

**A MENEKÜLTVÉDELEM
JÖVŐJE
MAGYARORSZÁGON**

• ● **JAVASLATOK EGY EMBERSÉGES, FENNTARTHATÓ és HATÉKONY MENEKÜLTÜGYI RENDSZERRE** ● •



Magyar Helsinki Bizottság

2017

TARTALOM

BEVEZETŐ, ALAPELVEK, FOGALMAK	3
ÖSSZEFOGLALÓ	6
A MAGYAR MENEKÜLTÜGYI RENDSZER LEBONTÁSA.....	7
MENEKÜLTÜGYI HELYZETKÉP 2016 VÉGÉN	13
HOZZÁFÉRÉS AZ ORSZÁG TERÜLETÉHEZ ÉS A MENEDÉKJOGI ELJÁRÁSHOZ	16
BEFOGADÁSI FELTÉTELEK.....	18
ŐRIZET	22
ELJÁRÁS	26
JOGI SEGÍTSÉGNYÚJTÁS	33
INTEGRÁCIÓ	35
CSALÁDEGYESÍTÉS	39
A BIZTONSÁGGAL KAPCSOLATOS MEGFONTOLÁSOK.....	41
AJÁNLOTT TOVÁBBI OLVASMÁNYOK.....	43

© Magyar Helsinki Bizottság, 2017

A kiadvány és egyes részei külön kérelem nélkül terjeszthetők és sokszorosíthatók nem kereskedelmi célú kutatás, tanulmány és tájékoztatás céljából az író és a szerzői jog tulajdonosának megfelelő feltüntetéssel.



Magyar Helsinki Bizottság
1054 Budapest, Bajcsy-Zsilinszky út 36-38.
www.helsinki.hu

A kiadvány a Magyar Helsinki Bizottság szerkesztésében a Cordelia Alapítvány a Szervezett Erőszak Áldozataiért, a Magyar Helsinki Bizottság és a Menedék Migránsokat Segítő Egyesület szakértőinek együttműködésével jött létre.

A kiadvány megjelenését támogatta az Open Society Foundations.

1

BEVEZETŐ, ALAPELVEK, FOGALMAK

A menekültügy és migráció az európai társadalmakat leginkább foglalkoztató és megosztó témák egyike. Magyarországon 2015-ig ez a kérdéskör alig merült föl a közbeszédben, lévén az országban nagyon kevés bevándorló él, és az ő túlnyomó többségük is európai, sokszor egy szomszédos ország állampolgára. Menekülők látványosan nagy számban a kilencvenes évek volt jugoszláv konfliktusai óta nem érkeztek az országba, a magyar menekültüggyel kapcsolatos viták így jellemzően szűk szakmai körökben, szakmai kérdések körül zajlottak. 2015-ig a magyar állampolgárok többsége számára a bevándorlás vagy a menekültügy valamifajta egzotikus, a napi életre vajmi kevés hatást gyakorló témának tűnt.

A 2015-ös menekültválság, és a válságot maximálisan kihasználó kormányzati kampány alapjaiban változtatta meg ezt a helyzetet. Nem csak a menekültekkel, migránsokkal kapcsolatos társadalmi elutasítás ért el rekord magasságokat, a menekültüggyel kapcsolatos vita is nagyrészt átkerült a higgadt, szakmai szintről az indulatoktól fűtött politikai arénába. Miközben a magyar kormány, Európában példátlan módon, intézkedések sorozatával lényegében lebontott egy korábban működő menekültügyi rendszert, lehetetlenné vált a tényleges, érv- és tényalapú szakmai vita mindezzel kapcsolatban.

Célunk e kiadvánnyal, hogy megmutassuk, álláspontunk szerint hogyan kellene visszaépíteni és a jövőben működtetni a magyar menekültügyi rendszert, és ezzel – reményeink szerint – megpróbáljuk visszavezetni ezt a témát a józan szakmai viták szintjére. Ajánlásaink ugyanakkor túlmutatnak a 2015-2016-os rombolás utáni „újjáépítésen” – a magyar menekültügyi rendszer problémáinak egy része ugyanis ennél régebről, évtizedes rendszerszintű hiányosságokból fakad.

A menekültügy egy rendkívül bonyolult műfaj, ahol általában nem léteznek fekete-fehér helyzetek, igen nem válaszok, de több évtizedes szakmai tapasztalunk, valamint számos más ország gyakorlatának elemzése alapján hiszünk abban, hogy lehet menekültügyi rendszereket humánusan és hatékonyan működtetni, nagy nyomás alatt is. Bízunk abban, hogy az érvénytelen népszavazást magunk mögött hagyva 2017-tel új korszakot nyithatunk a magyar menekültügyben, melyben újra megnyílik a higgadt párbeszéd lehetősége.

Mindezek szellemében ajánlásaink az alábbi három átfogó alapelv alapján születtek:

1. A nemzetközi jogban és a magyar Alaptörvényben és jogszabályokban foglalt emberi jogi kötelezettségek nem megkerülhetők és nem relativizálhatóak. A nemzetközi menedéjog évtizedek óta fejlődik és reagál a történelmi kihívásokra, társadalmi és egyéb változásokra, bizonyítva, hogy a sarokkövét jelentő Genfi Egyezmény egy ma is élő és érvényes eszköz. A háború, halál, kínzás, bántalmazás, diktatúra elől menekülők befogadása az európai civilizáció egyik sarokköve, minden uniós tagállam jogi, erkölcsi és történelmi kötelezettsége. Az ezzel szembehelyezkedő állam kizárja magát a fejlett és civilizált európai államok közösségéből, és az abból fakadó számtalan előnyből is. Mindezek alapján bármely európai állam számára a kérdés nem a menedéjogi és kapcsolódó emberi jogi kötelezettségek betartása vagy elutasítása, hanem kizárólag a betartás gyakorlati mikéntje lehet. Az Európai Unió – korántsem tökéletes – harmonizálódó menekültügyi rendszerének pusztá léte is történelmi vívmány, ami a tagállamok nemzeti szinten adott válaszainak egyetlen lehetséges kerete.

2. Mindeközben a menekültek valódi, hatékony védelme csak olyan rendszerekben képzelhető el, amelyek gyorsan és hatékonyan működnek, továbbá az emberi jogok maximális tiszteletben tartása mellett – és nem azzal szembehelyezve – biztosítják a befogadó társadalmak rendjét és biztonságát is. Nem minden menedékkérő jogosult a menekült státusz által nyújtott nemzetközi védelemre, a védelemre jogosultak és nem jogosultak elkülönítését tisztességes, emberséges és ugyanakkor hatékony eljárások keretében kell biztosítani. A terrorizmus valós veszélyt jelent Európa számára is, a nemzetközi bünszervezetek és terrorista csoportok pedig sajnálatos módon kihasználhatják a migrációs folyamatokat. A gyakorlati hatékonyság és a nemzetbiztonság szempontjai ugyanakkor – a gyakori közhiedelemmel ellentétben – sokszor összeeszenek az emberi jogi szempontokkal: egy hatékony, tisztességes, magas szakmai színvonalú menekültügyi eljárás nem csak a menekültek védelméhez való gyors hozzáférést biztosítja, de az állami forrásokat is költség-hatékonyan használja fel, valamint az alapos nemzetbiztonsági szűrést is elősegíti. A menekülők megbélyegzése, kizárása, bántalmazása, vagy a migrációt kihasználó néhány terrorista vagy bűnöző bűneinek egy borzalmakat átélt, kiszolgáltatott többségre való rávetítése csak felesleges indulatokat, feszültséget és erőszakot szül, a befogadó társadalom anyagi és biztonsági érdekeit nem szolgálja. A menekültügy terén így elsősorban józan, politikamentes szakmai párbeszédre van szükség, amely lehetővé teszi a különböző szakterületek tudásának és szempontjainak összehangolását.
3. Magyarország a legtöbb menekülő számára nem célország. A legtöbb menekült az első biztonságos országot keresi (ezért él például a szír menekültek túlnyomó többsége, mintegy 5 millió ember, valamely Szíriával szomszédos országban). Bizonyos menekültek ugyanakkor próbálnak valamilyen konkrét célországba eljutni, jellemzően oda, ahol családtagjaik, barátaik élnek, ahol beszélik a nyelvet, vagy ahol jó eséllyel gyorsan találhatnak megélhetést. Magyarország sem nyelvi, sem gazdasági-munkaerőpiaci szempontból nem vonzó célország a migráció számára, ezenfelül nem élnek az országban jelentős menekült vagy bevándorló közösségek, akik újonnan érkező társaikat segíthetnék. A menekültügyi szakmapolitika így sok éve arra az alapelve épül, hogy „úgyis mindenki előbb-utóbb továbbmegy nyugatra”. Ez a mindent átható tranzitország-elv gyakran szolgál érvként arra, hogy az elhelyezési körülményeket, vagy éppenséggel a társadalmi integrációt segítő szolgáltatásokat az állam ne fejlessze. A tranzitország-elv így önbeteljesítő jóslattá válik, hiszen az egyes menedékkérők maradását a jövőben elősegítő fejlesztések rendre elmaradnak. Illúzió azt gondolni, hogy jobb körülményekkel és több támogatással a jelenleg tömegesen távozó menedékkérők és menekültek mind Magyarországon maradnának. Ugyanakkor minden józan és hosszú távú szakmapolitikai koncepciónak arra kell törekednie, hogy legalább csökkentse a gyorsan továbbvándorlók arányát, e nélkül nem beszélhetünk valós menedékjogi védelemről, csupán egy egyfajta „áteresztő rendszerről”. E körben nem feledkezhetünk meg Magyarország immár több évtizedes demográfiai válságáról, az utóbbi évek többszázszáz elvándorlásáról és az egyre látványosabb munkaerőhiányról a gazdaság és az ellátórendszerek számos területén sem.

Fogalom-meghatározások, azaz kikről beszélünk?

- **Menekült:** Nemzetközi jogi értelemben a menekült olyan, a származási országán kívül tartózkodó személy, aki megalapozottan fél attól, hogy származási országában üldözés érne faja, vallása, nemzetisége, politikai véleménye vagy egy meghatározott társadalmi csoporthoz való tartozása (ez utóbbi lehet a neme, hivatása, szexuális irányultsága, nemi identitása, stb.) miatt, és saját állama védelmét nem tudja, vagy az üldözéstől való félelme miatt nem akarja igénybe venni. Üldözés alatt a menedékjog vagy valamilyen kirívóan súlyos jogsértést (kínzás, embertelen vagy megalázó bánásmód, rabszolgaság, szolgaság, halállal való fenyegetés,

fizikai vagy nemi erőszak stb.), vagy több különböző sérelem összeadó hatását érti (például súlyos és tartós diszkrimináció az élet több különböző és meghatározó területén). A nemzetközi jogban attól a pillanattól menekültnek számít valaki, hogy helyzete a fenti definíciónak megfelel, az államok a menekült státusz megadásával csak elismerik ezt a tényt.

- **Oltalmazott:** a magyar jog szerint oltalmazott státuszra az jogosult, aki nem menekült, ugyanakkor fennáll annak a valós veszélye, hogy visszaküldése esetén úgynevezett „súlyos sérelemnek” lenne kitéve. A súlyos sérelem jelentése: halálbüntetés, kínzás, embertelen vagy megalázó bánásmód vagy büntetés (de nem a menekült esetében fennálló okok – faj, vallás, stb. – miatt), illetve civil személy életének vagy személyének fenyegetettsége megkülönböztetés nélküli erőszak miatt, melynek háttérében fegyveres konfliktus (például polgárháború) áll. Az oltalmazottak státusza és jogi helyzete több tekintetben hasonlít a menekültekéhez.
- **Menedékkérő:** az a külföldi, aki menedékjogi kérelmet terjesztett elő, és ügyében még nem született jogerős döntés. A menedékkérelemnek nincs semmilyen formai követelménye, benyújtható írásban és szóban, bármilyen nyelven. Ezt az az egyszerű tény indokolja, hogy a védelemre szoruló külföldieknek vajmi kevés fogalma van a nemzetközi menedékjogról vagy a magyar közigazgatási eljárás szabályairól, így bármilyen formai követelmény kizárná a leginkább kiszolgáltatott személyeket az őket megillető védelemből. A menedékkérők egy része nemzetközi védelmet (menekült vagy oltalmazott státuszt) kap, míg a többiek kérelmét a hatóságok elutasítják.
- **Migráns:** Azok a személyek, akik azért hagyják el hazájukat vagy szokásos tartózkodási helyüket, hogy máshol letelepedjenek vagy huzamosabb ideig (például legalább egy évig) tartózkodjanak. Szemben a fenti három kifejezéssel a migráns nem jogi, hanem társadalomtudományi, illetve köznyelvi fogalom, ami magában foglalja az összes migrációs helyzetet – a Magyarországon élő iráni diákoktól és kínai boltosoktól, a Londonban dolgozó magyar állampolgárokon át az Európában vagy Libanonban tartózkodó szír menekültekig.
- E kiadvány rendre használja a jogi tartalommal szintén nem bíró „menekülő” szót. E köznyelvi kifejezést arra utal, hogy a Magyarországra irregulárisan (vízum vagy tartózkodási engedély nélkül) belépő külföldiek túlnyomó része jelenleg háború és terror sújtotta országokból (Szíria, Afganisztán, Irak, Szomália, stb.) érkezik, és bár nem mindegyikük minősül nemzetközi jogi értelemben menekültnek, a statisztikák alapján tudjuk, hogy többségük kényszerítő okok miatt hagyta el hazáját.

Végezetül fontos leszögezni, hogy ez a kiadvány nem a bevándorlás vagy a migráció kérdésével foglalkozik általánosan, hanem kifejezetten a menekültügyre koncentrál. A menekültügyi rendszer feladata, hogy a hazájukat kényszerből elhagyó és a nemzetközi jog alapján védelemre jogosult külföldiek számára ezt a védelmet hatékonyan biztosítsa. Ezenfelül Magyarországnak természetesen átfogóbb, a munkaerőpiac és a demográfiai helyzet sajátosságait is figyelembe vevő bevándorlási stratégiára is szüksége lenne, ez azonban egy szakmailag különálló kérdés, mellyel itt nem foglalkozunk.

2

ÖSSZEFOGLALÓ

A magyar menekültügyet érintő javaslatainkat nyolc téma köré csoportosítottuk. Az ország területéhez és a menekültügyi eljáráshoz való hozzáféréstől indulva, az eljárási és intézményi kereten át a társadalmi beilleszkedésig és a biztonsági szempontokig vesszük végig azokat a nagyobb területeket, ahol jelentős változások szükségesek. Minden fejezet egy rövid összefoglalót követően pontokba szedve mutatja be elképzeléseinket. A kiadvány szándékosan nem tartalmaz konkrét jogszabály-módosítási javaslatokat, célunk ugyanis a hosszú távú koncepcióalkotás, valamint a menekültügyi szakembereken kívül a szélesebb közvélemény tájékoztatása és bevonása a közös gondolkodási folyamatba.

A magyar menekültügyi rendszer lebontásával foglalkozó fejezetben rövid áttekintést adunk a 2015-ben Magyarországot elérő migrációs válságra adott kormányzati lépésekről annak érdekében, hogy világossá tegyük, mihez képest kínálunk mást. Ehhez szorosan kapcsolódik a következő fejezet (*menekültügyi helyzetkép 2016 végén*), melyben vázlatosan bemutatjuk mind a menekültügyi infrastruktúrát, mind a menekültügyi eljárás legfontosabb lépéseit.

A hozzáférés az ország területéhez és a menedékjogi eljáráshoz című fejezetben olyan javaslatokat mutatunk be, melyek képesek biztosítani az államhatár védelmét és az irreguláris migráció szabályozottabb mederbe terelését, úgy, hogy az ne sértse a menekültek Magyarország területéhez és a menekültügyi ellátórendszerhez való hozzáférését. A hatodik fejezet (*befogadási feltételek*) a menedékkérők nyitott befogadó állomáson történő elhelyezésével foglalkozik, míg a hetedik fejezet (*őrizet*) a menedékkérők kivételes esetben megengedett fogvartatását tárgyalja, kitérve az őrizet elrendelésének szűken meghatározott feltételeire és az elhelyezési körülményekre egyaránt. A következő, nyolcadik fejezetben a menekültügyi *eljárással* kapcsolatos változtatásokat mutatjuk be, melyeknek köszönhetően egyszerre lesz a jelenleginél hatékonyabb és emberségesebb a folyamat. A fejezetben egyebek mellett javaslatot teszünk a menekültügyben kulcsszerepet betöltő Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (2016 végéig Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal) átalakítására, kitérünk egy szakmailag biztos lábakon álló Menekültügyi Információs Központ működési feltételeire, és a valóban hatékony jogorvoslat lehetőségének visszaállítására. Ehhez a fejezethez szorosan kapcsolódik a *jogi segítségnyújtással* foglalkozó kilencedik fejezet, melynek javaslatai lehetőséget teremtenek arra, hogy ehhez minél több kérelmező hozzáférhessen. A következő, tizedik fejezet (*integráció*) foglalkozik az elismert menekültek társadalmi beilleszkedését érintő javaslatokkal: ezek jelentős része abból a megfontolásból indul ki, hogy miközben a menekülteket és oltalmazottakat a magyar állampolgárokéval egyenlő jogoknak kell megilletni szociális, egészségügyi és oktatási szempontból, speciális helyzetükből és a társadalom érdekeiből fakadóan külön integrációs támogatások biztosítására is szükség van. Részben a menekültek és oltalmazottak integrációja miatt is fontos a *családegyesítésről* szóló tizenegyedik fejezet, melyben életsejébbé alakítanánk át a szabályozást annak érdekében, hogy a szétszakadt családtagok minél hamarabb ismét együtt, biztonságban lehessenek. Külön fejezetben foglalkozunk a *biztonsággal kapcsolatos megfontolásokkal* is, melyek meglepő módon az elmúlt években szintén nem kaptak megfelelő kormányzati figyelmet.

