az egyéni üldöztetésre vonatkozó adatgyűjtés, bizonyítás érdemben kizárt, ide nem értve az egyes emberek regisztrációját. A Főbiztosság éppen 2015-ben adott ki útmutatást a *prima facie* menekültként való elismerésről, elsősorban a csoporthoz tartozás meghatározására, pótolva a nemzetközi szabványok hiányát (Guidelines, 2015). Bár az ideiglenes védelem alá kerülő a menekültfogalom egyik esetköre, az analógia alkalmazása a jogvédelem miatt támogatandó.

A menedékesek jogállása

Az egyéves – vagy meghosszabbított – *jogállás keretében* az irányelv értelmében a *tagállam biztosítja*

- a) a tartózkodást, ennek megfelelő okmány kiadását és a visszaküldés tilalmát;
- b) a megfelelő szálláshelyhez jutást;
- c) a szociális jólléthez és a létfenntartáshoz szükséges eszközöket, segítséget;
- d) az egészségügyi ellátást, de legalább a sürgősségi ellátást és gyógykezelést;
- e) ha munkát vállalnak, vállalkoznak, akkora jövedelmet, amely a létfenntartásukhoz elegendő;
- f) a közoktatáshoz, felnőttképzéshez való hozzáférést;

⁷ – Korm. rendelet 12. §, 37/A §, Metv. 5. §.

- g) a családegyesítést és a kísérő nélküli kiskorúak megfelelő védelmét, valamint a különleges törődést igénylőknek az orvosi, pszichológiai segítséget (például kínzás, erőszak áldozatai).

A hazai szabályozás mintegy nyolcvan jogszabályba és közjogi szervezetszabályozó dokumentumba⁸ illesztette bele a menedékesek – és néhány esetben a kérelmezők – jogait, a már említett hosszú eljárásra is tekintettel. Ennek főbb elemei a következők:

- a) A kérelmezőt *együttműködési kötelezettség* terheli az eljáró hatóságokkal szemben, így adatokat és okiratokat, bizonyítékokat, biometrikus azonosítókat ad át nekik, személyes meghallgatáson vesz részt, illetve igazmondási és alkalmazkodási kötelezettségének megszegése miatt (például a rászorultságát vagy a befogadóállomás házirendjét, a kötelező ottani tartózkodását illetően) a támogatások megvonásával szankcionálható, ami ellen bírósághoz fordulhat.⁹
- b) A menedékes *biztonsági okmány*nak megfelelő, *személyi azonosító igazolványt* kap, amelyet köteles magánál hordani, elvesztését bejelenteni,¹⁰ de jogosult külföldre utazásához is *hat hónapig érvényes úti okmányra* (menedékesek úti okmánya), valamint egyszeri visszatúrára jogosító okmányra a konzuli hatóságnál; sajátos helyzetére tekintettel vannak például a jogi segítségnyújtásnál.¹¹
- c) A menedékest – noha csak átmeneti a befogadása – segítik a *beilleszkedésben* létfenntartási támogatással, a felnőttképzésben való részvétel támogatásával, nyelvi felzárkóztatással, 520 órás maganyelv-oktatással, ingyenes nyelvvizsgálóval, a felsőoktatásban ösztöndíjjal, a munkaerőpiacon bizonyos ideig engedély nélküli foglalkoztatással, a közmunkában és az önkéntes munkában szabad részvétellel, sőt lakáscélú állami kedvezményekkel.¹²
- d) Bizonyos ügyekben *nem koherens a szabályozás*, például honosítást, visszahonosítást kérhet a menedékes, bár a lakcímbjelentési szabályoknak eleve nem tud

8 – Például 1/2019. (X. 17.) OIF-utasítás az Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Szervezeti és Működési Szabályzatáról; 24/2015. (X. 15.) ORFK-utasítás a Határforgalom-ellenőrzési Szabályzatról.

9 – Metv. 5. §, 22. §, 32. §, 32/A §, 103. §.

10 – Korm. rendelet 9–10. §, amelyet módosított a 62/2016. (III. 31.) Korm. rendelet, továbbá 86/1996. (VI. 14.) Korm. rendelet a biztonsági okmányok védelmének rendjéről.

11 – 1998. évi XII. törvény a külföldre utazásról és 101/1998. (V. 22.) Korm. rendelet, 2003. évi LXXX. törvény a jogi segítségnyújtásról.

