

Magyarország

 mint menedéket
nyújtó ország



A menedékkérők és menekültek magyarországi helyzetével kapcsolatos megfigyelések

I. Bevezetés

1. Alapszabálya értelmében, valamint az 1951. évi egyezmény 35. cikkével és az 1967. évi jegyzőkönyv II. cikkével összhangban az ENSZ Menekültügyi Főbiztosságának (UNHCR) feladata annak nyomon követése, hogy a részes államok milyen mértékben valósítják meg a menekültek jogállásáról szóló 1951. évi egyezmény és a kapcsolódó 1967. évi jegyzőkönyv (együttesen: az 1951. évi egyezmény) rendelkezéseit. Jelen dokumentum célja, hogy értékelje milyen szintű védelmet élveznek jelenleg (2012 elején) a menedékkérők és menekültek Magyarországon. Elkészítését a különböző európai államokból az aktuális helyzettel kapcsolatban érkező megkeresések indokolták. A jelentés elemzi a magyar menedékjogi szabályok 2010-ben elfogadott, jelentős mértékű változásait, valamint ezek hatását az UNHCR felelősségi körébe tartozó személyekre. A dokumentum a jó gyakorlatok mellett a fejlesztésre szoruló területekről is áttekintést ad.

Tartalom

I.	Bevezetés	1
II.	Általános háttér.....	3
III.	Migrációs és menedékjogi politikák	3
IV.	A magyar jogszabályi keretrendszer (ideértve a vonatkozó uniós irányelvek átültetését és megvalósítását is)	4
V.	Az 1951. évi egyezmény teljesítése.....	5
VI.	Hozzáférés az ország területéhez és bánásmód a belépésnél	6
VII.	Hozzáférés a menedékjogi eljáráshoz (ideértve a Dublin II eljárás keretében Magyarországra küldött menedékkérőket is)	8
VIII.	A menedékjogi eljárás minősége.....	10
IX.	Menedékkérők befogadási körülményei.....	11
X.	A menedékkérők fogva tartása.....	15
XI.	Kísérő nélküli kiskorúak és más speciális szükségletekkel bíró csoportok	19
XII.	Oktatás	21
XIII.	Tartós megoldások: a nemzetközi védelmet élvezők helyi integrációja	22
XIV.	Áttelepítés és áthelyezés.....	26
XV.	Idegengyűlölet	27

II. Általános háttér

2. Magyarország 1989-ben csatlakozott az 1951. évi egyezményhez, majd 1992-ben – amikor több tízezer menekült érkezett az országba a szomszédos Jugoszláviából – az UNHCR Végrehajtó Bizottságának tagjává választották. Magyarország szinte minden idevágó emberi jogi egyezményhez csatlakozott, továbbá 2001-ben csatlakozott az ENSZ hontalanok jogállásáról szóló 1954. évi egyezményéhez (1954. évi egyezmény), 2009-ben pedig az ENSZ hontalanság eseteinek csökkentéséről szóló 1961. évi egyezményéhez.
3. 2011-ben előre nem tervezett látogatást tett az országban az ENSZ két különleges jelentéstevője: a szabad véleményformáláshoz és véleménynyilvánításhoz fűződő jogok előmozdításáért és védelméért felelős (április),¹ majd a rasszizmus mai formáival, a faji alapú diszkriminációval, az idegengyűlölettel és a kapcsolódó intoleranciával foglalkozó különleges jelentéstevője (május).² Mindkét jelentéstevő aggályait fejezte ki azzal kapcsolatban, hogy Magyarországon a menekülteknek és menedékkérőknek idegengyűlölettel, rasszizmussal és intoleranciával kell megküzdeniük, valamint a kíméletlen fogvatartási körülményekkel kapcsolatban, melyeket a menedékkérőkre is kiterjesztettek.
4. 2011 májusában az ENSZ Emberi Jogi Tanácsa³ megvitatta Magyarország első jelentését az Egyetemes Időszakos Felülvizsgálat keretében (*Universal Periodic Review*). A nemzeti jelentés civil szervezetekkel, kutatókkal és az UNHCR-rel folytatott egyeztetés keretében készült, az eredmények alapján a részes államok 148 ajánlást nyújtottak be. A menekültek és menedékkérők szempontjából lényeges ajánlások elsősorban a társadalmi integráció elégtelen szintjéhez és a tartós fogva tartás problémájához kapcsolódtak.

III. Migrációs és menedékjogi politikák

5. Magyarország az Európai Unió tagállama, az EU keleti határa mentén, a közép-európai migrációs útvonalak kereszteződésében helyezkedik el. Speciális földrajzi helyzetée ellenére Magyarország még nem dolgozott ki hivatalos migrációs politikát. A 2010 óta hivatalban lévő kormány a menedékjog kérdéskörét elsősorban az „illegális” migráció elleni harc és a menedékjogi rendszerrel való vélt visszaélések kontextusában értelmezi. A menedékjoggal és külföldiekkel foglalkozó jogszabályok módosításai, valamint a kapcsolódó intézkedések arról tanúskodnak, hogy a kormány a menekültek és menedékkérők emberi jogainál és védelmi szükségleteinél előbbre valónak tartja a biztonsággal és a rendfenntartással kapcsolatos célokat. Például a kormány a korábbinál kevesebb forrást különített el a nyitott befogadóközpontok működtetésére, valamint a fogva tartás kiváltását célzó alternatív megoldásokra, miközben több pénzt irányzott elő az adminisztratív fogva tartás növekvő infrastruktúrájának felújítására és fenntartására. A fogva tartó létesítmények és a fogvatartási gyakorlat a korábbinál nagyobb hangsúlyt kap, miközben a menedékjogi eljáráshoz való hozzáférés nehezebbé vált az érintettek számára.