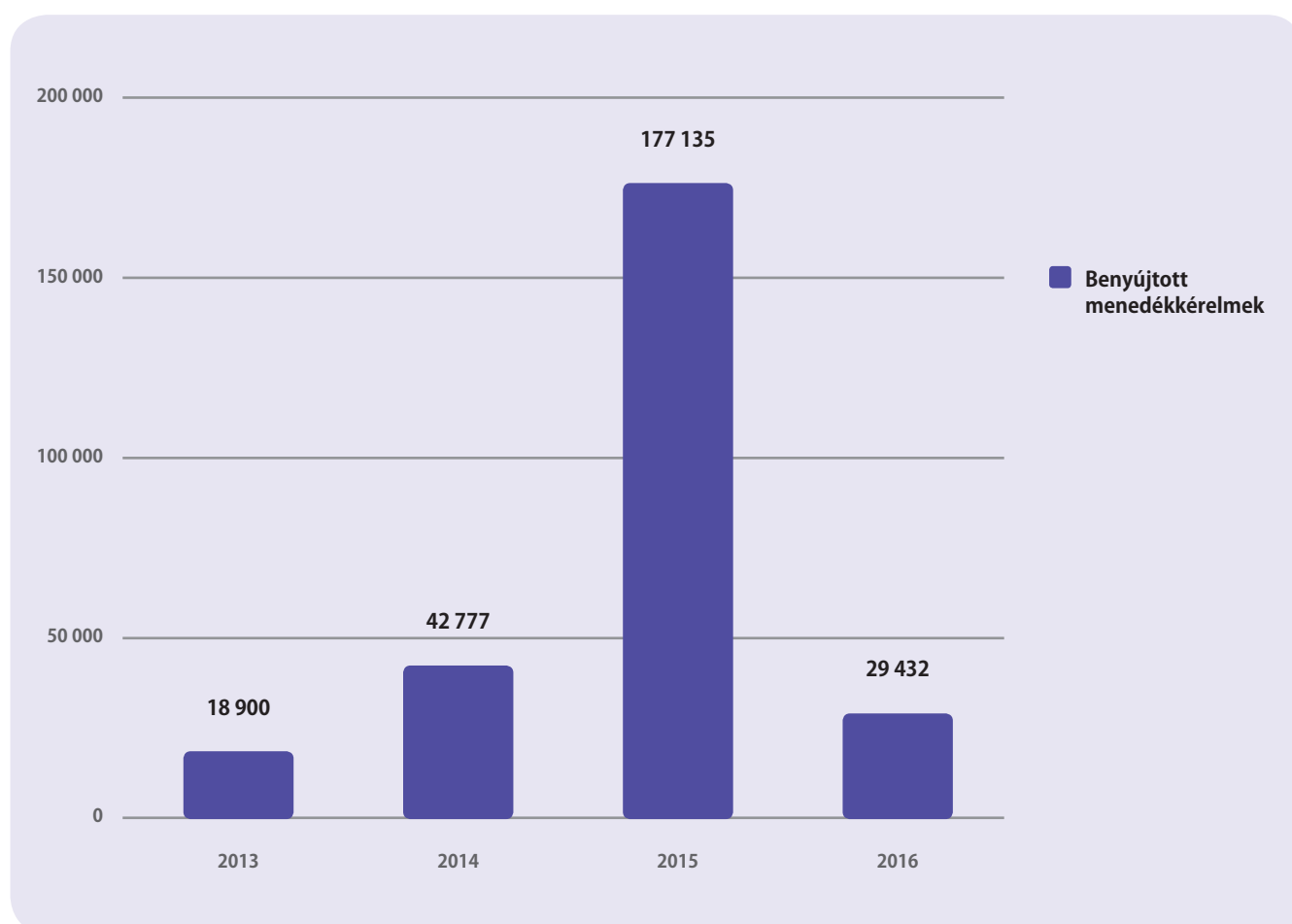
Ezekon a fejezeteken keresztül a kiadvány célja, hogy egy olyan átfogó javaslatcsomagot mutasson be, ami kiindulópontként szolgálhat a magyar menekültügy hosszú távú, megfontolt átalakítására úgy, hogy a létrejövő rendszer egyszerre legyen emberséges, jogszerű, hatékony és nyújtson biztonságot mind a kérelmezők, mind a magyar állampolgárok számára.

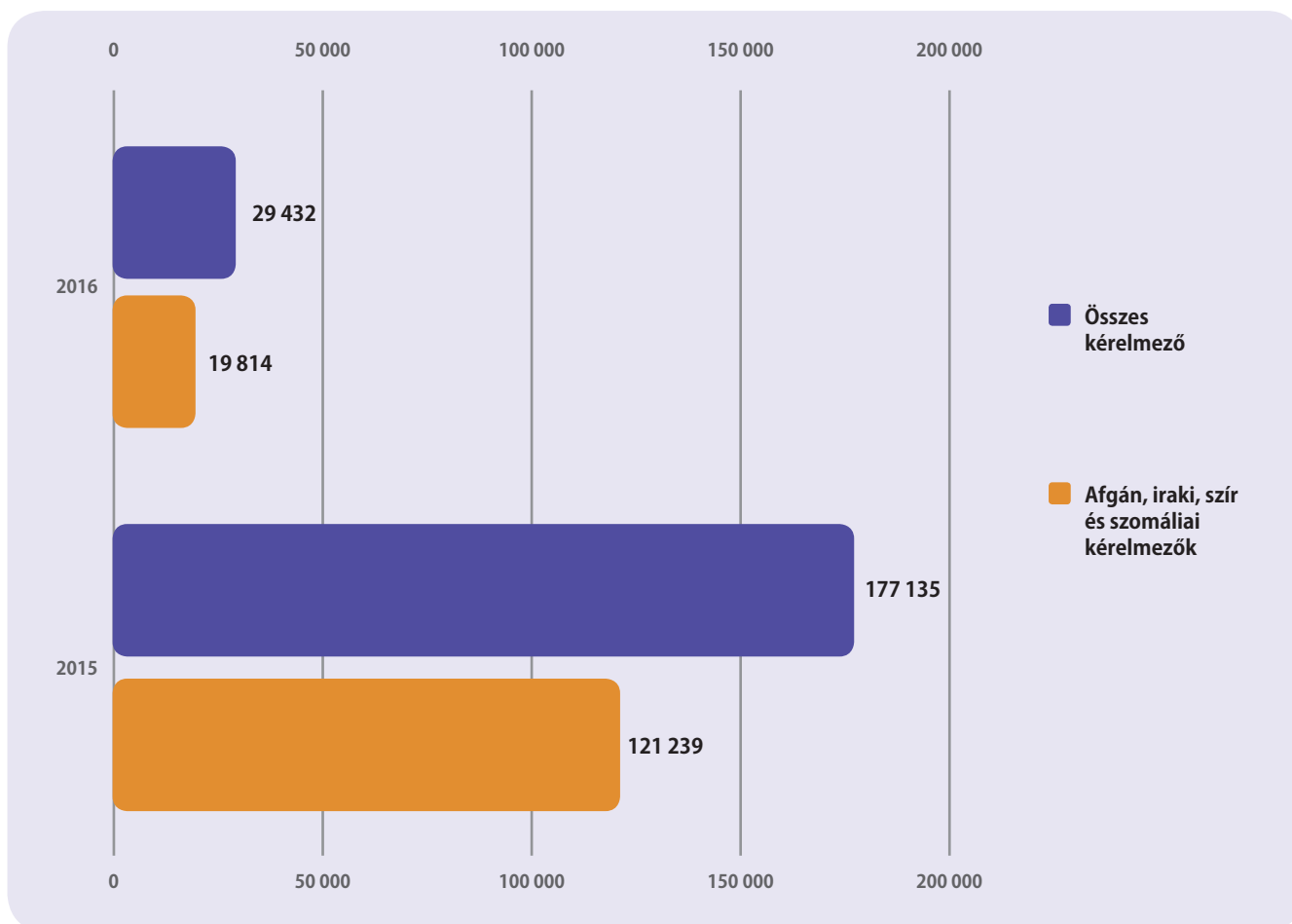
3

A MAGYAR MENEKÜLTÜGYI RENDSZER LEBONTÁSA

2016 végére a magyar menekültügyi rendszer súlyos válságba jutott, melyet részben a 2015-ben Magyarországot is elérő menekültügyi krízis, és még inkább az arra adott kormányzati válaszok okoztak. A háborús menekültek számának két évtizede nem látott növekedésére a magyar kormány válasza a menekültügyi rendszer tudatos leépítése, illetve a téma maximális politikai kiaknázása lett. A következetesen felépített kormányzati lépések világos irányba mutatnak: a menekülők lehetőleg be se tudjanak lépni Magyarországra, akinek pedig ez mégis sikerül, az lehetőleg ne kérjen menedéket, aki pedig sikeresen vette az akadályokat, bejutott az országba és beadott menedékkérelmet, az minél előbb álljon tovább Nyugat-Európába. A meghozott intézkedések nemcsak embertelenek, de jelentős részben jogellenesek is, ráadásul figyelmen kívül hagyják, hogy az ország európai uniós tagságából és a schengeni övezet lényegéből fakadóan semmilyen egyoldalú lépés nem hozhat valódi, hosszú távú megoldást egy ilyen elhúzódó kihívás esetében.

2015-ben rekordszámú, 177 135 menedékkérelmet nyújtottak be hazánkban. A 2014-hez (42 777) négyszeres növekedést jelentő ügyszámhoz semmilyen érdemi kormányzati forrásbővítés nem társult.





A kormány ahelyett, hogy a megnövekedett igényekhez mérten személyi- és tárgyi kapacitásbővítést eszközölt volna, először egy fizikai, majd egy összetett jogi határárral kívánta kezelni a helyzetet. A szerb-magyar határon 2015. szeptember közepére kiépített határárral és az ott megnyitott röszkei és tompai tranzitónák átmenetileg új útvonalra kényszerítették a menekülőket: szeptember közepe és október közepe között, a horvát-magyar határszakaszon emelt kerítés befejezéséig, közel kétszázezren keltek át Horvátország felől, akiket aztán a kormány mindenféle regisztrálás vagy eljárás nélkül az osztrák határhoz szállított.

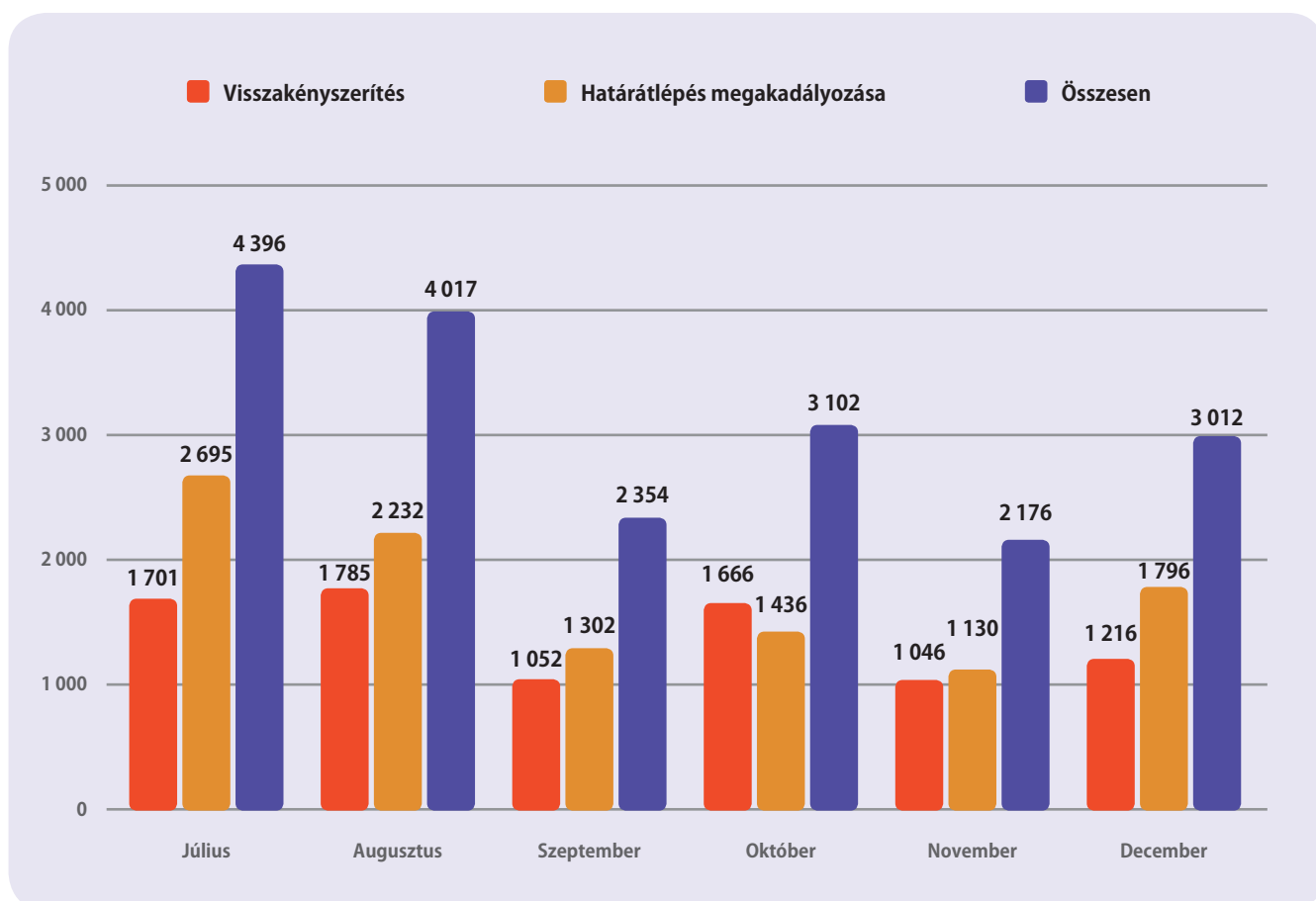
A fizikai határárral kiegészítendő a kormány bűncselekménnyé nyilvánította a határárral átlépését: egy év alatt, 2015 szeptemberétől 2016 szeptemberéig 2 894 embert állítottak emiatt bíróság elé. A Genfi Egyezményt sértő kriminalizáció következtében 2 842 embert utasított ki a Szegedi Járásbíróság, akiknek a kiutasítás végrehajtását idegenrendészeti őrizetben kellett kivárniuk. Mivel Szerbia idejekorán világossá tette, hogy egyetlen így kiutasított személyt sem vesz át, a kiutasítottak többsége rövidebb-hosszabb őrizet után szabadon távozhatott. Időközben a kormány bezárta az ország legnagyobb, európai uniós támogatásból kibővített, nyílt befogadó állomását Debrecenben, ezzel jelentősen csökkentve az egyébként súlyos túlterheltséggel küzdő menekültügyi rendszer kapacitását.