12 – Korm. rendelet 37/A §; 1/2017. (I. 5.) NGM-utasítás a lakáscélú állami támogatások eljárásrendjéről; 10/2015. (III. 31.) NGM-utasítás a lakás-előtakarékosági állami támogatási eljárásrendről; 2013. évi LXXVII. törvény a felnőttképzésről 23. §; 2011. évi CCIV. törvény a nemzeti felsőoktatásról 39. §; 120/2017. (VI. 1.) Korm. rendelet az „Ösztöndíjprogram Keresztény Fialoknak” elnevezésű ösztöndíjprogramról és a felsőoktatásban részt vevő hallgatók juttatásairól és az általuk fizetendő egyes térítésekről szóló 51/2007. (III. 26.) Korm. rendelet módosításáról; 2005. évi LXXXVIII. törvény a közérdekű önkéntes tevékenységről; 375/2010. (XII. 31.) Korm. rendelet a közfoglalkoztatási támogatásokról; 2011. évi CVI. törvény a közfoglalkoztatásról és a kapcsolódó törvények módosításáról; 445/2013. (XI. 28.) Korm. rendelet a nem összevont foglalkoztatási engedélyezésről.

megfelelni; hasonlóan jogosult a terheességmegszakításra, de csak két hónapnál hosszabb tartózkodási engedéllyel, vagyis akkor talán már késő, ugyanakkor terhesgondozásra és betegszállításra csak térítéssel, míg védőoltásokra ingyenesen.¹³

- e) Több jogviszonyban *a magyar állampolgárokéval azonos* a jogi helyzete a menedékeseknek, így például a bírósági eljárásban a költségmentesség terén, az adóigazgatásban, a tankötelezettség és a közoktatásban való részvétel, az utazási kedvezmények vagy a szakképzés terén.¹⁴
- f) Végül néhány területen *a menekültekéhez képest kedvezőtlenebb* a helyzete a menedékeseknek, így a gyermekvédelmi gondoskodás vagy a rendszeres foglalkoztatás terén.¹⁵

Az átmenetiség az Európai Unió szolidaritási elvére épülő intézkedésekben is testet ölt, így az irányelv 24–26. cikke szerint

- a) a befogadás terheit csökkenti az Európai Menekültügyi Alap támogatása;
- b) a tagállamok absztrakt vagy statisztikai módszerekkel meghatározhatják befogadási kapacitásukat, és ha ezt a menekültlétszám elérte, vagy a kijelölt csoport az EU területéhez közelít, akkor a tanács az ENSZ Menekültügyi Főbiztossága közreműködésével sürgős intézkedéseket kezdeményez;
- c) egy másik tagállam átveheti a menekültnek egy részét a telített tagállamból, az érintettek beleegyezésével (áthelyezés és átvétel), ennek megfelelően a tagállami hatóságok együttműködnek, egymásnak a szükséges személyes adatokat, a menekültnek pedig a szükséges okmányt kiadva.

Noha a magyar kormány rendelete az átadásról és átvételről a 2012-től életbe lépett módosítás révén rendelkezik,¹⁶ éppen a *hatósághoz közeli együttműködés mechanizmusa és a hazai befogadási kapacitás számítása vagy fogalma nem szerepel* a rendelkezésekben. Csupán az illetékes tárcavezető (belügy-, külügy-, pénzügyminiszter) felhatalmazását tartalmazza a rendelet arra, hogy az ország befogadóképességét valahogyan meghatározza, és az átadás-átvétel ehhez igazodik, miközben a rendelet igen részletesen szabályozza, hogy áthe-

13 – 1993. évi LV. törvény a magyar állampolgárságról, 23. §; 1992. évi LXXIX. törvény a magzati élet védelméről, 3. §; 19/1998. (VI. 3.) NM-rendelet a betegszállításhoz; 18/1998. (VI. 3.) NM-rendelet a járványügyi intézkedésekről.

14 – 2017. évi CXXVIII. törvény a költségmentesség és a költségfeljegyzési jog polgári és közigazgatási bírósági eljárásban történő alkalmazásáról; 469/2017. (XII. 28.) Korm. rendelet az eljárási költségekről, az iratbetekintéssel összefüggő költségterítésről, a költségek megfizetéséről, valamint a költségmentességről; 465/2017. (XII. 28.) Korm. rendelet az adóigazgatási eljárás részletszabályairól; 2011. évi CXCV. törvény a nemzeti köznevelésről; 2019. évi LXXX. törvény a szakképzésről; 85/2007. (IV. 25.) Korm. rendelet a közfoglalkoztatás személyszállítási utazási kedvezményeiről.

