



A szolidaritás rendje

Jelenleg nem biztosítható egyszerre az uniós állampolgárok maradéktalan biztonsága és valamennyi, Európába igyekvő menedékkérelmező befogadása. Minden állam alapvető kötelessége ugyanis, hogy saját állampolgárai biztonságát garantálja, ez pedig minden mást megelőz. Ezen elsődleges szemponton túl az EU tagállamai felelősséggel tartoznak az uniós állampolgárok biztonságáért is: a schengeni határok védelme ebből kifolyólag – az uniós jog értelmében is – nem jog, hanem kötelezettség. Minden más csak ez után következhet, így az Uniótól kívülről érkező menedékkérők jogainak biztosítása, a velük történő szolidaritásvállalás is.

Az Amnesty International legutóbbi, a magyar menekültügyi szabályokat bíráló jelentése nincs tekintettel a fenti kötelezettségekre. Az AI a párizsi terrortámadások után sem képes szakítani azzal az emberi jogi fundamentalizmussal, mely szerint egy védelmezendő kisebbség – jelenleg épp a menedékkérők – jogai megelőzik a többség jogait. Az AI így tulajdonképpen a nemzetállamok szuverenitását vitatja, illetve abból következő jogukat, hogy – az uniós joggal összhangban – meghatározhassák, hogy ki és milyen feltételekkel léphet be területükre.

A valóság ezzel szemben az, hogy a Genfi Egyezmény (és annak emberi jogi fundamentalista értelmezése) felett eljárt az idő, ezért az Egyezmény és az arra épülő uniós menekültügyi szabályozás is teljes reformra, újragondolásra szorul. Az alapvető európai életforma védelme és az európai állampolgárok biztonsága érdekében szakítani kell az emberi jogok szélsőségesen liberális felfogásával. Magunk mögött kell hagyni azt a hazugságot is, hogy csak a kisebbség lehet áldozat, a párizsi terrortámadás ugyanis éppen a szabadságon és a jogrenden alapuló többségi európai kultúra ellen irányult.

Az AI azonban még saját értelmezési keretei között sem „talált fogást” a magyar menekültügyi rendelkezéseken, hiszen azok teljes mértékben megfelelnek a vonatkozó nemzetközi és uniós kritériumoknak. Az idén ősz óta hatályos fizikai és jogi határzár ugyanis pontosan azt a célt szolgálja, hogy megvédje a schengeni térség külső határait azzal, hogy a legális belépési pontokon továbbra is biztosítja a lehetőséget a menedékkérőknek az országba történő belépésre és menedékkérelmük benyújtására. Így bár a határzár és a tranzitziós eljárás révén a jogalkotó valóban véget vetett annak a törvényen kívüli állapotnak, hogy a zöldhatáron keresztül Magyarországra illegálisan belépők kontrollálatlanul mozogjanak az ország területén, a kérelmezők alapvető jogai, az AI állításaival szemben, továbbra sem sérülnek.

A magyar intézkedések célja tehát éppen az volt, hogy legális útra terelje a korábban jogellenes magatartást tanúsító migránsokat, nem pedig az, hogy a menekültstátuszért jogosan folyamodókat megfossa a nemzetközi védelem lehetőségétől. A határzár hatékonyságát mutatja, hogy az illegális határátlépők száma úgy a horvát, mint a szerb határszakaszon drasztikusan csökkent és jelenleg számos tagállam döntött hasonló intézkedések foganatosítása mellett.

Tekintettel arra, hogy az AI több helyen is félreértelmezve mutatja be a magyarországi szabályozást, valamint az idejétmúlt Genfi Egyezmény és a vonatkozó EU-s jogszabályok rendelkezéseit, az Alapjogokért Központ összegyűjtötte a legutóbbi jelentés jogi tévedéseit.

Az Amnesty International magyar menekültszabályozással is foglalkozó jelentésében részletesen felsorolja a magyar jogszabályok azon új rendelkezéseit – így többek között a gyorsított és tranzitónás eljárást, a biztonságos származási és harmadik országok listáját vagy utóbbival összefüggésben a menekültügyi kérelem elfogadhatatlanságára vezető okokat –, melyek szerintük sértik a genfi menekültügyi konvenciót, mert végső soron a visszaküldés tilalmának elvébe ütköznek. Leszámítva, hogy ez a szóban forgó elvnek egy szélsőségesen liberális értelmezése, azt érdekes módon a Magyarországgal foglalkozó jelentésrészlet is elismeri a legvégén, hogy mindezen magyar szabályok egyébként összhangban vannak az EU-s normákkal – melyek saját önmeghatározásuk szerint is maradéktalanul figyelembe veszik a Genfi Egyezmény előírásait. Az alábbiakban végigvesszük a leginkább kritizált jogintézményeket, bemutatva azok jogszerűségét:

- **Határvédelem („fizikai határzár”)**

Az ún. „schengeni határok” védelme az érintett tagállamoknak nem joga, hanem kötelessége. A vonatkozó rendelet – mely valamennyi tagállamban közvetlenül hatályos – teljesen egyértelműen előírja, hogy „a külső határokat csak a határátkelőhelyeknél és azok hivatalos nyitvatartási ideje alatt lehet átlépni”, illetve azt, hogy „a tagállamok a nemzeti joguknak megfelelően szankciókat vezetnek be a külső határoknak a megnyitott határátkelőhelyeken kívüli vagy azok hivatalos nyitvatartási idején kívüli jogellenes átlépésére. E szankcióknak hatékonyak, arányosnak és visszatartó erejűnek kell lenniük”. Bár a külső határok védelmére vonatkozó szabályok közös EU-s politikának minősülnek, a határok védelmének módja és fizikai megvalósítása tagállami hatáskör. A kerítés megépítése ennek folytán nem hogy nem sért EU-jogot, hanem éppen, hogy annak hatékony megvalósítását szolgálja, valamint eleget tesz a menedékkérelmezési joghoz történő hozzáférést és a területen tartózkodáshoz való jogot előíró nemzetközi kötelezettségnek a tranzitónák, illetve a legális határátlépési pontok révén. A szerb-magyar, illetve horvát-magyar szakaszon felépített határzár tapasztalata azonban az, hogy a migránsoknak nem áll szándékukban együttműködni a hatóságokkal, nem használják a rendelkezésükre álló legális lehetőségeket és eljárásokat.

- **Határzár büntetőjogi védelme**

Az illegális határátlépés Magyarországon 2002 óta szabálysértésnek minősül – tehát ugyanúgy jogellenes, a törvény által büntetni rendelt kategória, de nem bűncselekmény. Szintén a szabálysértési jog rendeli büntetni az „úti okmánnyal kapcsolatos jogszabályi rendelkezések” megszegését is. Ezen rendelkezésekkel korábban sem az EU-nak, sem más hivatalos szervnek kifogása nem volt.

Nem is lehetett, hiszen a Genfi Egyezmény – melyen az EU-s menekültügyi szabályozási keretrendszer is alapul – sokat, de félreértelmezve emlegetett 31. cikke azt írja, hogy „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 veszélyeztetve volt”. Tehát azok sújthatóak büntetéssel, akik jogellenesen lépnek be egy ország területére és nem közvetlenül olyan országból érkeztek, ahol életük veszélyben lett volna (bár a szerb menekültügyi rendszert lehet kritikával illetni, a menekültkérelmezők élete nyilvánvalóan veszélyben nem forog). Ezzel összefüggésben kell tehát értelmezni azt is, hogy a Btk. legutóbbi módosítása tehát nem a jogellenes határátlépést, hanem a (fizikai) határzár tiltott átlépését, a határzár megrongálását, valamint a határzárral kapcsolatos építési munka akadályozását rendeli büntetni. E tényállások értelemszerűen csak ott valósulhatnak meg, ahol van fizikai határzár. Azonban mivel ezen esetekben is az ország területére úgy próbálnak meg bejutni jogellenesen személyek, hogy közvetlenül Szerbiából vagy Horvátországból érkeznek, ezért cselekményük „jogszerűen” kriminalizálható.

- **A határon történő vagy tranzitációs eljárások:**

A „tranzitációs” eljárásokat a 32/2013-as EU irányelv 43. cikke tartalmazza. A magyar jogalkotó a szeptemberi jogalkotás során ezen lehetőséget implementálta a hazai jogrendbe. Az irányelv (43. cikk (1) a) és b) pontok) kifejezetten kimondja, hogy ezen eljárást lehet alkalmazni a) az elfogadhatatlan kérelmek [33. cikk] (pl. biztonságos harmadik országból érkezik az illető); b) a gyorsított eljárás [31. cikk (8)] (pl. biztonságos származási országból jön az illető, hamis információkat közöl a hatósággal stb.) eseteiben. A tranzitációs eljárásoknál is ugyanazon „ésszerű” (8 nap), de legfeljebb négyhetes határidőket alkalmazza, melyet az irányelv meghatároz. Mindemellet a jogorvoslatra és egyéb szabályokra a magyar menekültügyi törvény általános előírásait kell alkalmazni, azzal, hogy a különleges bánásmódot igénylő csoportok (kísérő nélküli kiskorúak, terhes nők stb.) esetében ex lege nem is lehet a tranzitációs eljárást lefolytatni, őket az ország területére be kell léptetni és az általános eljárást kell foganatosítani.