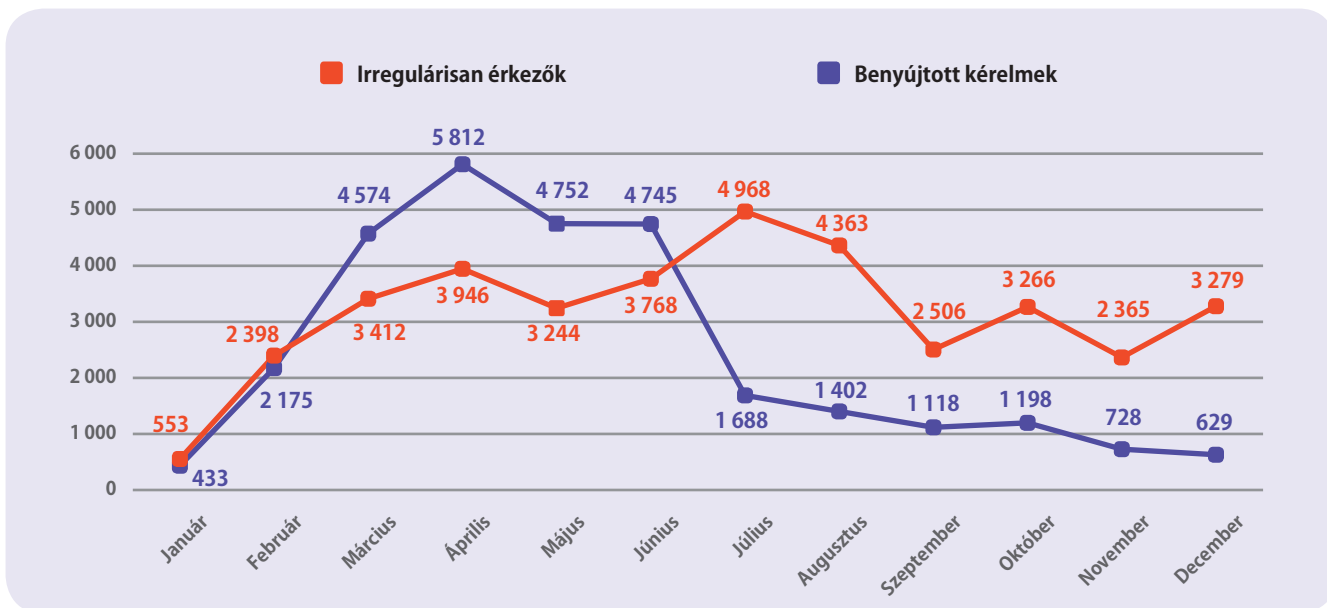
2016 tavaszára világossá vált, hogy a fizikai és jogi határárral nem érte el a kormány által kitűzött célt: továbbra is havonta 2-3000 menedékkérelmet nyújtottak be Magyarországon. 2016 tavaszán bezárták a nagyfai befogadó állomást is, az eredetileg ideiglenesnek szánt körmendi sátor tábor pedig véglegesítették.

Június elsejével olyan változások léptek életbe, melyek lényegében megszüntették a védelemben részesítettek integrációját, egyebek mellett arra kényszerítve a menekülteket, hogy státuszuk elismerésétől számított 30 napon belül hagyják el azt a befogadó állomást, ahol tartózkodnak, így gyakran hajléktalanságra, vagy az ország elhagyására kényszerítve őket. Megszűnt a beilleszkedést, lakhatást és oktatást két éven keresztül támogató integrációs szerződés is. Ezeknek az intézkedéseknek egyetlen célja volt: lehetőleg még az évente néhány száz végül védelmet kapó menekült is minél előbb álljon tovább nyugatra.

Nyár elején napvilágot láttak az első egyenruhások által a menekülők ellen elkövetett brutalitásról szóló beszámolók, június elsején pedig egy fiatal szír menedékkérő fulladt a Tiszába. A Magyar Helsinki Bizottsághoz 2016. májusa és decembere között közel 500 menekülővel szemben elkövetett erőszakos cselekményről érkezett írásos panasz: a jelentések kivétel nélkül a határ magyar oldaláról erőszakkal Szerbiába visszakényszerített menedékkérőkről szólnak.

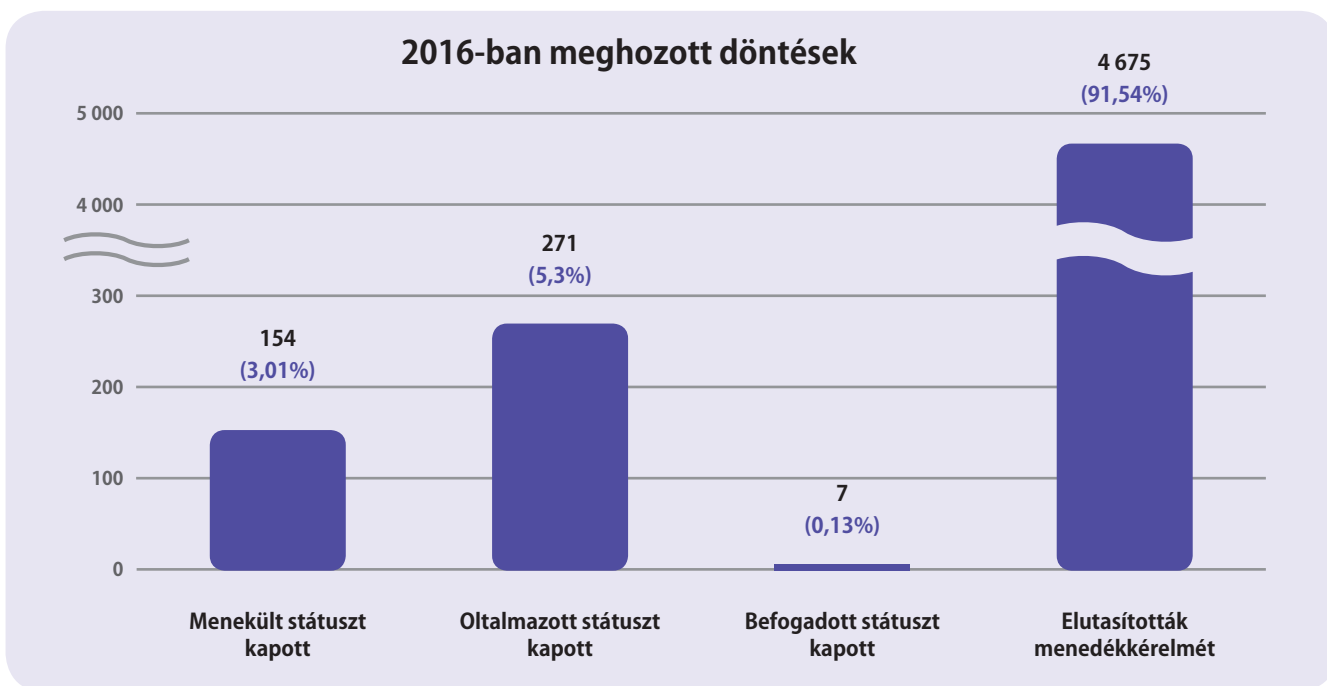
Egy 2016. július 5. óta hatályos jogszabály-módosítás legalizálni próbálja a menekülők eljárás és jogorvoslat nélküli visszakényszerítését az államhatár, illetve a határkerítés külső oldalára (*push-back*). A nemzetközi, uniós és hazai menedékjogot egyaránt sértő gyakorlat szerint akiket a határzártól számított nyolc kilométeres sávban fognak el mindenféle regisztráció nélkül a kerítés déli oldalára „kísérnek”. 2016. július 5. és december 31. között 19 057 embertől – köztük számos gyermek, nő vagy idős háborús menekült – tagadták meg ilyen módon a magyar hatóságok, hogy menedékkérelmet nyújthassanak be, és ennek egyenes következménye, hogy a tavaszi átlagos havi 4-5000-es menedékkérellem-szám hirtelen havi 1000 környékére – az év utolsó két hónapjában 1000 alá – zuhant vissza.





A Szerbia felől, a továbbra is legfontosabb migrációs útvonalon érkező menekülők kizárólag a két működő tranzitónában, Röszkén és Tompán tudnak menedéket kérni, 2016. november elsejétől kezdődően csak hétköznap, átlagosan naponta 10-10 fő.

A tranzitónába való bejutás rendkívül lassan és átláthatatlanul történik: állampolgárságtól, nemtől, életkortól és családi állapottól függően heteket, akár hónapokat is várniuk kell a menekülőknek, hogy legalább kérelmüket beadhassák – sokszor mindezt a szabad ég alatt, embertelen körülmények között. Az egyedülálló férfiaknak, érkezenek akár Szíriából vagy más háború sújtotta országból, legyenek akár kínzásáldozatok, szinte esélyük sincs arra, hogy érdemben megvizsgálják kérelmüket: Magyarország, egyedüli uniós országgént, a menedékkérők számára biztonságos harmadik országnak tekinti Szerbiát és az azon át érkezők kérelmét erre hivatkozva érdemi vizsgálat nélkül elutasítja.



AFGÁN kérelmezők ügyében született döntések



Védelemben részesítették (97 fő)

6,14%

Elutasították menedékkérelmét (1 484 fő)

IRAKI kérelmezők ügyében született döntések



Védelemben részesítették (72 fő)

12,95%

Elutasították menedékkérelmét (484 fő)

SZÍR kérelmezők ügyében született döntések

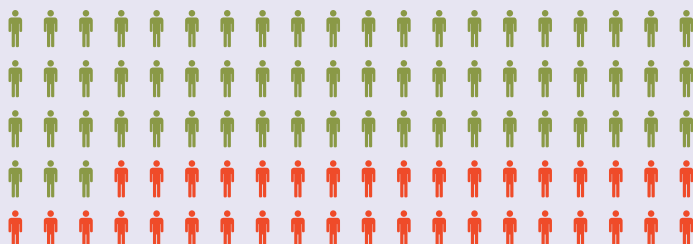


Védelemben részesítették (92 fő)

9,2%

Elutasították menedékkérelmét (908 fő)

SZOMÁLIAI kérelmezők ügyében született döntések



Védelemben részesítették (35 fő)

63,64%

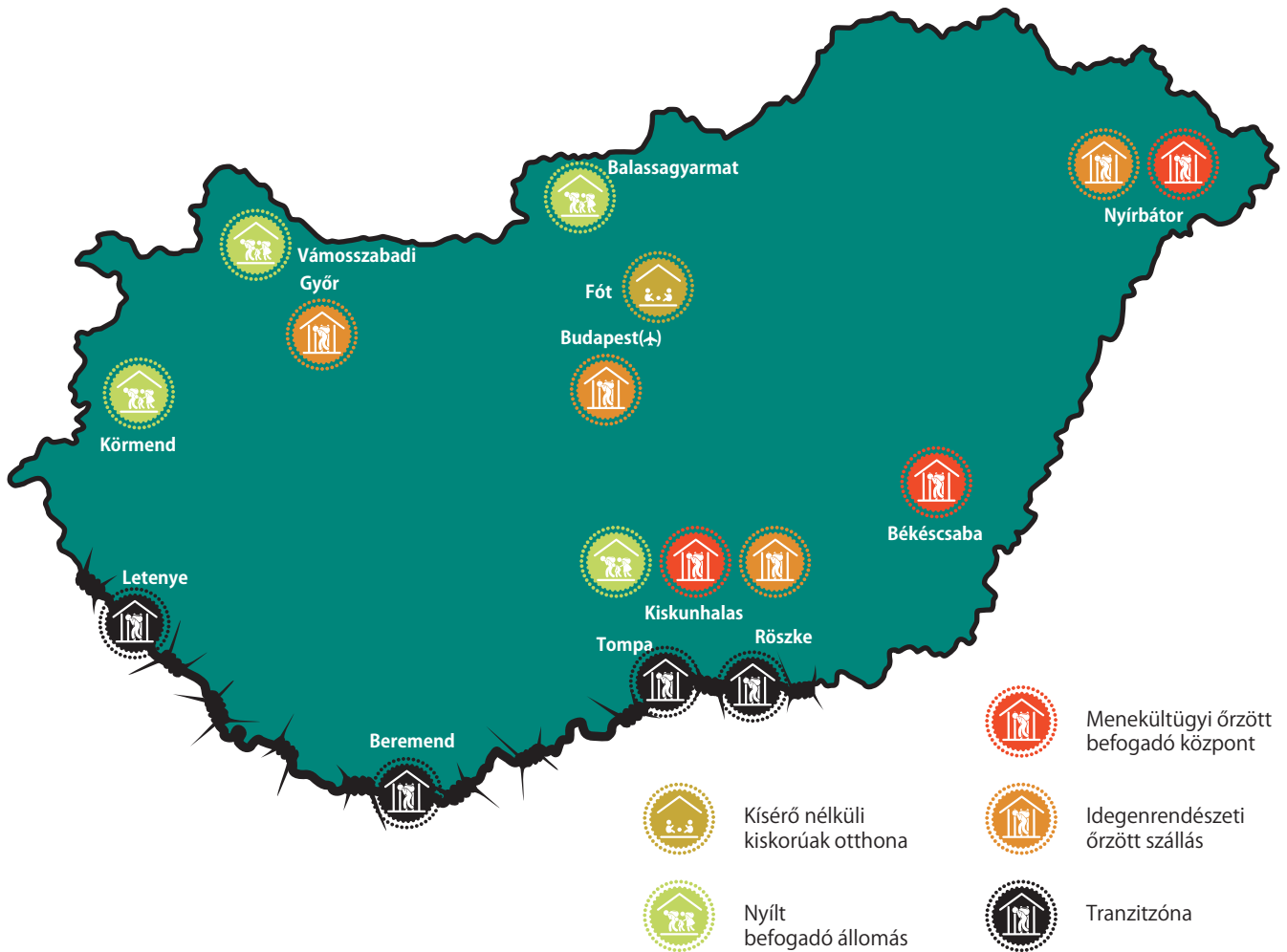
Elutasították menedékkérelmét (20 fő)

A korábban működő magyar menekültügyi rendszer lebontásának szomorú szimbóluma, hogy az ország legrégebbi nyitott befogadó állomását, a megsokszorozódott kihívások ellenére is viszonylag jól működő bicskei tábort is bezárta a kormány 2016. december közepén, az ott tartózkodó egyedülálló férfiakat pedig az emberi tartózkodásra alkalmatlan körmendi sáttortáborba számúzta.

A 2016 végére kialakult helyzet nem csak embertelen és súlyosan jogsértő, de hozzájárul a biztonsági kockázatok és a szervezett bűnözés növekedéséhez is. Azzal, hogy a kormány lényegében ellehetetleníti, hogy a menedékkérők ésszerű időn belül, szabályosan benyújthassák kérelmüket, arra kényszeríti őket, hogy szervezett bűnözői csoportok segítségével jussanak el egy olyan európai országba, amelyik hajlandó megvizsgálni, hogy jogosultak-e nemzetközi védelemre. A mindenféle ellenőrzés és regisztráció nélkül visszakényszerített és az embercsempészek kezébe taszított külföldiek között senki sem tudja és nem is tudhatja, rejtőzködnék-e a nemzetbiztonsági szervek által keresett személyek. A menedékkérelmek elbírálásáért felelős Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal személyi állományában jelentős a fluktuáció, a sokéves tapasztalattal rendelkező állami szakemberek szinte kivétel nélkül elhagyták a szakterületet, az ügyintézők állandó túlterheltsége pedig gyakran lehetetlenné teszi a színvonalas és humánus munkavégzést. A korábban vázolt lépések ráadásul egy kifejezetten idegenellenes kormányzati propagandával párosítva olyan ellenséges és elutasító környezetet teremtettek a menekültügyben, ami megnehezíti a különböző magyar hatóságok és a kérelmezők közötti bizalom kialakítását, ez viszont elengedhetetlen lenne ahhoz, hogy a menekülők is segíthessenek kiszűrni a köztük férkőző, biztonsági kockázatot jelentő személyeket.

4

MENEKÜLTÜGYI HELYZETKÉP 2016 VÉGÉN



2016 végén az alábbi helyszíneken kerül sor menedékkérők elhelyezésére:

- Nyílt befogadó állomás működik Kiskunhalason, Körmenden és Városszabadiban.
- Menekültügyi őrzött befogadó központok (azaz menedékkérők őrizetét ellátó fogdák) találhatóak Békéscsabán, Kiskunhalason és Nyírbátorban.
- Tranzitónák működnek Röszkén és Tompán (valamint megnyíltak, de használaton kívül állnak Letenyén és Beremenden, a horvát-magyar határon).
- Kísérő nélküli kiskorúak otthona (azaz családjuktól elszakadt, egyedül érkezett menedékkérő gyermekeket befogadó központ) működik Fóton.

A fenti menekültügyi intézményeken felül idegenrendészeti őrzött szállás (azaz kiutasított külföldiek, köztük elutasított menedékkérők őrizetét ellátó fogda) működik Budapesten a Liszt Ferenc Nemzetközi Repülőtéren, Győrött, Kiskunhalason és Nyírbátorban. A balassagyarmati nyitott közösségi szálláson pedig elsősorban idegenrendészeti eljárás alatt álló, nem menedékkérő külföldiek tartózkodnak.

A tranzitónákban először a rendőrségi regisztráció történik meg, utána a Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal rögzíti a menedékkérelmet és regisztrálja a kérelmező legfontosabb személyes adatait. A kisgyermekes családokat, vagy a szabad szemmel is láthatóan sérülékeny kérelmezőket (például várandós nőket) még a nap folyamán nyílt befogadó állomásra szállítják (ez a gyakorlatban nem vonatkozik a sérülékenység szabad szemmel nem felmérhető formáira, például a kínzásáldozatokra, traumatizált személyekre, stb.). A kísérő nélküli kiskorúakat szintén még érkezésük napján a főtí otthonba viszik tovább.