15 – 1997. évi XXXI. törvény a gyermekek védelméről és a gyámsági igazgatásról; 1991. évi IV. törvény a foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról.

16 – A 276/2011. (XII. 20.) Korm. rendelettel módosított 301/2007. (XI. 9.) Korm. rendelet 105–108. §-a.

lyezéskor miként kell visszavonni a jogállást, és mi történik a menedékes okmányával, illetve ha újra visszatérne Magyarországra. Nem állítható, hogy a számtalan jogszabály-módosítás és nyolcvan jogszabályba beillesztett menedékesekre vonatkozó rendelkezés legalább papíron koherens jogállást teremtett volna hazánkban.

Az európai vonakodás és következményei

Vajon mivel magyarázható, hogy a tömegesen menekülő vagy földönfutó kényszervándorok védelmére kialakított átmeneti védelmet és szolidaritási rendszert másfél évtizeden át nem alkalmazta az Európai Unió? Miért maradt *csak holt betű*, pedig Málta és Olaszország már 2011-ben javasolta az alkalmazását? Több menekülthullám is elérte a tagállamokat, és az irányelv a közös evakuálás utáni belépést is lehetővé tenné. Az okok részben a szabályozásban, részben a politikai szándékok sokféleségében rejlenek, ahogy azt az Európai Bizottság elemzése már 2016-ra feltárta (Beirens et al., 2016: 165). Vagyis a szíriai menekültek európai megérkezésekor már jól látszott, hogy sokkal erőteljesebb a tagállamokban a saját, *nemzeti megoldásokra törekvés, mint a közös, szolidaritáson alapuló együttműködés szándéka*.¹⁷ Az alkalmazást fékező tényezők a teljesség igénye nélkül:

- a) Nem világos, hogy a „tömeges beáramlás” miként számszerűsíthető, vagyis a menekültek létszáma mikor éri el ezt a szintet, és egy-egy országban való megjelenésük mikor lépi át a küszöböt és éri el a plafont, különösen azt nyitva hagyva, hogy ehhez legalább hány országot érintsen a tömeges menekülés.
- b) Hiányos az eljárás: például az irányelv működtetésére és a menekültcsoport kijelölésére csak a bizottságnak van kezdeményezési joga, az Európai Parlamentnek vagy a tagállamoknak nincs. A gyors együttműködést gátolja, hogy a döntési eljárás hosszadalmas, továbbá az átadás és az átvétel is önkéntes. (A Dublin III rendelet kötelezővé teszi a menedéket kérelmezők átvételét, és az úgy vált a tehermegosztás alapjává, hogy nem a szolidaritás elvére építették, súlyos aránytalanságokat előidézve a tagállamok között.¹⁸ Ezért kezdeményezték már 2015 szeptemberében a módosítását.) Röviden: túl magasak a tranzakciós költségek a mechanizmus beindításához, és a más jogállásra való későbbi átváltás kevés előnnyel jár a frontországokban (Gluns–Wessels, 2017).
- c) A tagállamokban elég vegyes az átmeneti védelmi jogintézmény, mert nem egyöntetű az irányelvben szereplő közös minimumjogok átültetése, éppen a csekély lel-

17 – Vita az Európai Parlamentben is volt a témáról, például a LIBE ülésén, lásd Question, 2014.

18 – 604/2013/EU-rendelet 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.

kesedés miatt. Ez pedig növeli a másodlagos migráció kockázatát. Néhány tagállamban van saját szabályozás vagy gyakorlat az átmeneti védelemre, ezért ellenzik a közös uniós rezsim alkalmazását, míg a menekülők hullámaival szembesülők sürgetik.

- d) A meglehetősen rugalmas menekültdefiníció és az átmeneti védelem a menedékjoghoz való könnyű hozzáféréssel gyorsan túlterheli a tagállami rendszereket. A sürgős irányelv-alkalmazást a menekülteket és a határvédelmet segítő ügynökségek (EASO, Frontex), valamint az uniós pénzalapok akciói helyettesítették.