A 32/2013/EU irányelv értelmező rendelkezéseiből (26. pont) és a vonatkozó magyar szabályozásból (a magyar államhatárról szóló törvény rendelkezéseivel 15/A. §) is egyértelműen kiderül, hogy a tranzitónák az állam területét képezik. A tranzitónákban lefolytatott eljárásokat a fenti uniós direktívával összhangban lévő magyar menekültügyi törvény rendelkezései szabályozzák, így értelmezhetetlen az a kijelentés, hogy Magyarország kivonná a tranzitónákat a joghatósága alól.

- **Biztonságos harmadik és származási országok listája:**

Az említett irányelv 38. cikk (1)-(2) bekezdései adnak egyértelmű felhatalmazást arra, hogy a tagállamok saját belső joguk alapján alkalmazzák a biztonságos harmadik országok elvét. A magyar kormány az augusztus 1-jén hatályba lépett rendeletalkotással ezen irányelvi lehetőséget használta ki amikor felállította a biztonságos harmadik (és származási) országok listáját – azzal a kitételrel, hogy az ellenbizonyítás, tehát hogy az ő szempontjából Szerbia mégsem biztonságos, a kérelmező számára megengedett. Ennek következtében a hatóság nem is hozott sok elutasító döntést a tranzitónában: szeptember végéig 558 kérelmet nyújtottak



itt be – a korábbi ezres-tízezres illegális határátlépő számhoz viszonyítva ez is mutatja, hogy a migránsok nem hajlandók a legális belépési/kérelmbe nyújtási pontokat használni, hanem inkább kerülnek Horvátország felé –, melyből mindösszesen 48-at (!) minősített a hatóság elfogadhatatlannak, a többi kérelmezőt beléptették az ország területére és velük szemben az általános szabályok szerint folyik le az eljárás (azonban mivel az irányelvek miatt lényegében nincs lehetőség őrizetbe vételre, befogadó-állomáson való tartózkodásuk pedig nem kötelező jellegű, általában nem várják be az eljárás végét, hanem elhagyják az ország területét).

Szerbiával, mint biztonságos harmadik országgal kapcsolatban pedig hangsúlyozni kell, hogy EU-tagjelölt ország, része a Genfi Egyezménynek, menekültügyi törvénye 2008 óta hatályos, a rendszer működtetésére EU-s forrásokból részesül és – ahogy azt egyébként érdekes módon az Amnesty is rögzíti – az EU-val kötött visszafogadási megállapodása van. Ezek alapján az a kérelmező által egyébként megdönthető vélelem, miszerint Szerbia biztonságos, megfelel úgy az uniós, mint a nemzetközi normáknak.

Ezzel összefüggésben a gyorsított eljárás magyar szabályai teljes összhangban állnak a 32/2013/EU vonatkozó szabályaival, amely biztonságos származási országból érkező kérelmezők tekintetében lehetővé teszi az ilyen eljárás lefolytatását. Az Európai Unió Bírósága több alkalommal is foglalkozott a kérdéssel: a C-175/11 számú ügyben például a Bíróság jogszerűnek találta azt az ír jogszabályt, amely gyorsított eljárás lefolytatását rendelte el valamennyi Nigériából érkező kérelmező tekintetében. A megkülönböztetés egyébiránt a magyar alkotmányos szabályozás értelmében sem jogellenes, ha az ésszerű és indokolható, tehát nem önkényes. A megkülönböztetés akkor tilalmazott, ha egy jól beazonosítható csoport ugyanazon ismérvekkel, tulajdonságokkal rendelkező tagjait kezeli a jogalkotó különbözőképpen (vagy éppen teljesen eltérő helyzetben lévőket kezel azonos módon). Fenti esetben azonban a menekültkérelmezők között a biztonságos származási országokból érkezők (pl. albán vagy montenegrói állampolgárok) személyek jól elkülöníthető csoportját alkotják, hiszen hazájukban az európai vélelem szerint sem lehetnek kitéve jogellenes üldöztetésnek. Rájuk ezért vonatkozhatnak eltérő szabályok.