Mindazok, akik nem tartoznak a Hivatal szerint a fenti csoportokba, legfeljebb 28 napig tarthatók fogva a tranzitóna szűk konténeireiben. Ügyükben, anélkül, hogy menekülési okukat érdemben megvizsgálta volna, jellemzően néhány napon belül úgynevezett elfogadhatatlansági döntést hoz a Hivatal és kiutasítja őket Szerbiába arra hivatkozva, hogy Magyarország szerint Szerbia biztonságos harmadik ország a menekülteknek. A sérülékeny csoporthoz tartozóknak már az ország belsejében található befogadó állomásokon vagy fogdákon (lásd fent) kézbesítik ugyanezt a döntést. Sokan ezt nem várják meg, hanem irregulárisan átlépve a határt továbbmennek nyugatra, ahol ismét menedékkérelmet nyújtanak be.

Előfordulhat, hogy egy Magyarországon menedéket kérőt korábban más európai országban regisztráltak a hatóságok. Ilyen esetekben a dublini rendelet alapján a kérelmező oda visszaküldhető és a magyar hatóságok igyekeznek is minden ilyen embert visszaküldeni, jellemzően Bulgáriába vagy Görögországba. Ugyanígy Magyarországra is küldhetnek vissza más európai országok olyan menedékkérőket, akiket először itt regisztráltak.

Amennyiben a Hivatal nem tudja megállapítani egy kérelmező személyazonosságát, vagy úgy ítéli meg, hogy az illető nemzetbiztonsági kockázatot jelent, esetleg azt feltételezik, hogy a menekültügyi eljárás lezárulta előtt elhagyja Magyarországot, maximum 6 hónapig menekültügyi őrizetbe helyezhetik. Az őrizetet kéthavonta felülvizsgálja egy bíró. Gyermekes családokat csak különösen indokolt esetben lehet menekültügyi őrizetben tartani maximum 30 napig, kísérő nélküli kiskorút pedig semmilyen körülmények között sem. A magyar hatóságok – Európában szinte egyedülálló módon – jelentős számban tartanak fogva olyan menedékkérőket, akik kérelmét még nem bírálták el.

Az eljárás alatt a nem fogvatartott menedékkérők ingyenesen tartózkodhatnak a befogadó állomáson, ahol szállást és ételmezt is kapnak. A hatóság egy vagy több meghallgatás alapján vizsgálja a menekülés okait és az ott elhangzottak, valamint esetleges egyéb dokumentumok alapján hozza meg döntését. A döntés meghozatalában fontos szerepe van a kérelmező származási országáról, az ő etnikai, vallási, társadalmi csoportjáról szóló információknak, melyeket a Bevándorlási és Menekültügyi Hivatalban működő Országinformációs Központ munkatársai állítanak össze.

Az eljárás eredményeként négyféle döntés születhet:

- Menekültként ismerik el a kérelmezőt: dolgozhat, gyermeke 16 éves koráig ingyenes oktatásban részesülhet és az elismeréstől számított három hónapig kedvezményes szabályok alapján kérvényezheti legközelebbi, külföldön tartózkodó családtagjaival a családegyesítést. A menekült státuszt háromévente felülvizsgálja a Hivatal.
- Oltalmazottként ismerik el a kérelmezőt: dolgozhat és gyermeke 16 éves koráig ingyenes oktatásban részesülhet. Az oltalmazott státuszt háromévente felülvizsgálja a Hivatal.
- Befogadottként ismerik el a kérelmezőt: munkavállalását számos adminisztratív akadály nehezíti, státuszát évente felülvizsgálja a Hivatal.
- Elutasítják a kérelmet: a kérelmezőnek vissza kell térnie hazájába vagy egy másik országba, amely befogadja.

Az elutasító döntéssel szemben bírósághoz fordulhat a kérelmező, ügyében a területileg illetékes Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság dönt, egy nemzetközi összehasonlításban rendkívül gyors eljárásban. A bíróság – a korábbi sokéves gyakorlattal ellentétben – nem köteles személyesen meghallgatni a kérelmezőt, a Hivatal döntését pedig nem változtathatja meg (azaz nem adhat maga menekült státuszt), csak hatályon kívül helyezheti azt, visszautalva az ügyet új közigazgatási eljárásra.

5

HOZZÁFÉRÉS AZ ORSZÁG TERÜLETÉHEZ ÉS A MENEDÉKJOGI ELJÁRÁSHOZ

Magyarország 2015 augusztusától kezdődően szisztematikusan építi le menekültügyi rendszerét, melynek egyik sarkalatos pontja az ország területéhez való hozzáférés fizikai és jogi ellehetetlenítése. Szerbia biztonságos harmadik országgá nyilvánítása, a határzár felhúzása, az azon való átlépés kriminalizálása, a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet bevezetése (és fenntartása annak dacára, hogy nincs tömeges bevándorlás) és a tranzitónák fogadóképességének napi 10 főben való korlátozása, majd a visszakényszerítés legalizálása együttesen azt eredményezte, hogy 2016 júliusa óta havonta mindössze 600-1000 ember tud menedékkérelmet benyújtani, miközben havonta átlagosan közel 3500-an próbálnak az ország területére feltehetőleg menedékkérelmet benyújtásának a szándékával belépni. A 2015-2016-ban kialakított rendszer így tömegesen teszi lehetetlenné a háború, üldözés, kényszer elöl menekülők számára, hogy hozzáférjenek Magyarország – és ezáltal az Európai Unió – területéhez, valamint az érdemi menekültügyi döntéshozatalhoz. Mindez sérti az uniós menedékkérelmi kötelezettségeket és a Genfi Egyezményt, továbbá az egész menekültügyi rendszer alapjait kérdőjelezi meg. Magyarország déli határa – különösen a szerb-magyar határszakasz – földrajzi helyzetéből, a közel-keleti térség elhúzódó konfliktusaiból, valamint a balkáni országok menekültügyi rendszereinek tartós elégtelenségei miatt középtávon valószínűleg fontos uniós belépési pont marad, még akkor is, ha a migráció volumenében jelentős hullámváltozás várható a jövőben is (melyhez a török politikai helyzet változásai is nagyban hozzájárulhatnak). Elengedhetetlen ezért tartós szakmapolitikai és infrastrukturális megoldásokat találni, amelyek egyaránt biztosítják a menedékkérők területéhez való hozzáférést és a külső határok szakszerű védelmét.

Nem vitatjuk, hogy minden államnak joga van a határait védeni, és az ott ki- és beutazókat ellenőrizni, továbbá az erre vonatkozó szabályokat betartatni. Az Unió külső határának védelme kapcsán Magyarország fontos közösségi feladatot lát el, amely többek között a schengeni vívmányok fenntartásához is elengedhetetlen. A fizikai határzár (kerítés, fal) létjogosultságát vitatjuk, mivel növeli a menekülők szenvedését egyrészt testi sérülések okozásával, másrészt elősegíti, jövedelmezőbbé teszi az embercsempész szervezett bűnözés működését. Ráadásul a 2016-os év tavaszán és nyarán bebizonyosodott, hogy az elképesztő anyagi és humán erőforrás-ráfordítással felhúzott és fenntartott kerítés hosszú távon nem tartóztatja fel a menekülőket, így eredetileg hangoztatott célja elérésére sem alkalmas. Mindazonáltal a fizikai határzár léte önmagában nem feltétlenül jelent problémát, amennyiben nem társulnak hozzá a menekülők területéhez való hozzáférést jogellenesen korlátozó jogszabályok vagy hatósági gyakorlat. A kerítés szolgálhatja az irreguláris migráció szabályozottabb csatornába terelését, azonban csak akkor, ha a szabályozás és a gyakorlat nem az elrettentést, hanem a területéhez és a menedékkérelmi eljárásához való gyors hozzáférést segíti elő. Ennek érdekében az alábbi változások szükségesek:

Ajánlások: tranzitónák helyett regisztrációs táborok

- Tranzitónák helyett úgynevezett regisztrációs táborokat kell kialakítani az ország releváns határszakaszain annak érdekében, hogy szabályosan és minél gyorsabban benyújthassák a menekülők az elismerés iránti kérelmüket. Ezekben a táborokban egyfajta „egyablakos ügyintézés” keretében történne meg az érkezést követő néhány napon belül az egészségügyi vizsgálat, a sérülékeny menedékkérők kiszűrése (részletes szakmai protokoll alapján, a megfelelő szakértelemmel rendelkező civil szervezetek bevonásával), az ujjnyomatvételek, a személyi adatok rögzítése és a nemzetbiztonsági szűrés. A zárt regisztrációs táborokban való

elhelyezés maximálisan 28 napra történne. A táborokban minden évszakban megfelelő elhelyezési körülményeket kell biztosítani, beleértve a pszichoszociális segítségnyújtást, az értelmes időöltés lehetőségét és a külvilággal való kapcsolattartást. Az őrizetről minden esetben bíróságnak kell döntenie, mellyel szemben felülvizsgálattal élhet a kérelmező. Mivel az Európai Unió a javasolt regisztrációs táborokhoz hasonló elven működő úgynevezett hotspotok kialakításához és működtetéséhez anyagi forrást és szakmai segítséget is biztosít, ezért erre a támogatásra Magyarország is sikerrel pályázhatna.

- A regisztrációs tábor területéhez hozzáférést kell biztosítani a különböző szolgáltatásokat nyújtó civil szervezeteknek. A Menekültügyi Hivatalnak (lásd később) átlátható szabályrendszert kell alkotnia, ami alapján Magyarországon jogszerűen működő szervezetek a hozzáférést igényelhetik.
- A lehetőség szerint minél nagyobb számú, a regisztrációs tábor területén jelenlévő tolmácsokat ki kell egészíteni távtolmácsokkal és meg kell teremteni a munkájukhoz szükséges technikai feltételeket.

Ajánlások: jogsértő szabályok helyett legális csatornák

- A visszakényszerítést legalizáló úgynevezett „8 kilométeres szabályt” el kell törölni, mivel az súlyosan sérti Magyarország uniós és nemzetközi jogból fakadó kötelezettségeit.
- A határzár átlépésének büntethetőségét, összhangban a Genfi Egyezmény 31. cikkével, ki kell zárni a menedékkérelmet benyújtók esetén. Az Európai Unió Bíróságának (luxemburgi bíróság) következetes gyakorlataival összhangban a jogellenes határátlépéssel és tartózkodással szemben elsősorban idegenrendészeti, és nem büntetőjogi eszközökkel kell fellépni, a szabályozást a menekültként védelemre nem jogosult személyek esetén is összhangba kell hozni a luxemburgi bíróság döntéseiből fakadó kötelezettségekkel.
- A rendőrséget és – amennyiben határőrizeti feladatokat is ellát – a honvédséget alapvető menekültügyi, nyelvi és interkulturális ismeretekkel kell ellátni annak érdekében, hogy az irregulárisan érkező menedékkérők minél gyorsabban beadhassák kérelmüket, és a kommunikációs problémákból fakadó nehézségek minimalizálhatók legyenek.
- Lehetőséget kell biztosítani a menedékkérők legális, szabályozott keretek között történő beutazására. Ennek érdekében biztosítani kell, hogy a családegyesítés keretében Magyarországra utazó kérelmezők, amennyiben objektív körülmények miatt nem tudnak érvényes úti okmányt beszerezni, a magyar hatóságoktól egy egyszeri beutazásra jogosító speciális úti okmányt kaphassanak, hasonlóan számos más európai ország gyakorlatához.
- A biztonságos harmadik országok listáját az ENSZ Menekültügyi Főbiztosság ajánlásaival összhangban egy szakmai testületnek, nem pedig a politikai döntéshozónak kell megállapítani (lásd később). Ennek megfelelően Szerbiát törölni kell a listáról mindaddig, amíg ott az uniós normáknak megfelelő, tisztességes, hatékony és tényleges nemzetközi védelmet biztosító menekültügyi rendszer ki nem épül. A biztonságos országok listáját folyamatosan felül kell vizsgálni, illetve biztosítani kell (német és francia mintára), hogy egyes országok felvétele a listára független bíróság előtt megtámadható legyen.

6

BEFOGADÁSI FELTÉTELEK

Jelenleg a befogadási feltételekhez kapcsolódóan a tranzitónákban tapasztalhatók a legsúlyosabb problémák. Elfogadva azt, hogy a határzár szükséges megoldás lehet tömeges érkezés esetén, az azon található bebocsátási pontokra és regisztrációs táborokra kell helyezni a hangsúlyt. Ezek a pontok (a tranzitónák) jelenleg semmilyen szempontból nem felelnek meg az irányadó nemzetközi normáknak. Az Európai Unió Átdolgozott Befogadási Irányelvében lefektetett követelmények a teljes rendszerre érvényesek kell hogy legyenek.

A tranzitónákból a befogadó állomásokra kerülő menedékkérők befogadási körülményei is problematikusá váltak az elmúlt években. A hagyományos (nagy méretű, kőépületekből álló) befogadó állomások folyamatos megszüntetése nem járt együtt megfelelő új infrastruktúra kialakításával. Aggasztó, hogy a rendszer ideiglenes, krízisintervenciós célokra szánt, sátrakból vagy konténerekből álló táborokra támaszkodik olyan időszakokban is, amikor pedig az érkezések száma ezt nem indokolja.

A befogadó állomások szakmai programjából hiányzik az előintegrációs szemlélet, ami az elsimert menekültek és oltalmazottak esetében jelentősen segíthetné a későbbi beilleszkedést.

Komoly hiányosságként értékelhető, hogy a sérülékeny, illetve a speciális szükségletekkel rendelkező személyek nem kapnak megkülönböztetett figyelmet sem az elhelyezésben, sem speciális szolgáltatások formájában. Különösen igaz ez a nem látható sérülékenységgel küzdő, rossz pszichés állapotban lévő menedékkérőkre, akiknek korai beazonosítás után a lehető leggyorsabban szakszerű segítséget kellene kapniuk.

Ajánlások: kisebb, elkülönülten működő befogadó állomások, civilek bevonásával

- A befogadó állomások létesítésekor és fenntartásakor a stabilitásra kell törekedni. Fenntartható számú, de szükség esetén gyorsan és egyszerűen bővíthető kapacitás kiépítésére volna szükség. Kívánatos a befogadó állomásokat nagyobb települések lakott területén belül, de mégsem központi helyen elhelyezni. Ehhez kapcsolódóan szükségszerű minden esetben bevonni a helyi lakosságot a döntésekbe. A helyi lakosság, civil szervezetek és egyházak, valamint az üzemelő befogadó állomások közötti kapcsolatot minden jogszabályi és szakpolitikai eszközzel szükséges erősíteni. A civil szervezetek segíthetnek az egyes speciálisan sérülékeny személyek beazonosításában, ellátásában és rehabilitálásában az erre biztosított külön helyiségben, amennyiben azt a sérülékenység jellege és mértéke, valamint az adott civil szervezet szaktudása indokolja (például pszichés problémák, szenvedélybetegség, stb. esetén).
- A befogadó állomásokat üzemeltető szervezet el kell, hogy különüljön a Menekültügyi Hivatal szervezetrendszerétől. Szükséges, hogy a két szervezet – az általános nyugat-európai mintát követve – különböző minisztériumok irányítási körébe tartozzon (például Menekültügyi Hivatal – Belügyminisztérium, befogadó állomások – szociális igazgatás, Emberi Erőforrások Minisztériuma). Ez egyrészt lehetővé teszi, hogy a két nagyon különböző szakértelmet igénylő feladat megfelelő szakosodott szervekhez kerüljön, másrészt hozzájárul a menekültügyi döntéshozatal függetlenségéhez, a jogi-szakmai szempontok kizárólagosságához. A menedékkérők elhelyezésének és ellátásának becsatornázása a tágabb szociális igazgatásba nagyobb rugalmasságot is lehetővé tesz: egy jóval nagyobb rendszer részeként az esetleges hirtelen

létszámnövekedés és kapacitásigény is könnyebben kezelhető, mint egy szigorúan szakosított keretben. Az elkülönülés következtében a befogadó állomásokat a vonatkozó normákat teljesíteni képes civil szervezetek is üzemeltethetnék, természetesen állami kontroll mellett.

- A nyugat-európai modelleket követve fontos a tömeges elhelyezést biztosító, hospitalizáló hatású menekülttáborok felől a kisebb méretű, emberibb léptékű szállások felé elmozdulni, mely a kérelmezők speciális tulajdonságainak és magánéletének tiszteletben tartását is jobban elősegíti, amellet a tömeges együttlét kényszeréből természetesen fakadó, a szállás méretével hatványozottan növekvő negatív következményeket (feszültség, konfliktusok, stb.) is elkerüli.