Az Európai Parlament 2018 decemberében javasolta, hogy a bizottság dolgozzon ki *humanitáriusvízum-rendszert*, megelőzve az embercsempészetet és ezrek életének veszélyeztetését (At a Glance, 2018). Noha a Közösségi vízumkódex előírja a korlátozott területi érvényességű humanitárius vízumok kiadásának lehetőségét, nincs külön eljárás a humanitárius vízumok iránti kérelmek benyújtására és feldolgozására.¹⁹ A Schengeni határellenőrzési kódex pedig csak általánosan hivatkozik a nemzetközi védelemre és a nemzetközi kötelezettségekre a beléptetés kivételei között.²⁰ Tehát a közös európai menekültügyi rendszerben gyakorlatilag nincs rendelkezés a menedékkérők schengeni térségbe való belépéséről (Vit-Tóth, 2018). Az Európai Bíróság szíriai menekülők humanitárius vízumával kapcsolatos ítélete (Case, 2017) után *nincs mire várni*. Az ugyanis kimondta: az uniós jog nem követeli meg a tagállamoktól, hogy humanitárius vízumot adjanak azoknak az embereknek, akik menedékjog iránti kérelem miatt kívánnak belépni a területükre, bár ezt a nemzeti joguk alapján megtehetnék. Az Európai Parlament javaslata feljogosítaná a nemzetközi védelmet igénylő személyeket, hogy vízumot kérmezzenek az EU nagykövetségén vagy konzulátusánál. Az adatok szerint a tagállamokban menedéket kérők 90%-a irregulárisan érkezik, mert jogszerűen nem tud eljutni az adott országba, ezért halt meg csak a Földközi-tengeren átkelve legalább harmincezer ember az elmúlt években. Ha területileg korlátozott vízumot kapnának, hogy belépjenek egy bizonyos EU-tagállamba menedékjogot kérmezni, akkor sok ma ismert menekültcsoporton lehetne segíteni.

Egy példa

A fent említettek miatt nincs lehetőségünk olyan személy esetét ismertetni, aki menedékes státuszban vagy humanitárius vízumban részesült volna, hiszen ilyenre nem került sor. Az általunk alább ismertetett esetben a kérelmező végül oltalmazott státuszt kapott. A mene-

19 – 810/2009/EK-rendelet a Közösségi vízumkódex létrehozásáról, 19. cikk (4), 25. cikk (HL L 243, 2009. 09. 15.).

20 – 2016/399/EU-rendelet a személyek határátlépésére irányadó szabályok uniós kódexéről (Schengeni határellenőrzési kódex) 4. cikk, 6. cikk (5) (HL L 77, 2016. 03. 23.).

kült- és az oltalmazott státusz az ismertettekén kívül az időtartama miatt is előnyösebb a menedékesnél, hiszen azok felülvizsgálatára háromévente kerül sor.

Az általunk meginterjúvott²¹ középkorú Y. 2015-ben, a migrációs hullám tetőzésekor érkezett Magyarországra. Eritreában született, de ezt követően a családja Szudánba költözött. Menekülésének oka az „országában zajló események és problémák”, valamint a kötelező katonai szolgálat volt.

Az ENSZ Menekültügyi Főbiztosságának adatai szerint Szudánból közel 2,3 millió ember menekült el, 1,87 milliónak pedig az országon belül kellett elhagynia a lakóhelyét (UNHCR, 2019). A gyakoribbá váló aszályok, belpolitikai konfliktusok, polgárháború miatt 2016-ban a dél-szudáni menekültkrízis a szíriai és az afganisztáni után a harmadik legjelentősebb lett a világon (Morrison-Métois, 2017).

2015-ben az Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság adatai szerint közel 177 135 személy kért menedéket a magyar hatóságoktól, de csupán 502 fő menedék iránti kérelmét bírálták el pozitívan.²² 2015-ben és 2016-ban összesen háromszáz szudáni személy nyújtott be menedékkérelmet Magyarországon. Az Eurostat adatai szerint a két év alatt mindössze harminc eritreai és szudáni személy kapott menedéket (Eurostat). Ezen számok ismeretében látható, hogy Y.-nak milyen nagy szerencséje volt az elbírálás során, hiszen egyike volt annak a kevés személynek, akinek a kérelmét nem utasították el.