Az az állítás, miszerint a biztonságos harmadik vagy származási országok listájának alkalmazása – illetve ilyen esetekben a kérelem elfogadhatatlanná nyilvánítása vagy gyorsított eljárás alkalmazása – sértené a visszaküldés tilalmának elvét, nem igaz. Az EU-s szabályokkal összhangban a kérelmező ilyen esetekben megdöntheti a „biztonságosság” vélelmét, amennyiben ez a hatósági eljárásban nem sikerül, bírósági jogorvoslatot terjeszthet elő. Ezen kérelem előterjesztése azonban – a főszabálytól eltérően – halasztó hatállyal van a hatósági döntés végrehajtására, tehát a bíróság jogerős döntéséig az illető nem utasítható ki. Mindemellett – ahogy arra már utaltunk – a visszaküldés tilalma csak azon ország határára vonatkozik, ahol az illető élete vagy szabadsága veszélyeztetve lenne, ráadásul a tilalom nem vonatkozik azokra, akikről alapos okkal feltételezhető, hogy veszélyeztetik az ország biztonságát.

- **Menedékkérelem benyújtásához történő hatékony hozzáférés:**

A magyar menekültügyi szabályozás a vonatkozó EU-s szabályozáson, így nagyrészt a 32/2013-as és a 33/2013-as irányelveken alapul (melyek alapja viszont a Genfi Egyezmény). Ezek alapján egy jogellenesen határt átlépő harmadik országbeli személy ellen egy speciális szabálysértési eljárás, az idegenrendészeti eljárás indul meg, azonban ha ennek során az illető jelzi, hogy menekültügyi kérelmet nyújtana be, akkor a rendőrség az eljárást felfüggeszti, a személyt átadja a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatalnak, mely lefolytatja a menekültügyi eljárást, mely regisztrációval és ujjlenyomatvétellel kezdődik (aki ezt megtagadja, azzal szemben az irányelvek alapján a menekültügyi eljárást meg kell szüntetni, vissza kell utalni idegenrendészeti eljárásba, melynek vége a kiutasítás). Ezt követően a Hivatal mindenképp megvizsgálja, hogy helye lenne-e az esetben a dublini rendelet lefolytatásának, a kérelem nem elfogadhatatlan-e, ill. hogy helye lehet-e gyorsított eljárásnak. Amennyiben ezen esetek nem állnak fenn, úgy megkezdődik az érdemi szakasz, melyben részletesen vizsgálják, hogy az illető menekülteként történő elismerésének feltételei fennállnak-e (pl. nem hamis adatokat közölt-e, nem rejtette-e el iratait szándékosan stb.), ill. hogy fennállnak-e az üldözés vagy az attól való megalapozott félelem feltételei. A hatóság természetesen a nemzetközi szabályokkal összhangban azt is vizsgálja, hogy menekültstátusz fenn nem állása esetén fennáll-e a visszaküldés tilalma (non-refoulement), ha nincs olyan biztonságos harmadik ország mely befogadná az illetőt. Az egész eljárás végén a hatóság vagy megadja a menekültstátuszok valamelyikét, vagy megszüntetni az eljárást (pl. amennyiben a kérelmező nem található meg Magyarországon), vagy elutasítja a kérelmet, megnyitva az utat a kiutasítás előtt.

- **A honvédség közreműködése a határvédelemben**

A határok védelmét Magyarországon korábban és a hatályos szabályok alapján is a rendőrség látja el. A legutóbbi törvény- és rendeletmódosítás az Alaptörvény előírásainak megfelelően arra hatalmazza fel a honvédséget, hogy fegyverhasználati joggal - de nem kötelességgel - a rendőrség munkáját segítve, annak alárendelten *működjön közre* az államhatár védelmében, csak és kizárólag a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet területén és idején a rendőrség feladatait segítve, de hatásköreit nem elvonva. A honvéd a szükségesség és arányosság elveit figyelembe véve, ha más kényszerítő eszközt nem alkalmazhat, vagy az nem vezetett eredményre, és a szolgálati feladatának teljesítéséhez feltétlenül szükséges, csak akkor használhatja fegyverét, azonban annak használata fenti közreműködés során nem irányulhat az emberi élet kioltására (leszámítva természetesen a jogos védelem és a végszükség esetét). A törvény rendelkezéseinek megfelelően a kényszerintézkedést alkalmazó honvéd az intézkedést haladéktalanul köteles előljárójának jelenteni, aki köteles az intézkedés jogszerűségét megvizsgálni.