Ajánlások: sérülékeny menedékkérők

- A sérülékeny személyek kiszűrését jogszabályi eszközökkel kell biztosítani, az Átdolgozott Befogadási Irányelv erre vonatkozó – mindeztidig jogellenesen át nem ültetett – rendelkezéseit pedig haladéktalanul át kell ültetni a magyar jogba. Átlátható és számonkérhető jogszabályi rendelkezéseknek kell garantálniuk, hogy ki, hol, mikor és milyen módon (milyen protokoll alapján) végzi a sérülékeny menedékkérők beazonosítását, továbbá hogy mik a beazonosítás konkrét, gyakorlati következményei (akár az elhelyezés, akár az eljárás vonatkozásában). A jelenlegi gyakorlatot meghaladva a sérülékenységre ránézésre nem látható formáit is egyaránt figyelembe kell venni, biztosítva a megfelelő védett elhelyezést és/vagy speciális orvosi, pszichoszociális ellátást a kínzásáldozatoknak, traumatizált vagy más mentális zavarral küzdő kérelmezőknek, valamint a leszbikus, meleg, biszexuális, transznemű, interszexuális (LMBTI), vagy a többi menedékkérő általi megbélyegzésnek, zaklatásnak különösen kitett más menedékkérők számára.
- Szükséges a sérülékeny személyek számára a sérülékenyséjük által megkívánt speciális elhelyezési körülmények és szolgáltatások biztosítása. A sérülékeny személyek elhelyezése speciális szálláson, vagy a befogadó intézményeken belül speciális (például védett) épületekben, épületrészekben kell, hogy történjen, kivéve, ha a sérülékenységre mértéke vagy jellege egyértelműen más elhelyezést tesz indokolttá (például egészségügyi intézményi ellátás). Javasolt speciális, kisméretű védett szállások létesítése nagyvárosi környezetben, szakértő civil szervezetek bevonásával egyedülálló vagy kisgyermekes nők, illetve LMBTI menedékkérők számára. Javasolt továbbá családi szállás létesítése is, melyre jó példa a Vöröskereszt által korábban éveikig sikeresen működtetett fővárosi intézmény, amely a kisgyermekes menekült családok számára kimagaslóan humánus körülményeket tudott biztosítani.

Ajánlások: emberséges körülmények, tartalmas időtöltés, európai normák – mindenhol

- A tranzitónákat regisztrációs táborokká szükséges alakítani (lásd fent). A regisztrációs táborokban is érvényesíteni kell az Átdolgozott Befogadási Irányelvben és az Emberi Jogok Európai Bírósága (strasbourgi bíróság) esetjogában kikristályosodott normákat.
- A családtagok együttélését minden körülmények között szükséges biztosítani (kivéve, ha ezt maguk a családtagok nem kívánják). A tágabb rokonság és egyéb közösségek érdekeit az elhelyezés során tiszteletben kell tartani.

- Vissza kell állítani a menedékkérők pénzbeli támogatását az eljárás idejére, még ha csak a korábbi szimbolikus mértékben is.
- A menedékkérők számára is szükséges opcionálisan előintegrációs intézkedéseket biztosítani. A befogadó állomások helyi vagy országos civil és egyházi szervezetekkel együttműködve önkéntesen igénybe vehető nyelvórát, kulturális orientációt, közösségi programokat, sportfoglalkozásokat kell, hogy biztosítsanak a menedékkérők számára is.
- A befogadó állomások háziarendjében szükséges olyan változásokat eszközölni, amelyek lehetővé teszik, hogy a befogadó állomások lakói részt vehessenek a döntési folyamatokban. A házirendnek és egyéb szabályoknak elsősorban az egymás közötti bizalom erősítését és a befogadó állomáson lakók hosszú távú érdekeit kell szolgálniuk. A befogadó állomás lakóit szükséges, hogy értelmes, számonkérhető, általuk elvégezhető és a közösség együttélését szolgáló feladatok terheljék. Ilyen feladat különösen a saját lakrészek tisztán- és rendbentartása.
- A takarítási feladatokba a befogadó állomás lakóit be kell vonni. A feladatok el nem végzését kiszámítható, arányos és méltányos módon kell szankcionálni.
- A megfelelő higiénai feltételeket minden körülmények között garantálni kell, különös tekintettel a megfelelő mosakodási, zuhanyzási, mosási és takarítási feltételekre. A lakrészek egészségügyi festését és az ágyneműk megfelelő pótlását szükség szerint rendszeresen el kell végezni.
- A befogadó állomások teljes területén biztosítani kell az ingyenes kábel nélküli internetelérést. Az információ elérhetősége miatt szükséges elegendő számú televíziót elhelyezni a közösségi helyiségekben.
- A befogadó állomásokon biztosítani kell a szabadidős programokhoz, a kulturális orientációt szolgáló programokhoz és a közösségi kertészkedéshez szükséges területet, eszközöket és egyéb feltételeket.
- Minden helyszínen szükséges biztosítani az orvosi és pszichológiai ellátás tárgyi és emberi feltételeit. Az orvosi ellátás szintje és elérhetősége nem lehet rosszabb az állampolgárok által elérhető orvosi ellátás szintjénél és elérhetőségénél. A rendszeres és megfelelő színvonalú orvosi ellátás részeként tolmácsolást kell biztosítani.
- A lakószobák és egyes épületek túlszűfolttságát szükséges elkerülni. Így kell eljárni az esetlegesen igénybe vett ideiglenes alvóhelyek alkalmazásakor is.

Ajánlások: megfelelően kiválasztott és képzett szakemberek

- Minden helyszínen megfelelő képzettséggel, tapasztalattal és nyelvtudással rendelkező szociális munkásokat kell alkalmazni. A szociális munkások felvételekor szükséges átfogó alkalmassági vizsgálat lefolytatása. A szociális munkások a munkájukat a Szociális Munka Etikai Kódexe szellemében kell, hogy végezzék.

- A sérülékeny kérelmezők beazonosítása (lásd fent) érdekében szükséges állandó és tolmács által segített pszichológus, illetve pszichiáter alkalmazása minden érintett befogadási helyszínen. Természetesen a pszichológus munkaideje igazodhat az elhelyezett kérelmezők számához.
- A szociális munkásoknak és a pszichológusoknak rendszeres szupervízió kell részt venniük, annak érdekében, hogy kiégésük és másodlagos traumatizálódásuk elkerülhető legyen. A szupervíziót végezhesse megfelelő szakértelemmel és tapasztalattal rendelkező civil szervezet is.
- Az őrszemélyzet kiválasztásakor szükséges pszichológiai alkalmassági vizsgálat lefolytatása.
- A befogadó állomások minden alkalmazottja számára szükséges interkulturális és más érzékenyítő képzések biztosítása.
- Tolmácsolás biztosítása minden olyan esetben szükséges, amikor a hatóságok, szociális munkások vagy egyéb foglalkoztatók interakcióba lépnek a befogadó állomások lakóival. A befogadás során alkalmazott tolmácsok személyükben nem lehetnek azonosak a menekültügyi eljárásban alkalmazott tolmácsokkal.



7 ÓRIZET

A kiutasítás végrehajtását előkészítő idegenrendészeti őrizet intézménye – a szükségesség és arányosság feltételének szigorú alkalmazása, továbbá megfelelő fogvatartási körülmények biztosítása esetén, végső eszközként alkalmazva – elősegítheti az irreguláris migráció elleni küzdelem hatékonyságát. A háború, üldözés vagy kínzás elől menedéket keresők fogvatartása ugyanakkor nem csak idegenrendészeti szempontból értelmetlen (hiszen nincs kiutasítás végrehajtása folyamatban, és szinte kivétel nélkül szabadítással zárul), de emberi jogi és erkölcsi szempontból is aggályos.

Európában szinte egyedülálló módon Magyarországon tömegesen tartanak fogva menedékkérőket, amit számos nemzetközi szervezet kritizált az elmúlt években. Az őrizet elrendelésénél sokszor hiányzik az egyéniesített vizsgálat, nem tudható, hogy egy adott menedékkérő miért kerül őrizetbe, míg egy másik miért nem. Ennek következménye, hogy gyakran kifejezetten sérülékeny (például fogvatékkal élő, kínzást vagy más traumát átélt, illetve egyéb pszichés problémával küzdő) menedékkérőket is menekültügyi őrizetbe vesznek, ami súlyos egészségromlást idézhet elő (például a retraumatizáló hatáson keresztül). Az őrizetet ellátó intézmények felszereltsége és felkészültsége sok tekintetben elmarad az előírásoktól, ami nemcsak nehéz körülményeket teremt a fogvatartott külföldieknek, de rendszeresen konfliktusokhoz, éhségstrájkokhoz, öngyilkossági kísérletekhez vezet. A helyzeten tovább ront, hogy néhány éve az őrzési feladatokat többségében immár nem hivatásos rendőrök, hanem fegyveres biztonsági őrök látják el. A strasbourgi bíróság több ítéletében is kimondta, hogy a menedékkérők fogvatartása Magyarországon „az önkényesség határát súrolja”.

Javaslatunk ezekre a problémákra egyszerre igyekeznek megoldást nyújtani: egyrészt szűkítenénk az őrizet elrendelésének jelenleg rendkívül széles feltételeit, másrészt elősegítenénk a fogvatartottak sajátos helyzetét figyelembevevő személyi és tárgyi feltételek kialakítását. A mindennapokban is meg kell jelennie annak az elvnek, hogy a kérelmezők fogvatartása a hatályos törvények értelmében sem büntető célzatú.

Ajánlások: őrizet valóban csak kivételes, különösen indokolt esetben, egyéni indokok alapján

- A jelenlegi szabályozás túlságosan széles lehetőségeket ad a menekültügyi őrizet elrendelésére és ezekkel a lehetőségekkel előszeretettel él is a menekültügyi hatóság, a bírósági „felülvizsgálat” pedig nem hatékony, tehát az őrizet általában automatikus meghosszabbítását jelenti (ezt a súlyos problémát a Kúria állásfoglalása is megerősítette). A menekültügyi őrizet elrendeléséhez csak kivételes esetben folyamodhat a menekültügyi hatóság, erre mindössze három okot tartunk elfogadhatónak: nemzetbiztonsági veszély felmerülése, a hatósággal való együttműködési kötelezettség korábbi súlyos, nem kimenthető módon való megszegése, illetve küszöbön álló dublini átadás elősegítése érdekében.
- Az őrizetet csak a lehető legrövidebb ideig, de általános szabályként legfeljebb két hónapig lehet fenntartani. A két hónap reális időtartam arra, hogy a hatóság az őrizet jogalapját jelentő problémákra megoldást találjon, például feltárja az ügyel kapcsolatos, menedékjogi szempontból fontos tényeket és körülményeket. Kivételes szabályok vonatkoznának a nemzetbiztonsági okból őrizetbe vett menedékkérőkre, ezekben az esetekben a menekültügyi őrizet maximális időtartama hat hónap lenne.

- Nemzetbiztonsági okból elrendelt őrizet esetén lehetőséget kell biztosítani mind a jogi képviselőnek, mind az őrizetről döntő bírónak, hogy az azt megalapozó információkat megismerhesse. Az így elrendelt őrizetben a külvilággal való kapcsolattartást sokkal szigorúbben ellenőrizheti, adott esetben vonhatja meg a hatóság.
- Összhangban az ENSZ Menekültügyi Főbiztosságának a menedékkérők őrizetére vonatkozó iránymutatásával biztosítani kell, hogy az őrizet elrendelése minden esetben a kérelmező helyzetének egyéni mérlegelése után szülessen meg. E szabály megfelelő alkalmazásához a vonatkozó jogszabálynak egyértelművé kell tennie (nem taxatív módon), hogy tipikusan milyen körülmények teszik általános szabályként kizárttá a menekültügyi őrizet elrendelését. Az őrizetből alapesetben kizárt csoportok a kiskorúak (beleértve a magát kiskorúnak valló, és nyilvánvalóan nem nagykorú kérelmezőket is, a kormeghatározás megtörténteig), a várandós nők, a 60 évnél idősebb személyek, a fogyatékkal élő kérelmezők, a testi vagy pszichés egészségi problémáktól szenvedő menedékkérők – beleértve a súlyos poszttraumás stressz-zavartól szenvedőket –, illetve a bántalmazásnak, megbélyegzésnek különösen kitett csoportok tagjai, mint a leszbikus, meleg, transznemű vagy interszexuális menedékkérők.
- A menekültügyi őrizet speciális formáját jelentené a zárt regisztrációs táborokban való ideiglenes elhelyezés (lásd korábban). A menekültügyi őrizet ezen formájáról is az őrizetbe vételkor határozatot kell hozni. A regisztrációs táborban való legfeljebb 28 napos fogvatartás nem számít bele a menekültügyi őrizet maximális időtartamába.

Ajánlások: hatékony bírói felülvizsgálat

- A Kúria 2014-es ajánlásait maradéktalanul teljesíteni kell, az uniós jog, illetve az Emberi Jogok Európai Egyezménye tömeges megsértésének megszüntetéséhez. A menekültügyi (és idegenrendészeti) őrizet bírói felülvizsgálatát – az európai gyakorlatnak megfelelően – közigazgatási, és nem büntetőbíróknak kell felülvizsgálnia, lehetőleg azoknak a közigazgatási bírónak, akik az érdemi menekültügyi döntések felülvizsgálatát végzik. Biztosítani kell, hogy az eljáró bíróságok rendelkezzenek a szakmai felkészültséggel, illetve emberi erőforrással az őrizet felülvizsgálatának gyors és érdemi elvégzéséhez.
- Az őrizet bírói felülvizsgálatára mind a regisztrációs táborban, mind a menekültügyi őrzött befogadó központban való elhelyezés esetén 72 órán belül sort kell keríteni. A menekültügyi őrizet maximális időtartamának felénél, 30 napon belül, újabb bírói felülvizsgálat szükséges.
- A „kifogás” jelenleg nem hatékony intézményét érdemi jogorvoslattá kell fejleszteni, többek között a vonatkozó szabályok egyértelművé tételével és megfelelő tájékoztatás nyújtásával.

Ajánlások: őrizet csak emberséges körülmények között, szigorú garanciákkal

- Elő kell írni az őrizetben lévő menedékkérők menekültügyi eljárásának előnyben részesítését, hogy lehetőség szerint minél rövidebb ideig tartsanak fogva kérelmezőket.
- A menekültügyi fogdákon biztosítani kell a menekültügyi hatóság rendszeres fogadóóráját, ahol a kérelmezők ügyük alakulásáról naprakész információt szerezhetnek. Biztosítani kell továbbá az ingyenes jogi segítségnyújtást biztosító szervezetek és személyek akadálymentes hozzáférését a fogvatartottakhoz.
- Menekültügyi őrizet csak olyan helyen kerüljön kialakításra, ahol közvetlen közelben nyílt befogadó állomás is található, ezáltal biztosítva, hogy a nyílt befogadó állomáson elhelyezett családtagok, rokonok, barátok látogathassák az őrizetbe vett menedékkérőt. Mindazonáltal az őrizetre szolgáló épület nem lehet a befogadó állomás területén belül, az ebből fakadó súlyos feszültségek miatt.
- A családtagokkal történő kapcsolattartáshoz szükséges, hogy a fogvatartottak használhassák mobiltelefonjukat. A külvilággal való kapcsolattartás segítéséhez fontos, hogy az intézmények területén (lehetőség szerint vezeték nélküli) internet-hozzáférés is rendelkezésre álljon. Ez a tapasztalatok alapján nagyban csökkenti a fogvatartásból és a kényszerű semmittevésből fakadó feszültséget.
- Az intézmények udvarait sportolásra és más közösségi programokra alkalmassá kell tenni, ezekhez a tevékenységekhez pedig folyamatosan biztosítani kell a megfelelő eszközöket. A fogdák udvarait évszaktól függetlenül használhatóvá kell tenni, nap-, illetve csapadékvédezt részek kialakításával.
- A normális személyes higiéniahoz szükséges feltételek (napi rendszerességű zuhanyzás, mosás, alvásra alkalmas fekhelyek, stb.) biztosítása mindenhol alapkövetelmény.
- Olyan panaszmechanizmust kell kialakítani az őrizetesek számára, amely lehetővé teszi az utólagos, külső kontrollt. Ennek érdekében be kell vezetni a digitális (e-mailben vagy online felületen benyújtható) panasz lehetőségét, mely egyszerre küld jelzést az őrzött szállás parancsnokának és egy erre külön megállapodásban kijelölt civil szervezetnek.

Ajánlások: megfelelően kiválasztott és képzett szakemberek

- A sérülékeny kérelmezők beazonosítása, valamint a fogvatartásból fakadó feszültség és retraumatizálódás csökkentése érdekében szükséges állandó, tolmáccsal segített pszichológus, pszichiáter és szociális munkás alkalmazása a menekültügyi fogdákon. Mindkét munkakört ellátó személyekkel szemben alapkövetelmény legalább az angol nyelv társalgási szintű ismerete. Az idegenrendészeti fogdák pozitív tapasztalatai alapján fontos a szakértő civil szervezet állandó jelenléte a fogvatartásra szolgáló intézményben, így ajánlott, hogy mindkét munkakört (valamint az érintettek felkészítését és szakmai kontrollját) civil szervezet, és ne az állami hatóság biztosítsa.
- A rendszeres és megfelelő színvonalú orvosi ellátás részeként az orvosi vizsgálatokhoz tolmácsolást kell biztosítani. Többnyelvű formanyomtatványok segítségével írásos tájékoztatást kell adni a fogvatartottaknak arról, hogy a felírt gyógyszereket mikor és milyen rendszerességgel kell szedniük.