Y. Szudánból először Oroszországba repült, ahonnan egy hónapos vízumának lejártá után tovább kellett mennie. Ukrajna volt a következő állomás, ahonnan a származása miatt őt ért atrocitások és más rossz tapasztalatai miatt megint csak tovább kellett állnia. Az országhatárokon gyalog kelt át, az ukrán–magyar határon meg is sérült a lába. Kezdetben ugyan más országban szeretne volna benyújtani menedékkérelmét, de miután Magyarország területén elfogták a hatóságok, nem volt más választása. Az eljárás során kiegészítő védelemben, tehát oltalmazott státuszban²³ részesült. Szudánban tartózkodó családjával, rokonaival tartja a kapcsolatot. Menekülése miatt korábbi tanulmányait félbe kellett szakítania, jelenleg egy étteremben dolgozik, így tudja fizetni a barátjával közösen bérelt lakást. Szeretne családot alapítani és vállalkozást indítani. A magyarokat jó embereknek tartja, akik eddig mindig segítőkészek voltak vele.

21 – Az interjút a szerzők készítették 2019-ben.

22 – A menekültügyi eljárás folyamata sok esetben több hónapig is eltarthat, így a 2015-ben pozitívan elbírált kérelmek egy része még 2014-ben indult.

23 – „Oltalmazott státuszt olyan menekülők kapnak, akiket nem »személyes« ok (vallás, politikai vélemény stb.) miatt fenyeget üldözés a hazájukban, hanem az általánossá vált magas fokú – például háborús, polgárháborús – erőszak elől kellett menekülniük” (Magyar Helsinki Bizottság).

Miként lehet, hogy az ugyanazon háborús területről érkezők nagy részének kérelmét elutasították, az esetek töredékében pedig pozitív elbírálás született? Miért nem alkalmazták 2015-ben a tömegesen, nagy csoportban Magyarországra érkező menekültek meghatározott csoportjainál a menedékes jogállást vagy a humanitárius vízumot? Y. egy azon több száz szudáni személyből, aki az elmúlt évtized során menedékkért folyamodott Magyarországon. A törvény szövege alapján Y. vagy akár a Szudánból érkező többi menekülő, akinek a kérelmét elutasították, jogosult lehetett volna a menedékesstátuszra, hiszen Szudánban 2013 óta humanitárius válsághelyzet van.

Következtetések

Noha a genfi egyezmény (1951) nem zárja ki a menekültstátusz megadását teljes csoportoknak (s az ENSZ Menekültügyi Főbiztossága és az Európa Tanács is számtalan ajánlást dolgozott ki az ideiglenes védelemre), a legtöbb uniós tagállam vonakodva használja ezt a lehetőséget, miként az egyezmény 1/C cikkét, amely kifejezetten utal a menekült jogállás visszavonásának lehetőségére. Ugyanis a tagállamok nem szívesen alkalmazzák a státuszváltást. Mégis amellett érvelünk, hogy mind az Európai Unió, mind a magyar kormány végre vegye komolyan a vonatkozó irányelvben, illetve törvényben kapott felhatalmazást: a tömegesen menekülőknél ideiglenesen – akár egy alaposabb menekültügyi eljárás lefolytatásáig és bizonyos szolidaritási intézkedések megtételéig – nyújtson védelmet, biztonságot és támogatást. Ezzel ugyanis sokkal nagyobb konfliktusokat és emberi jogi sérelmeket lehetne megelőzni.

A kiválasztott példa is bizonyítja, hogy a tételes jog és a szakirodalom ellenére a gyakorlatban nehéz különbséget tenni a menedékkjogi kategóriák között. Információnk alapján a bemutatott szudáni férfi, illetve az ugyanonnan érkező sok személy, akinek a kérelmét elutasították, jó eséllyel részesülhetett volna ideiglenes védelemben. Bár példánkban család nélküli, nem különlegesen sérülékeny menekülőről van szó, a védelemre szorulóknak körében még fájóbb a kiszámíthatatlanság.

Káros, mert rombolja a jogba vetett bizalmat, ha állandóan módosítják a menedékesekre vonatkozó jogszabályokat, bár nem akarják alkalmazni a jogintézményt, ahogy a szolidaritási és tagállami együttműködési mechanizmust, illetve a terhek európai megosztását sem. Pedig haszonnal járna a menedékesek átadása-átvétele és a befogadási kapacitás meghatározása, monitorozása. A *prima facie* elismerés, valamint a menekülők gyors hatósági regisztrációja csökkentené a menekültek másodlagos (és gyakran irreguláris) migrációját. Nehezen érthető, hogy a menekülteknek miért nem, a menedékeseknek pedig miért jár létfenntartási és beilleszkedési támogatás, noha ideiglenes az itteni tartózkodásuk. Vagy

talán éppen azért ilyen nagylelkűek a jogalkotók, és lett *lex imperfecta* a menedékes jogállás, mivel úgysem kaphatja meg senki? Ha így van, akkor a tömeges menekülés miatt bekövetkezett válság egyszerre morális és nemzetközi együttműködési mélypont. Ezért tanulhatunk Herman Ottónak a madarak hasznáról és káráról 1901-ben írott könyvéből ma is: „Ide kell törekednünk, édes magyar Népem, nekünk is. Tartóztasd vissza gyermekedet a fészekszedéstől, mert az okatlan rablás és a magad kára” – védjed, hiszen nincsen haszontalan teremtetett lény.

FELHASZNÁLT FORRÁSOK

- 1/2017. (I. 5.) NGM-utasítás a lakáscélú állami támogatások eljárásrendjéről.
- 10/2015. (III. 31.) NGM-utasítás a lakás-előtakarékossági állami támogatási eljárásrendről.
- 101/1998. (V. 22.) Korm. rendelet, 2003. évi LXXX. törvény a jogi segítségnyújtásról.
- 120/2017. (VI. 1.) Korm. rendelet az „Ösztöndíjprogram Keresztény Fiataloknak” elnevezésű ösztöndíjprogramról és a felsőoktatásban részt vevő hallgatók juttatásairól és az általuk fizetendő egyes térítésekről szóló 51/2007. (III. 26.) Korm. rendelet módosításáról.
- 129/1996. (VII. 31.) Korm. rendelet a menekülteket és a Magyar Köztársaság területén ideiglenes menedéket élvezőket megillető egyes ellátásokról.
- 18/1998. (VI. 3.) NM-rendelet a járványügyi intézkedésekről.
- 19/1996. (VII. 31.) BM-rendelet az ideiglenes védelmet élvezők támogatásáról.
- 19/1998. (VI. 3.) NM-rendelet a betegszállításról.
- 1989. évi 15. törvényerejű rendelet a menekültek helyzetére vonatkozó 1951. évi július hó 28. napján elfogadott egyezmény, valamint a menekültek helyzetére vonatkozóan az 1967. évi január hó 31. napján létrejött jegyzőkönyv kihirdetéséről.
- 1991. évi IV. törvény a foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról.
- 1992. évi LXXIX. törvény a magzati élet védelméről.
- 1993. évi LV. törvény a magyar állampolgárságról.
- 1995. évi CXXV. törvény a nemzetbiztonsági szolgálatokról.
- 1997. évi XXXI. törvény a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról.
- 1997. évi CXXXIX. törvény a menedékjogról.
- 1998. évi XII. törvény a külföldre utazásról.
- 2001/55/EK – Az Európai Unió Tanácsának a lakóhelyüket elhagyni kényszerült személyek tömeges beáramlása esetén nyújtandó átmeneti védelemről szóló (2001. július 20.) irányelve.
- 2005. évi LXXXVIII. törvény a közérdekű önkéntes tevékenységről.

- 2007. évi LXXX. törvény a menedékjogról.
- 2011. évi CXC. törvény a nemzeti köznevelésről.
- 2011. évi CCIV. törvény a nemzeti felsőoktatásról.
- 2013. évi LXXVII. törvény a felnőttképzésről.
- 2016/399/EU-rendelet a személyek határátlépésére irányadó szabályok uniós kódexéről (Schengeni határ-ellenőrzési kódex).
- 2017. évi CXXVIII. törvény a költségmentesség és a költségfeljegyzési jog polgári és közigazgatási bírósági eljárásban történő alkalmazásáról.
- 2019. évi LXXX. törvény a szakképzésről.
- 276/2011. (XII. 20.) Korm. rendelet.
- 301/2007. (XI. 9.) Korm. rendelet a menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény végrehajtásáról.
- 375/2010. (XII. 31.) Korm. rendelet a közfoglalkoztatási támogatásokról, 2011. évi CVI. törvény a közfoglalkoztatásról és a kapcsolódó törvények módosításáról, 445/2013. (XI. 28.) Korm. rendelet a nem összevont foglalkoztatási engedélyezésről.
- 465/2017. (XII. 28.) Korm. rendelet az adóigazgatási eljárás részletszabályairól.
- 469/2017. (XII. 28.) Korm. rendelet az eljárási költségekről, az iratbetekintéssel összefüggő költségtérítésről, a költségek megfizetéséről, valamint a költségmentességéről.
- 604/2013/EU-rendelet 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.
- 810/2009/EK-rendelet a Közösségi Vízumkódex létrehozásáról, 19. cikk (4), 25. cikk.
- 85/2007. (IV. 25.) Korm. rendelet a közforgalmú személyszállítási utazási kedvezményekről.
- MTI: Hazatelepül a bosnyák menekültek utolsó csoportja – UNHCR, 2002. március 27.

- Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság honlapja: http://www.bmbah.hu/index.php?option=com_k2&view=item&layout=item&id=177&Itemid=1232&-lang=hu (letöltve: 2020. 02. 25.).
- Question for written answer, by Ms. E. Gardini (PPE), 14 October 2014.
- UNHCR: *South Sudan Refugee Crisis Explained*, 2019 mai 1., <https://tinyurl.com/wh6zn3b> (letöltve: 2020. 02. 25.).

FELHASZNÁLT IRODALOM

- AT A GLANCE (2018): *Humanitarian visas – Plenary*, November 2018. European Parliament, European Parliamentary Research Service, Brussel, <https://tinyurl.com/tn7lo7v> (letöltve: 2020. 02. 25.).
- BEIRENS, HANNA – MAAS, SHEILA – PETRONELLA, SALVATORE – VAN DER VELDEN, MAURICE (2016): *European Study on Temporary Protection Directive. Final Report*, January 2016, Brussels, European Commission.
- Case C-638/16 PPU X and X v Belgium, 7 March 2017., <https://www.asylumlawdatabase.eu/en/content/cjeu-judgment-c-63816-ppu-x-and-x-7-march-2017> (letöltve: 2020. 02. 25.).
- EUROSTAT: <https://ec.europa.eu/> (letöltve: 2020. 02. 25.).
- GLUNS, DANIELLE – WESSELS, JANNA (2017): Waste of Paper or Useful Tool? The Potential of the Temporary Protection Directive in the Current “Refugee Crisis”. *Refugee Survey Quarterly*, 2017/2., 57–83.
- *Guidelines on International Protection No. 11: Prima Facie Recognition of Refugee Status*, HCR/GIP/15/11, UNHCR, 2015, 5 June.
- HALPERIN, JEAN-LOUIS (2011): *Law in Books and Law in Action: The Problem of Legal Change*, *Maine Law Review*, 2011/1., 45–76.
- Magyar Helsinki Bizottság: *Menekültek és Külföldiek*, <https://www.helsinki.hu/menekultek-es-kulfoldiek/> (letöltve: 2020. 02. 25.).
- MORRISON-MÉTOIS, SUSANNA (2017): „Responding to Refugee Crises: Lessons from evaluations in South Sudan as a country of origin”, *OECD Development Co-operation Working Papers*, No. 39, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/3b2fd4cc-en> (letöltve: 2020. 02. 25.).
- VIT, MICHAL – TÓTH JUDIT (2018): The Changing Dynamics of the Effective Protection of EU External Borders or/and Forced Migrants. *Intersections, East European Journal of Society and Politics*, 2018/4., 89–106.

ON THE DIS/ADVANTAGES OF TEMPORARY ASYLUM REGULATION IN HUNGARY

Abstract

The legal rules granting temporary protection to certain refugee groups arriving in mass influx are both inapplicable and inactive in the EU and in Hungary. The character of lex imperfecta is mainly explained by the system of the authority used to individualize decision-making, while non-application is due to the lack of political will in 2015-2016. The article argues that both the European Union and the government could finally take seriously the entitlement to regulation given to them in Directive 2001/55/EC and in the Asylum Act to temporarily protect certain designated groups of refugees in large extent, pending a more thorough asylum procedure and until certain solidarity measures are taken. This may prevent much more serious social conflicts and human rights abuses. The authors try to substantiate this with a case, not only with the help of Hungarian law and the literature.

Keywords: temporary protection, designation of refugee groups, prima facie recognition, Hungary, Directive 2001/55/EC

Tóth Judit

PhD, jogász, a Szegedi Tudományegyetem egyetemi oktatója, menedékjoggal évtizedek óta foglalkozik.

Decmann Bertalan

Az Eötvös Loránd Tudományegyetem Társadalomtudományi Karán a Szociológia Doktori Iskola Interdiszciplináris társadalomkutatások doktori programjának PhD-hallgatója.