- Az őrzési feladatot ellátó állomány számára – szintén az idegenrendészeti fogdák pozitív tapasztalatai alapján – rendszeres interkulturális kommunikációs és érzékenyítő képzést, valamint stressz- és konfliktuskezelő tréninget kell biztosítani. Az őrszemélyzet részére követelményként kezelni néhány alapvető kifejezés ismeretét a fogvatartottak szempontjából releváns nyelveken. A zárt befogadó állomásokon dolgozók számára rendszeres szupervíziós lehetőséget kell biztosítani annak érdekében, hogy elkerüljék a kiégést.
- Az őrzési feladatokat fegyveres biztonsági őrök helyett újra a rendőrségi állománynak kell ellátnia. A menekültügyi őrzött befogadó központok fenntartását – az idegenrendészeti őrzött szállásokhoz hasonlóan – az e téren sokéves tapasztalattal és jelentős infrastruktúrával rendelkező rendőrségnek kell biztosítania a menekültügyi hatóság helyett.

8

ELJÁRÁS

A jelenlegi menekültügyi eljárásokat rendszerszintű jogszabályi, tárgyi és személyi problémák jellemzik. Ezeknek egy része a rosszul átültetett, vagy egyáltalán át nem ültetett uniós jogszabályokkal függ össze; másik részük a menekültügyi hatóság állományára jellemző jelentős fluktuáció következménye. Az erőforrások hatékonyabb felhasználását teszi lehetővé, ha az egyértelműen nemzetközi védelemre szorulókat és az arra egyértelműen nem érdemes kérelmezőket viszonylag gyorsan, hatékony eljárásban képes felismerni a rendszer. A különböző eljárások egyes szakaszai szükségtelenül bonyolultak, miközben a kérelmezők gyakran súlyos egyéni helyzetére nincsenek tekintettel. Az eljárások egyfelől rendkívül hosszú ideig húzódnak, miközben a kérelmezők számára megszabott határidők gyakran életszerűtlenül rövidek. Az eljárások célja mintha nem a nemzetközi védelemre való jogosultság érdemi megítélése, hanem a kérelmek minél nagyobb számának – érdemi vizsgálat nélküli – elutasítása lenne. Javaslatunk ezért egyfelől a rendszer egyszerűsítését és a határidők normalizálását, másrészt az eljárások minden szakaszában a nemzetközi védelemre való jogosultság vizsgálatának előtérbe helyezését szolgálják.

Ajánlások: átláthatóbb és egyszerűbb eljárási keret

- Az eljárások rendkívül és szükségtelenül szerteágazóak: a rendes eljáráson kívül csupán egyféle gyorsított eljárás fenntartása indokolt. A gyorsított eljárást kizárólag az egyértelműen védelemre jogosultak (például jelenleg a szír háborús menekültek), a sérülékeny csoporthoz tartozók és a származási országuk miatt nagy valószínűséggel megalapozatlan kérelmezők esetében lehet alkalmazni. A gyorsított eljárást alapesetben egy hónap alatt le kell folytatni, mely különösen indokolt esetben legfeljebb újabb egy hónappal meghosszabbítható.
- A rendes eljárást alapesetben két hónap alatt le kell folytatni, ez különösen indokolt esetben legfeljebb újabb két hónappal hosszabbítható meg. Krízisidőszakban (lásd később) az eljárás határideje három plusz három hónapra bővül.
- A regisztrációs táborokban lehetőséget kell biztosítani a védelemre nem jogosult külföldiek számára, hogy más módon tartózkodási jogosultságot szerezzenek, amennyiben helyzetük ezt indokolja (például családi kapcsolatokkal rendelkeznek Magyarországon).

Ajánlások: új szervezetrendszer, megfelelően képzett döntéshozók

- Helyes döntés, hogy 2017. január elsejétől az állampolgársági ügyek elkerülnek a korábbi Bevándorlási és Állampolgársági Hivataltól. Az átalakításnak azonban nem szabad ezzel véget érnie, az így létrejövő Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal számos nyugat-európai modellhez hasonlóan szervezetileg további két részre kell bontani: a nemzetközi védelemmel összefüggő kérdésekkel foglalkozó Menekültügyi Hivatalra, valamint az idegenrendészeti és bevándorlási kérdésekkel foglalkozó Bevándorlási Hivatalra. A befogadó állomások fenntartását a Belügyminisztérium alá tartozó Menekültügyi Hivataltól át kell tenni az Emberi Erőforrások Minisztériumához (lásd korábban).

Menekültügyi Hivatal



Feladatai: a nemzetközi védelemmel, kedvezményes családregyesítéssel összefüggő ügyek elbírálása.

Bevándorlási Hivatal



Feladatai: idegenrendészeti és bevándorlási ügyek elbírálása.

- A Menekültügyi Hivatal munkatársainak túlzott terhelését elkerülendő éves szinten meg kell határozni egy maximális ügyszámot, melyért egy ügyintéző felelős. Tekintettel a menedékkérők számának jelentős fluktuációjára készletlenti tervet kell kidolgozni, mely előre meghatározza, hogy milyen forrásból és hogyan bővíthető szükség esetén a Hivatal személyi állománya (például egyes idegenrendészeti szakemberek alapos menekültügyi felkészítésével, még a krízisidőszak előtt, akik szükség esetén átrendelhetők a menekültügyi hatósághoz).
- Az Európai Menekültügyi Támogató Hivatal e célra kialakított szakmai képzési programját minden menekültügyi döntéshozónak kötelező eredményesen elvégeznie, még mielőtt önállóan jogosulttá válik menekültügyi meghallgatások lefolytatására és a döntéshozatalra.
- Külön ügyintézői csoportot kell létrehozni a sérülékeny ügyfelek részére, akiknek speciális képzésen kell részt venniük. A képzés részeként az ügyintézőknek el kell sajátítaniuk a sérülékeny menedékkérők (például kínzásáldozatok, traumatizált vagy fogyatékkal élő kérelmezők, LGBTI emberek, stb.) ügyeinek szakszerű és humánus viteléhez szükséges speciális tudást és készségeket, melyhez külső szakértők segítségét is ajánlott igénybe venni.
- A Menekültügyi Hivatal munkatársainak rendszeres szupervíziós lehetőséget kell biztosítani. Lehetővé kell tenni, hogy az ügyintézők specializálódjanak ország- vagy etnikai csoportokra azzal, hogy közben a kiégés megelőzését elősegítő rendszeres rotáció is biztosítva legyen.
- Miközben a tolmácsoknak kulcsszerepük van az eljárások érdemi részében, munkájukat semmilyen szakmai felügyelet nem ellenőrzi. Az eljárásokban ezért a jövőben csak vizsgával rendelkező tolmács vehessen részt. A vizsgakövetelményeket a Menekültügyi Hivatalnak, az ENSZ Menekültügyi Főbiztosságának, a területen működő tapasztalt civil szervezeteknek, valamint a tolmácsok szakmai szervezetének közösen kell kidolgoznia. A vizsgának tartalmaznia kell jogi alapismereteket (a menedékjogi eljárás és a tolmácsolás jogi kereteinek megértése), interkulturális készségeket, valamint a menekültügyi tolmácsolás különleges jellemzőihez kapcsolódó egyéb ismereteket (például a traumatizált ügyfelekkel való munka sajátosságai). Szükséges továbbá a tolmácsok munkáját szabályozó írásos etikai kódex kidolgozása is, a fenti szervezetek részvételével.
- Az eljárás során alkalmazott tolmácsoknak külön képzést kell tartani a sérülékeny csoportokkal kapcsolatban: egyrészt hogy segítsék a beazonosítást különösen az eljárások kezdeti szakaszában, másrészt hogy a vallási-kulturális különbségek ne akadályozzanak egy kérelmezőt abban, hogy felfedje a releváns információkat (pl. családon belüli erőszak, többségitől eltérő szexuális-érzelmi irányultság, stb.).

MENEDÉKKÉRELEM BENYÚJTÁSA

Tartózkodási jogosultsággal még nem rendelkező kérelmező

Regisztrációs tábor (zárt)

- Ujjnyomatvételek, adatrögzítés
- Sérülékenység beazonosítása
- Egészségügyi szűrés és ellátás
- Nemzetbiztonsági szűrés

Menekültügyi őrizet

- Csak nemzetbiztonsági veszély, súlyosan megszegett együttműködési kötelezettség vagy küszöbön álló dublini átadás indokolhatja
- Egyéni indoklás
- Hatékony bírói felülvizsgálat 30 naponta
- Legfeljebb 2 (nemzetbiztonsági ok esetén 6) hónap

Befogadó állomás vagy magánszállás (kérelemre)

- Kisebb méretű, nem hospitalizáló intézmények, nagyobb települések belterületén
- Előintegrációs szemlélet
- Speciális elhelyezés és támogatás a sérülékeny kérelmezőknek

Rendes eljárás

- 2+2 (krízisidőszakban 3+3) hónap

Gyorsított eljárás

- Nyilvánvalóan megalapozott vagy biztonságos származási országból érkező kérelmező
- 1+1 hónap

Elutasítás

Oltalmazott státusz

Menekült státusz

Hatékony jogorvoslat

- Bírói szakosodás
- Kötelező meghallgatás
- Bíró is adhat státuszt

Elutasítás

Oltalmazott státusz

Menekült státusz

Kivételesen indokolt esetben

Sérülékeny kérelmező: 24 órán belül, többi kérelmező: legfeljebb 28 napon belül

Jogszerűen tartózkodó kérelmező

ELHELYEZÉS

ELJÁRÁS

Ajánlások: tisztességes és hatékony eljárás — alapvető garanciák

- A Menekültügyi Hivatal által nyújtott tájékoztatást és annak pontos időtartamát (a meghallgatáshoz hasonlóan) fel kell tüntetni minden jegyzőkönyvben, az általános tájékoztatással összefüggő információkat pedig a kérelmezők szempontjából leginkább releváns nyelveken minden táborban, beleértve a regisztrációs táborokat is, több helyen ki kell függeszteni.
- Amennyiben jogi képviselővel rendelkezik a kérelmező, csak az ő jelenlétében lehessen meghallgatást tartani, kivéve, ha ettől a kérelmező nyilatkozatban eltekint.
- A határidőket úgy kell módosítani, hogy azok hatékony lehetőséget biztosítsanak a kérelmező (és jogi képviselője) számára, hogy érveit és esetleges bizonyítékait összegyűjtse.
- A meghallgatásokról a kérelmező bejegyzésével általános szabályként hangfelvételnek is kell készülnie, annak érdekében, hogy az esetleges tolmácsolási hibák és félreértések a későbbiekben (akár a hatósági, akár a bírósági eljárásban) bizonyíthatóak és tisztázhatóak legyenek.
- Az Európai Unió Bíróságának következetes gyakorlatával összhangban minden olyan esetben, ahol a kérelmező szavahihetőségével kapcsolatban belső ellentmondások vagy ellentmondó országinformáció miatt kétségek merülnek fel, újabb meghallgatást kell tartani, ahol a kérelmező érdemben reagálhat a megállapításokra. Az e lehetőség nélkül született elutasító döntések az uniós jog értelmében jogellenesek. Minden esetben célszerű az országinformációs anyagok ismertetése a kérelmezővel, megadva a lehetőségét az anyag kiegészítésének, pontosításának vagy megkérdőjelezésének. Ez az eljárások lerövidítését is szolgálja, hiszen adott esetben szükségtelenné teszi a jogorvoslatot.
- A biztonságos harmadik és biztonságos származási ország minden esetben megdönthető vélelem, az eljárásnak valós lehetőséget kell biztosítani e vélelem vitatására a kérelmező egyéni helyzete alapján. Ebben a körben különös figyelmet kell fordítani a társadalmi nemmel (gender) kapcsolatos speciális megfontolásokra (például egy általánosságban biztonságos országban is üldözésnek lehetnek kitéve a családon belüli erőszak áldozatai vagy az LMBTI emberek, akiket az állam nem képes, illetve nem akar megvédeni).

Ajánlások: eljárási garanciák a sérülékeny menedékkérők számára

- Ki kell dolgozni, illetve az Átdolgozott Eljárási Irányelv 18. cikkének megfelelően át kell ültetni a jogszabályi környezetbe az orvosi, ill. pszichológiai szakvéleménykérés, és e szakvélemények felhasználásának szabályait. Ha a független szakértő által kiállított szakvéleményben foglaltak szerint a kérelmezőnek speciális eljárással, illetve befogadással kapcsolatos szükségletei merülnek fel (például súlyos pszichés problémákkal küzd, amelyek befolyásolják menekültügyi meghallgatásának kimenetelét is), ezeket az igényeket az eljárás további részében figyelembe kell venni.
- Szükséges egy széles szakmai konszenzuson nyugvó, sérülékenység vizsgálatára vonatkozó protokoll kialakítása, amelynek tartalmaznia kell a láthatatlan módon sérülékeny (így például a mentális zavarral, trauma panaszokkal küzdő) személyek azonosításának alapszabályait is. A protokoll kialakításába vonjanak be

szakértelemmel és tapasztalattal rendelkező civil szervezeteket is. Amennyiben megállapítást nyert, hogy egy kérelmező sérülékeny csoporthoz tartozik, ezt rögzíteni kell a tényállás tisztázásakor, és az eljárás minden további részében figyelembe kell venni.

- A sérülékeny csoporthoz tartozó menedékkérők esetében a sérülékenységet megállapító szakember javaslatot tehet a kérelmező érdekében – holland mintára – pihenőidő megállapítására annak érdekében, hogy az érdemi eljárás megindításának elhalasztásával (és például pszichoterápia megkezdésével) a kérelmező megfelelő pszichés és/vagy fizikai állapotba kerüljön. Ez befolyásolhatja azt is, hogy egy adott sérülékeny kérelmező esetében alkalmazható-e a gyorsított eljárás (azaz a minél gyorsabb döntéshozatal, vagy a pihenőidő szolgálja-e a kérelmező érdekét és az eljárás hatékonyságát).
- A sérülékeny csoporthoz tartozóknak, így különösen a kísérő nélküli kiskorúaknak speciális meghallgató-helyiségeket kell kialakítani minden olyan helyszínen, ahol meghallgatásukra sor kerülhet.
- A kísérő nélküli kiskorúak menekültügyi eljárásánál a gyermek mindenképp felett álló érdekét gyermekvédelmi szakember részvételével biztosítani kell.
- A magukat kiskorúnak valló kérelmezők esetében az életkor-meghatározási gyakorlatot gyökeresen át kell alakítani. Ennek egyik pillére a jelenlegi európai tudományos ismeretekre épülő, a hibahatárokat és a genetikai/kulturális sokszínűséget is figyelembe vevő, multidiszciplináris módszertani protokoll kidolgozása (például az Európai Menekültügyi Támogató Hivatal útmutatása alapján), illetve ezzel összhangban a megfelelő, különböző szakterületekről érkező szakemberek képzése és akkreditációja. Másik pillére a kérelmező által vitatott kormeghatározás felülvizsgálata érdekében indított eljárás egységes, átlátható, a kérelmező számára költségmentes meghatározása.

Ajánlások: Menekültügyi Információs Központ

- A jelenlegi Országinformációs Központot ki kell bővíteni egyfajta Menekültügyi Információs Központtá. A Központ egyik alapfeladata – továbbra is – a menekültügyi országinformáció folyamatos szolgáltatása a döntéshozók felé, beleértve az idegen nyelvű anyagok fordítását, összefoglalását is. Az elkészült anyagokat a kérelmezőnek (és ha van, jogi képviselőjének) minden esetben el kell küldeni, azokat anonimizált formában az esetleges későbbi visszakereshetőség érdekében nyilvánossá kell tenni. Ahhoz, hogy személyre szabott országinformációs anyagok készüljenek, a kutatónak meg kell ismernie a konkrét ügy anonimizált tényvázlatát.
- A Központ feladata ezenfelül a biztonságos származási országok listájának összeállítása és rendszeres felülvizsgálata. A listát úgy kell összeállítani, hogy azon csoportok esetében, amelyek üldözésnek vagy veszélynek vannak kitéve (például nők, LMBTI emberek), ez külön legyen feltüntetve. A Központ feladata továbbá elemezni és értékelni a hazai és európai menekültügyi trendeket annak érdekében, hogy az érintett szervek, különösen a Menekültügyi Hivatal fel tudjon készülni az esetleges változásokra. A Központ – a folyamatosan vizsgált statisztikák és trendek alapján – javaslatot tesz szükség esetén a krízisidőszak megállapítására, illetve annak megszüntetésére, mely kérdésben a szakértő Menekültügyi Hivatal (és nem a politikai döntéshozó) jogosult dönteni. A központ ajánlásai és az alapjául szolgáló információk alapszabályként nyilvánosak.

- A származási ország és a magyar közigazgatási rendszer közötti különbségekből adódó nehézségeket (pl. okmányok hiánya, központi nyilvántartás megbízhatatlansága) a Központ háttéranyagai alapján át kell hidalnia a Menekültügyi Hivatal munkatársainak az eljárás során.
- A Központ rendszeres szakmai felügyeletét egy független szakértői testületnek kell ellátnia, melynek felállításáról és működtetéséről az ENSZ Menekültügyi Főbiztosság gondoskodik. A szakmai felügyelet időszakosan vizsgálja a Központ által készített anyagokat, illetve a biztonságosnak nyilvánított országok listáját, vizsgálata alapján pedig nyilvános ajánlásokat tesz a Központ részére.
- Menekültügyi krízisidőszak idején alkalmazni kell – a Menekültügyi Információs Központ által szolgáltatott információk figyelembevételével – a menedékes státuszt meghatározott származási országból érkező kérelmező esetén.



Szakmai Felügyelet

Feladatai:

- Vizsgálja a Menekültügyi Információs Központ által készített anyagokat, a biztonságosnak nyilvánított országok listáját.
- Vizsgálata alapján nyilvános ajánlásokat tesz a Központ részére.



Menekültügyi Információs Központ

Feladatai:

- Országinformáció szolgáltatása
- A biztonságos származási országok listájának összeállítása.
- Hazai és Európai menekültügyi trendek elemzése és értékelése.
- Javaslattétel a krízisidőszak megállapítására, illetve megszüntetésére.

Ajánlások: hatékony jogorvoslat

- Minden döntéssel szemben külön-külön hatékony jogorvoslati lehetőséget kell biztosítani, egy iratba foglalt több döntés esetén is.
- A jelenlegi kirívóan rövid határidőknél hosszabbakat kell megállapítani a bírósági felülvizsgálat során is annak érdekében, hogy lehetőség nyíljon az ügy érdemi vizsgálatára, és ezáltal a hatékony jogorvoslatra.
- Teljes körű, nem kizárólag eljárásjogi kérdésekre korlátozódó bírósági felülvizsgálatra van szükség. A hatékony jogorvoslat és az eljárások gyorsítása érdekében a korábbi sokéves gyakorlatnak megfelelően újra lehetővé kell tenni, hogy az illetékes bíróság a felülvizsgálati eljárás során megváltoztathassa a Menekültügyi Hivatal döntését (és ne csak hatályon kívül helyezhesse azt, visszautalva az ügyet egy újabb közigazgatási eljárásra).

- Újra kötelezővé kell tenni, a korábbi sokéves gyakorlatnak megfelelően a menedékkérők bírósági meghallgatását a felülvizsgálati eljárás során.
- Elősegítendő a megfelelő bírói szakértelem kialakítását és a szakosodást, célszerű kötelezővé tenni, hogy csak olyan bírák járhassanak el menekültügyekben, akik éves ügyszámuk legalább egy meghatározott hányadában ilyen ügyekkel foglalkoznak (elkerülendő, hogy utolsó jogorvoslati fórumként olyan bíró hozhasson döntést, aki még semmilyen speciális menedékjogi képzést nem kapott és korábban nem találkozott ilyen ügygel). Hosszú távon megfontolandó lehet – számos nyugat-európai ország mintáját követve – a közigazgatási bírászkodás szervezetrendszerén belül szakosított menekültügyi-bevándorlási bírászkodás kialakítása.
- A nemzetbiztonsági okra hivatkozás felülvizsgálatának lehetőségét biztosítani kell legalább a felülvizsgálati eljárásban döntő bíró számára.
- A Kúria korábbi ajánlása alapján a bírósági rendszeren belül létre kell hozni egy néhány fős menekültügyi információs támogató irodát. Az iroda feladata, hogy bírói megkeresés alapján, egyéni ügyekben ellenőrizze és szükség esetén kiegészítse a közigazgatási eljárásban használt országinformációkat, illetve rendszeresen, magyar nyelven tájékoztassa a menekültügyben eljáró bírókat a nemzetközi bíróságok és egyéb testületek menekültügyi szempontból releváns döntéseiről.

9

JOGI SEGÍTSÉGNYÚJTÁS

Bár a menedékkérők számára – elméletben – jelenleg is rendelkezésre áll államilag nyújtott ingyenes jogi segítség, ennek valós elérhetősége, hatékonysága és minősége rendkívül alacsony. Minden évben előfordulnak kirívó esetek is, ahol, kihasználva a kérelmezők sérülékenységet és helyismeretük hiányát, rendkívül magas áron nyújtanak az ügyfelek szempontjából szükségtelen szolgáltatásokat különböző ügyvédek. Jogi tájékoztatást alig kapnak a kérelmezők az arra hivatott menekültügyi hatóságtól, így lassan két évtizede lényegében egyedül a Magyar Helsinki Bizottság nyújt színvonalas és ingyenes jogi segítséget a Magyarországra érkező menedékkérők számára, melyhez a magyar állam semmilyen forrással nem járul hozzá.

Ajánlások: hatósági információszolgáltatás

- Szabályozni kell azt a minimális információs csomagot, amit a Menekültügyi Hivatalnak minden kérelmező számára a saját anyanyelvén (vagy egy általa kétséget kizáróan jól beszélt nyelven) át kell nyújtania. A csomagnak egyebek mellett tartalmaznia kell egy összefoglalót az eljárás menetéről, a leggyakrabban előforduló vitás kérdések rendezési módjáról (például életkor-meghatározás, hiányzó dokumentumok beszerzése), a lehetséges kimenetek következményeiről, az eljárás során leggyakrabban használt „tipikus” hivatalos iratok tartalmáról, a segítséget nyújtó szervezetek elérhetőségéről. Az információs csomag elkészítésébe be kell vonni antropológus és kommunikációs szakembereket is, a csomag érthetőségét, használhatóságát tesztelni kell a kérelmezők körében.
- A kérelmezők számára nemcsak írásban, hanem a ma már széles körben használt technikai eszközök segítségével audiovizuálisan is el kell készíteni az információs csomagokat, ezzel is megkönnyítve az egyébként összetett, sokak számára teljesen ismeretlen menekültügyi eljárás megértését.
- Minden regisztrációs tábor és befogadó állomás területén ki kell alakítani egy olyan külön irodát, ahol a kérelmezők számára a Menekültügyi Hivaltaltól függetlenül működő jogi tájékoztatás és segítségnyújtás zajlik. A kísérő nélküli kiskorúak gondozási helyén ezeket az irodákat a gyermekek képviselőjére kirendelt gyámok számára is hozzáférhetővé kell tenni.
- A Menekültügyi Hivatalnak minden olyan intézményben, ahol kérelmezőket helyeznek el, legalább heti rendszerességgel fogadóórát kell tartania.

Ajánlások: színvonalas és elérhető jogi segítségnyújtás

- Bár a jogszabályok jelenleg is lehetővé teszik a kérelmezők számára az állam által ingyenesen biztosított jogi segítség igénybevételét, ezzel szinte senki sem tud élni a gyakorlatban. A programban résztvevő ügyvédek elhivatottsága és magas szintű tudásának biztosítása érdekében az ügyvédi kamarának – civil és állami szakértők bevonásával – ki kell alakítania egy komplex menekültügyi képzést, melynek teljesítése előfeltétele kell, hogy legyen a menedékkérőknek nyújtott jogi segítségnyújtásnak (számos európai ország mintáját követve). E képzés során fel kell használni az Európai Menekültügyi Támogató Hivatal képzési anyagát is.

- Lehetővé kell tenni szélesebb kör számára az általános jogi tájékoztatás megszervezését, civil szervezetek és egyetemek bevonásával.
- Az általános jogi tájékoztatást nyújtó szervezetek munkatársainak és önkénteseinek a Menekültügyi Hivatal és a menekültügy területén évtizedes tapasztalatokkal rendelkező civil szervezetek részvételével rendszeres képzéseket kell tartani, ezen a téren az állami és nem-állami szakembereknek – visszatérve a korábbi sokéves, nemzetközileg is példamutató magyar gyakorlathoz – együtt kell működniük.

10 INTEGRÁCIÓ

A menekültként és oltalmazottként elismert személyek integrációjának elősegítésére jelenleg nincsenek tisztán állami programok és támogatási formák Magyarországon. A célcsoport integrációja az Európai Unió Menekültügyi, Migrációs és Integrációs Alapján, valamint nemzetközi szervezetek (elsősorban természetesen az ENSZ Menekültügyi Főbiztossága), hazai egyházak és civil szervezetek erőforrásain múlik. Ezt a helyzetet szükséges megváltoztatni, ugyanis a nemzetközi védelem intézménye kiüresedik, ha a védelmet biztosító állam nem dolgoz ki megfelelő integrációs intézkedéseket, és nem tesz meg mindent azért, hogy a védelemben részesített személyek és a helyi lakosság együttélése minél zökkenőmentesebb legyen. Mindamelllett az Európai Unió Átdolgozott Kvalifikációs Irányelvének 34. cikke kifejezetten meg is követeli az integrációs intézkedéseket a tagállamoktól. Azon túl tehát, hogy a menekülteket és oltalmazottakat szociális, egészségügyi, oktatási, stb. szempontból a magyar állampolgárok jogai illetik meg, szükségszerű külön integrációs program biztosítása.

A Genfi Egyezményből és az Európai Állampolgársági Egyezményből fakadóan Magyarország köteles megkönnyíteni a menekültek honosítását, ami az integráció egyik kiemelten fontos lépése is. Jelenleg azonban a menekülteknek, a statisztikai adatok alapján, a többi huzamosan itt tartózkodó külföldinél éppen hogy jóval kisebb esélye van a magyar állampolgárság megszerzésére.

Ajánlások: szakosított és folyamatosan monitorozott rendszer a menekültek integrációjáért

- Az integrációra kétirányú folyamatként kell tekinteni, ehhez elengedhetetlen a többségi társadalomban a félelmek és előítéletek csökkentése államilag finanszírozott filmekkel, tájékoztató anyagokkal és egyéb kreatív eszközökkel.
- Szükséges a 2016. június 1-jével megszűnt integrációs rendszert néhány változtatással visszaállítani. A korábbi rendszerhez hasonlóan, az állam és az elismert menekült/oltalmazott között létrejövő, szerződéses viszonyon nyugvó, fokozatosan csökkenő pénzbeli támogatást biztosító modell lenne kívánatos.
- A jogszabályilag biztosított integrációs támogatási rendszer működtetéséhez és monitorozásához szükséges intézményi és személyi feltételeknek rendelkezésre kell állniuk. Szükséges az egészségügyi, oktatási és szociális rendszer folyamatos monitorozása a menekültintegráció sajátos szemszögéből. A monitorozás során a hatóság feltárja a szolgáltatási folyamat esetleges hiányosságait és ezek alapján javaslatot fogalmaz meg a felelősök felé az integrációs rendszer fejlesztésére.

Ajánlások: előintegrációs szemlélet – integráció már a befogadó állomáson

- Az integrációs intézkedéseknek ki kell terjednie a befogadó állomáson való tartózkodás idejére is. Már ez idő alatt is kell, hogy az integrációnak felelős szociális munkása legyen, illetve, hogy a kapott juttatásokért cserébe az elismert személyt terheljék bizonyos feladatok és kötelezettségek (például nyelvtanulás).
- Az elismert menekültek és oltalmazottak számára szükséges biztosítani, hogy az elismerést követő 90 napban még a befogadó állomáson tartózkodhassanak.

- A befogadó állomásokon tartózkodó elismert menekültek és oltalmazottak számára megfelelő nyelvórákat (az integrációs támogatáshoz kapcsolódóan) és egyéb tájékoztató, informáló előadásokat, valamint a kulturális orientációt segítő programokat szükséges szervezni. Ennek tárgyi feltételei a befogadó állomásokon is rendelkezésre kell, hogy álljanak.

Ajánlások: felelős, jól képzett és egyértelmű mandátummal rendelkező integrációs szakemberek

- Szükséges a menekültek és oltalmazottak számára az elismerés pillanatától felelős szociális munkást biztosítani, akinek feladata az integrációs folyamat kézbentartása, beleértve már a befogadó állomáson megtett lépéseket és a kiköltözést is. A szociális munkások a munkájukat a Szociális Munka Etikai Kódexe szellemében kell, hogy végezzék.
- Az integrációért felelős szociális munkást nem lehet hatósági intézkedésre vagy annak elindításához vezető cselekményre kötelezni, hiszen ez minden esetben feloldhatatlan szerepkonfliktushoz vezet. Szükséges, hogy a szociális munkás adott helyzetben a hatósági intézkedéssel szemben is tudja képviselni az ügyfele érdekét.
- A menekültekkel és oltalmazottakkal dolgozó szociális munkásoknak és a pszichológusoknak rendszeres szupervízió kell részt venniük annak érdekében, hogy kiégésük és másodlagos traumatizálódásuk elkerülhető legyen.
- A befogadó állomások minden alkalmazottja számára szükséges a számukra indokolt szinten és tematikával érzékenyítő képzések biztosítása.
- Szükségszerű, hogy az integrációval kapcsolatban alkalmazott tolmácsok a menekültügyi eljárástól személyükben teljes mértékben függetlenek legyenek.
- Szükséges az általános pedagógus és szociális munkás képzésekben, valamint más releváns igazgatási területekhez tartozó képzésekben a menekültspecifikus ismeretek oktatása és készségek fejlesztése. Szükséges speciális tantervet, képzéseket és anyagi ösztönzőket biztosítani a menekült vagy oltalmazott gyermekekkel foglalkozó pedagógusok számára.
- Azokon a településeken, ahol menekültek és oltalmazottak élnek vagy rendszeresen megfordulnak, az egészségügyi, szociális, oktatási, hatósági vagy egyéb közszolgáltatási helyszíneken rendszeres gyakorlatorientált képzéseket kell tartani az ott dolgozó érintett szakemberek számára.

Ajánlások: különleges garanciák a sérülékeny menekültek részére

- Az integrációs rendszer megalkotásakor figyelembe kell venni a nagycsaládosok, valamint minden sérülékeny személy sajátos egyéni szempontjait. Továbbá szükséges a potenciálisan családdegysítő személyek számára kedvezményes kidolgozása (lásd a következő fejezetet).

- Szükséges kidolgozni az önálló cselekvő- és döntésképeséget korlátozó pszichiátriai zavarokkal küzdő elismert menekültek és oltalmazottak befogadó állomáson való tartózkodását követő elhelyezésének módjait, melyhez szakértők segítsége is elengedhetetlen. Ennek fontossága azért is kiemelt, mert a magyar ellátórendszeren belül az otthonban való elhelyezés magyar állampolgárok számára is többéves várakozás után elérhető csak, így az érintett külföldiekre (családi védőháló híján) a befogadó állomásról kikerülve a hajléktalanság vár.
- Szükséges, hogy a pszichés okokból sérülékeny kérelmezők számára a felelős szociális munkáson keresztül mindenkor elérhető legyen megfelelően képzett pszichológus és pszichiáter.

Ajánlások: a beilleszkedés gyakorlatias szemléletű támogatása minden szinten

- Az integrációs támogatás összegét nem csökkentheti az egyéb jövedelem. Szükséges, hogy a rendszer az egyéb jövedelem megszerzésére motiváljon.
- A magyar nyelv tanulása ne csak feltételként jelenjen meg a rendszerben. Szükséges az integráció legalapvetőbb szintjeihez is elengedhetetlen magyar nyelvoktatás tényleges elérhetőségét garantálni. A nyelvoktatás módszertanának és időbeosztásának igazodnia kell a menekültek speciális helyzetéhez, például elő kell segíteniük, hogy a tanfolyamon teljes munkaidőben végzett munka mellett is részt lehessen venni. A nyelvoktatásnak figyelembe kell vennie a célcsoport gyakran nagyon eltérő kulturális és műveltségi hátterét, a menekültek számára speciális tananyag és módszertan fejlesztése nagyban elősegíthetné ezt. A nyelvoktatást már a menedékjogi eljárás alatt, a befogadó állomáson célszerű megkezdeni, akár önkéntesek bevonásával.
- Szükséges állami garanciarendszer kidolgozása a kiköltözéskor jellemzően felmerülő lakásbérleti kaució fedezésére. A gyakorlatban így az állam nem fizeti ki a kauciót, hanem kezességet vállal az esetleges okozott károk megtérítésére. A kezesség az integrációs támogatás folyósítása alatt lenne vállalható, annak terhére, illetve akár azon túl is.
- Szükséges a bérlakáspiacon a menekülteket érintő, sokszor előforduló diszkriminatív gyakorlat hatóságai eszközökkel történő – elsősorban az Egyenlő Bánásmód Hatóság általi – orvoslása.
- Szükséges a már nem iskolaköteles korban lévő menekült és oltalmazott személyek számára speciális szabályok megalkotása, annak érdekében, hogy minél egyszerűbben folytathassák és fejezhessék be Magyarországon a tanulmányaikat.
- Szükséges speciális eljárás kidolgozása a menekültként és oltalmazottként elismert személyek képzettségeinek és végzettségeinek elismertetéséhez, amely tesztekkel képes segíteni a korábban megszerzett képzettségek és végzettségek elismertetését okiratok hiányában is.
- Az integrációs rendszer keretében szükségszerű a tolmácsolás feltételeit biztosítani elsősorban az egészségügyi vizsgálatokhoz, a hivatali ügyintézéshez és a beiskolázáshoz kapcsolódóan.

Ajánlások: a honosítás valódi elősegítése

- A menekültek számára közérthető tájékoztató anyagokat kell készíteni a kedvezményes honosítás lehetőségéről.
- A menekültek számára a honosítási eljárásban biztosítani kell a hivatalos fordítások elkészítésének költségmentességét, vagy legalábbis kedvezményes díjszabását (például az egyszerűsített honosítást kérelmezőkhöz hasonlóan).
- A menekültek esetében – kérelemre – a hatóság tekintszen el az alkotmányos alapismeretek vizsgától, és azt a gyakorlati magyar nyelvtudást mérő, díjmentes vagy kedvezményes díjszabású szóbeli vizsgával helyettesítse.
- Menekültek esetében a honosításhoz szükséges lakhatás és megélhetés feltételét – a nemzetközi kötelezettségek és a menekültek kiemelten nehéz helyzete fényében – az eljáró hatóság vizsgálja rugalmasan és megengedően, különös figyelemmel a menekült integrációs erőfeszítéseire, melyről az integrációért felelős szakember támogató véleményt adhat.
- Az oltalmazottak számára is lehetővé kell tenni a kedvezményes honosítást, a jelenlegi nyolc év (általános szabály) helyett a második kedvezményezett csoportba (öt év várokozási idő) integrálva őket. A fenti kedvezményeket mind ki kell terjeszteni az oltalmazottak honosítására is.

11 CSALÁDEGYESÍTÉS

A menekültek és oltalmazottak sikeres és gyors családdegysítésének útjában jelenleg számtalan jogi és gyakorlati akadály áll, annak ellenére, hogy – a nyilvánvaló emberi jogi és humanitárius szempontokon túl – a családdegysítés kulcsfontosságú a védelemben részesített személyek társadalmi beilleszkedéséhez is. A családdegysítés akadályozása súlyos stresszt okoz az elismert menekülteknek, oltalmazottaknak, akik családtagjai gyakran veszélyes helyeken ragadtak, mindenféle támogatás nélkül. A kedvezményes családdegysítési eljárás jelenleg csak menekültek vehetik igénybe, az rendkívül bonyolult, költséges és külső segítség nélkül szinte kivitelezhetetlen. Javaslataink – figyelembe véve az elmúlt évtizedek tapasztalatait – számos ponton életszerűbbé, gyakorlati szempontból kivitelezhetőbbé hivatottak tenni az eljárást.

Ajánlások: tisztességes, életszerű és EU-konform szabályok

- A hazai szabályozás néhány lényeges ponton kifejezetten szembemegy az uniós szabályokkal, például amikor megköveteli, hogy a kérelmet benyújtó személy jogszerűen tartózkodjon abban az országban, ahol kérelmét benyújtja, miközben a jelenlegi háborús övezetekből menekülők jellemzően nem tudnak megfelelni ennek a követelménynek. Szintén életszerűtlen bizonyos országokból származó kérelmezők esetében, hogy az egyházi házasságleveleket nem tartja elégséges iratnak a házasság bizonyítására a hazai gyakorlat, hiszen a világ számos államában nem is létezik másfajta esküvő. Az Európai Unió Családdegysítési Irányelvében lefektetetteknel szigorúbb követelményeket ki kell vezetni a hazai jogszabályokból.
- Vissza kell állítani a kedvezményes családdegysítési eljárás lefolytatására rendelkezésre álló korábbi, és sokkal életszerűbb hat hónapos határidőt.
- A Magyarországon oltalmazottként elismertek elsöprő többsége háborús országokból menekült el, így semmi nem indokolja az ő hátrányos megkülönböztetésüket a családdegysítés terén. Az Európai Bizottság ajánlását követve vissza kell állítani a korábbi magyar szabályozást, amely az oltalmazottak számára is a menekültekhez hasonló kedvezményeket biztosított.

Ajánlások: a családdegysítés gyakorlati elősegítése

- A menekülők jelentős részének nincs megfelelő úti okmánya, ami évek, évtizedek óta háború sújtotta és működésképtelenné vált államok (Szíria, Afganisztán, Szomália, stb.) teljességgel érthető. Számukra a magyar hatóságoknak – hasonlóan számos más európai ország gyakorlatához és az Európai Bizottság ajánlását követve – egy ideiglenes, egy útra szóló okmányt kell biztosítania.
- A világ számos országában nem található magyar külképviselet, és ez különösen igaz a leginkább háború sújtotta övezetekre, miközben a családdegysítés iránti kérelmet jelenleg csak ezeken a helyszíneken lehet benyújtani. Ezért részben a tiszteletbeli konzuli szolgálat, részben más uniós országok külképviseleteinek igénybevételével bővíteni kell azon képviseletek számát, ahol az eljárás megindítható.

- Életszerűbb lenne, ha – hasonlóan számos más európai ország gyakorlatához és az Európai Bizottság ajánlását követve – a már elismert menekült vagy oltalmazott is beadhatná Magyarországon a családegyesítési kérelmet, és családtagjainak csak az eljárás végén, a lehető legrövidebb ideig kellene a tartózkodási helyük szerint illetékes magyar konzulátusnál folyamatosan biztosítani a személyes jelenlétüket.
- Jelenleg a sikeres családegyesítési eljárás utolsó lépéseként a már védelemben részesített „családgyesítő” és a Magyarországra beutazási engedélyt kapott családtagokat a rendszer szétszakítja: míg előbbi már nem jogosult a befogadó állomáson tartózkodni, utóbbiak számára nincs más valódi lehetőség. Ki kell alakítani olyan speciális szállást ezen családok részére, ahol az újonnan érkező családtagok a már elismert családtagjukkal együtt tartózkodhatnak és várhatják ki az eljárás végét.

Ajánlások: képzett és megfelelő kapacitással rendelkező szakemberek a családegyesítési folyamat minden szakaszában

- Mivel az eljárásban mindenképpen szerepe van a magyar külképviseleteknek, az ott dolgozó érintettek számára képzést kell nyújtani a legalapvetőbb menekültügyi ismeretekről és a családi élethez való joggal kapcsolatos vonatkozó nemzetközi és uniós szabályokról.
- Mivel a családegyesítés sikeres lebonyolítása kifejezetten specifikus tudást igényel, megfontolandó a Menekültügyi Hivatalon belül külön munkacsoport felállítása ezen ügyek intézésére (szemben a jelenlegi gyakorlattal, amikor is az idegenrendészeti hatóság kompetenciájába tartoznak a menekültek családegyesítési ügyei is).
- Az eljárások rendkívüli hosszúsága részben annak köszönhető, hogy a megkövetelt okmányok fordítását, felülhitelesítését központilag, egy helyen végzik. Annak érdekében, hogy a családtagok minél hamarabb biztonságban együtt lehessenek, bővíteni kell akár a feladatot ellátó személyi állományt, akár a hitelesítési engedéllyel rendelkező szervezetek listáját.

12

A BIZTONSÁGGAL KAPCSOLATOS MEGFONTOLÁSOK

A menekülők túlnyomó többsége maga is háború, terrorizmus, elnyomás elől menekül, ők elsősorban a terrorizmus áldozatai, és nem elkövetői. Ugyanakkor sajnálatos tény, hogy mind a szervezett bűnözés, mind a terrorizmus kihasználhatja a migrációs folyamatokat, így fontos lehet ezen elemek hatékony kiszűrése – a többség megbélyegzése, kirekesztése nélkül. Miközben a menedékkérők nemzetbiztonsági szűrése jelenleg is szerves része a menekültügyi eljárásnak Magyarországon, ahogy más országokban, úgy itthon sem jelenthet teljes bizonyosságot arra, hogy a nemzetbiztonsági veszélyt jelentő személyeket sikerül beazonosítani az eljárás korai szakaszában. A nemzetbiztonság és a menekültügy kapcsolata önmagában nehezen vizsgálható, az jelentős részben a különböző szakhatóságok tárgyi, technikai és anyagi feltételeitől függ. Javasataink egy része ezek bővítésére irányul. A sikeres nemzetbiztonsági szűrés egyik alapfeltétele, hogy olyan bizalmi légkör alakuljon ki a magyar hatóságok és a kérelmezők között, ahol utóbbiak számára lehetővé válik, hogy idejekorán jelzéssel éljen a szakszolgálatok felé, ha ismeretségi körében gyanús tevékenységet tapasztal. Ennek sokkal inkább személyi és szemléletmódbeli feltételei vannak. A korábban bemutatott fejezetek több pontja, így különösen az ország területéhez és a menekültügyi eljáráshoz való rendezett hozzáférést erősítő javaslatok szintén elősegítik egy biztonságosabb környezet megteremtését azáltal, hogy a kérelmezők számára hivatalos utakat tesz hozzáférhetővé és nem löki őket szervezett bűnöző csoportok karjába.

Ajánlások: a nemzetbiztonsági szempontok érvényesítése a menekültek bevonásával

- Az eljárás folyamán olyan bizalmi légkört kell teremtenie a Menekültügyi Hivatalnak, ahol a kérelmező számára is egyértelmű, hogy jelezheti és jeleznie is kell, amennyiben gyanús vagy kockázatot jelentő személlyel vagy viselkedéssel találkozott menekülése során vagy közvetlen környezetében.
- Létre kell hozni egy olyan kommunikációs csatornát, ahol akár anonim módon is jelezhetik a kérelmezők és a már elismert menekültek, ha ismeretségi körükben olyan személlyel vagy tevékenységgel találkoznak, ami a szakszolgálatok további vizsgálatát teheti szükségessé.
- A menekültügyben érintett állami szervezetek munkatársai között jelenleg legfeljebb tolmácsként dolgoznak egykori menedékkérők, a kibocsátó országokból származó állampolgárok. Nem csak a hatékonyabb menekültügyi eljárások lefolytatása miatt, de nemzetbiztonsági okokból is változtatni kell ezen például azzal, hogy menekültként vagy oltalmazottként elismert személyeket is alkalmaz akár a Menekültügyi Információs Központ, akár a Menekültügyi Hivatal, akár a különböző nemzetbiztonsági szolgálatok.

Ajánlások: képzés és hatékony munkamegosztás az érintett hatóságok között

- A Menekültügyi Hivatal ügyintézőinek rendszeres, alapvető nemzetbiztonsági képzésen kell részt venniük.
- Abban az esetben, ha a regisztrációs táborban történő meghallgatás során kétség merül fel a Menekültügyi Hivatal ügyintézőjében a kérelmező személyazonosságával vagy esetleges biztonsági kockázatával kapcsolatban, egy erre a célra összeállított kérdéssor lehetőséget nyújt a jobb előszűrésre. Ugyanakkor azon személyek esetében, ahol az eljárás során felmerül, hogy valamilyen kapcsolata lehet kockázatot jelentő

szervezettel vagy egyénnel, a szakszolgálat munkatársának egyéni meghallgatást kell tartania, ugyanis nem elvárható, hogy a Menekültügyi Hivatal ügyintézőjének kérdései ebből a szempontból is elégséges mennyiségű és minőségű információt tárjanak fel.

- Az országinformációs szolgáltatást ki kell bővíteni egy biztonsági kockázatokat jelentő szervezetek és személyek listájával, hogy a kérelmezővel legelőször és leggyakrabban találkozó ügyintézők releváns kérdéseket tehessenek fel és időben felismerhessék a kockázatokat.
- Magyarország támogassa egy egységes európai adatbázis mielőbbi létrehozását a terrorizmus által leginkább érintett származási országokban működő szervezetekről és egyénekről annak érdekében, hogy lehetőség szerint a külföldiek regisztrációjának pillanatában tudni lehessen, ha valaki veszélyt jelenthet.

Ajánlások: a valós származási ország megállapítása kétség esetén

- Amennyiben kétség merül fel egy kérelmező valós származási országával kapcsolatban, a hatóság származási országokra vonatkozó ellenőrző kérdőív segítségével ellenőrizheti a kétség jogosságát. E kérdőíveket azonban csak szigorúan a kérelmező egyéni tulajdonságainak (életkor, nem, iskolázottság, származási régió, anyagi helyzet, egészségi állapot, stb.) figyelembevételével lehet alkalmazni, a kérdéseknek pedig a lehető leginkább a napi élet gyakorlati kérdéseire kell vonatkozni (például dohányzó kérelmező esetén gyakori cigarettamárkák, a származási város életével kapcsolatos információk, stb.), mintsem elméleti, történelmi tényekre.
- A megfelelő szakmai alapok kidolgozása után a valós származási ország megállapítása során be lehet vonni nyelvi szakértőket is a vitatott személyazonosságú kérelmezők beazonosítására, illetve származási országok meghatározására. Ennek az eljárásnak azonban szigorú szakmai protokoll alapján kell történnie, ahol a szakértő valós szakértelméről a hatóság előzetesen meggyőződik, előbbi az állásfoglalását indokolt, írásos szakvélemény formájában közli, ami szükség esetén megtámadható.

Ajánlások: a menedékkérők biztonsága

- A befogadási helyszíneken írott szakmai protokollra van szükség a bántalmazás, kizsákmányolás, erőszak (azon belül a családon belüli erőszak), valamint az emberkereskedelem megelőzése érdekében, és e témákban minden, a helyszínen dolgozó szakembernek alapos képzést kell kapnia.
- Az elfogadható és az elfogadhatatlan viselkedési formákról, alapvető szokásokról holland mintára kis tájékoztatókat kell adni a kérelmezőknek, ezzel is megelőzve a pusztán félreértésből adódó konfliktusokat és nézeteltéréseket.

13

AJÁNLOTT TOVÁBBI OLVASMÁNYOK

- **CORDELIA ALAPÍTVÁNY MAGYARORSZÁG**, *A kínzás áldozatainak felismerése és támogatása az európai országokban, a róluk való gondoskodás és kezelésük elősegítése érdekében.* 2012.
- **ENSZ MENEKÜLTÜGYI FŐBIZTOSSÁG (UNHCR)**, *Hungary as a country of asylum.* 2016. május.
- **ENSZ MENEKÜLTÜGYI FŐBIZTOSSÁG (UNHCR)**, *Magyarország, mint menedéket nyújtó ország.* 2012. április.
- **GYULAI GÁBOR**, *Az állampolgárság fekete doboza: menekültek és hontalanok honosítása Magyarországon.* Magyar Helsinki Bizottság, Budapest, 2016.
- **GYULAI GÁBOR**, *Külföldiek Magyarországon.* Magyar Helsinki Bizottság, Budapest, 2014.
- **DR. HÁRDI LILLA ET. AL.**, *Kínzás és Túlélők.* Cordelia Alapítvány Magyarország, Budapest, 2010.
- **KISS ADRIENN, VÁRADI BALÁZS**, *A kínzástúlélő és/vagy traumatizált menedékkérők és menekültek komplex (orvosi, pszichoterápiás, szociális és jogi) rehabilitációját segítő szolgáltatások fenntarthatóvá tételének megoldási lehetőségei Magyarországon.* Budapest Intézet, Budapest, 2015.
- **KÚRIA KÖZIGAZGATÁSI ÉS MUNKAÜGYI KOLLÉGIUM MENEKÜLTÜGYI JOGGYAKORLAT-ELEMZŐ CSOPORT**, *Összefoglaló Vélemény.* Budapest, 2014.
- **MAGYAR HELSINKI BIZOTTSÁG**, *Emberi jogi garanciák és a nemzetközi migráció: Jegyzet a rendészeti oktatás számára.* Budapest, 2012.
- **MAGYAR HELSINKI BIZOTTSÁG KÖNYVTÁRA** (ingyenesen letölthető szakmai kiadványok).
- **MENEDÉK MIGRÁNSOKAT SEGÍTŐ EGYESÜLET TUDÁSTÁRA** (ingyenes regisztrációhoz kötött).
- **REFUGEE LAW READER** (ingyenes regisztrációhoz kötött menekültügyi képzési tudástár angol, francia, spanyol és orosz nyelven).
- **UDVARHELYI TESSZA ÉVA (SZERK)**, *Szakmai-módszertani útmutató a menekültek és oltalmazottak társadalmi beilleszkedését támogató családsegítő szolgálatok számára.* Menedék Egyesület, Budapest, 2015.