¹ Emberi Jogi Főbiztosának Hivatala „UN expert to engage Government on criticized media legislation” (Az ENSZ szakértőjének egyeztetése a kormánnyal a bírált médiatörvénnyel kapcsolatban), 2011. április 1. <http://www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=10906&LangID=E>.

² Emberi Jogi Főbiztos Hivatala, „Time to transform international obligations into effective implementation at home” (Itt az ideje annak, hogy Magyarország a gyakorlatban is teljesítse nemzetközi kötelezettségeit), 2011. május 31. <http://www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=11085&LangID=E>.

³ Emberi Jogi Főbiztos Hivatala, Egyetemes Időszakos Felülvizsgálat, 18. találkozó, 2011. május 11., <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/UPR/PAGES/HUSession11.aspx>.

6. A magyar hatóságok egyre több esetben döntenek úgy, hogy a menekült számára biztonságos a visszatérés egy korábbi menedéket nyújtó országba, ami felveti a közvetett *refoulement* kockázatát. Az elmúlt időszakban körülbelül 450 menedékkérőtől tagadták meg a hatóságok a menekültügyi eljárás érdemi szakaszához való hozzáférést, ideértve azokat is, akiket 2011-ben küldtek vissza Szerbiába.⁴ 2010-ben tíz *refoulement-gyanús* esetet regisztrált az UNHCR, 2011-ben pedig hetet. Előfordul, hogy miután egy külföldit, például egy menedékkérőt Magyarországról visszaküldenek Szerbiába, az országba való belépés után a szerb rendőrség azonnal a macedón határhoz szállítja a személyt, és formális eljárás nélkül átadja a macedón hatóságoknak. Mivel Macedónia Volt Jugoszláv Köztársaság biztonságos menedéket nyújtó országgént kezeli Görögországot, a lánc-toloncolás következtében a menedékkérők könnyen ide kerülhetnek, a görög hatóságok azonban megint továbbküldhetik őket, anélkül, hogy menedékkérelmüket egyetlen országban megvizsgálták volna.⁵
7. 2011-ben összesen 1 693 menedékkérőt regisztráltak Magyarországon (legtöbbször Afganisztánból, Szerbiából és Koszovóból, Pakisztánból, Szíriából vagy Szomáliából érkeztek), ami 19,5%-kal kevesebb, mint a 2010-ben regisztrált kérelmek száma (2010-ben az előző évhez képest 55%-kal csökkent a regisztrált kérelmek száma). 47 személy kapott menekültstátuszt az 1951. évi egyezmény alapján (2010-ben ez a szám 74 volt), 98 személy részesült kiegészítő védelemben oltalmazottként (2010-ben 115 személy), 11 részesült visszaküldés elleni védelemben befogadottként (2010-ben 58 személy), miközben 623 ügyben megszüntették az eljárást, többnyire azért, mert a kérelmező valamelyik nyugat-európai országba vándorolt tovább. A kormány statisztikái szerint a kérelmek 25%-a volt ismételt benyújtott kérelem (a Dublin II rendelet összefüggésében vagy más kontextusban), 2010-ben 20%.⁶

IV. A magyar jogszabályi keretrendszer

(ideértve a vonatkozó uniós irányelvek átültetését és megvalósítását is)

8. Magyarország széles körben átültette az EU vonatkozó menedékjogi irányelveit a nemzeti jogba. A menedékjogi törvény⁷ 2007 júniusi elfogadását követően létrejöttek a végrehajtási szabályok azon struktúrák és eljárások tekintetében, amelyek a nemzetközi védelmi szükségletek, valamint a befogadási és integrációs szolgáltatások meghatározásához és biztosításához szükségesek.⁸ A Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal (BÁH) felel a menekültügyi és hontalansági eljárásért, a menedékkérők ellátásáért, valamint korlátozott mértékben a menekültek integrációjáért.
9. 2010. december 24-i hatállyal a kormány jogszabály-módosításokat⁹ léptett életbe a menekültekre és menedékkérőkre vonatkozóan, melyek értelmében a kérelmük elbírálására váró menedékkérők hivatalosan fogva tarthatók; az adminisztratív őrizet maximális időtartama az addigi hat hónap helyett 12 hónap; a gyermekes családok fogva tartásának maximális időtartama 30 nap. Emellett bevezették a nyilvánvalóan megalapozatlan kérelem fogalmát, továbbá korlátozhatóvá vált az ismételt kérelmet benyújtó kérelmezők elhelyezéshez való joga, az elutasító határozatok elleni jogorvoslati kérelem pedig elvesztette halasztó hatályát.
10. A magyar menedékjogi szabályok általánosságban összhangban vannak a nemzetközi és az európai standardokkal, és tartalmazzak alapvető biztosítékokat. Van azonban néhány kivétel. Emellett a jogszabályok gyakorlatba való átültetése terén számos hiányosság figyelhető meg, amit a jelen dokumentum példákkal is alátámaszt.

⁴ UNHCR levél egy, az Emberi Jogok Európai Bírósága (EJEB) által tárgyalt ügyben: Ghafory kontra Magyarország, 40773/11, 2011. augusztus 30., azzal kapcsolatban, hogy Szerbia nem tekinthető biztonságos menedéket nyújtó országnak.

⁵ Macedónia Volt Jugoszláv Köztársaság 740 menedékkérelmet regisztrált 2011-ben. Ezek közül 58 esetet zárt le a hatóság arra alapozva, hogy Görögország biztonságos menedéket nyújtó ország, és mindössze hét meghallgatásra került sor menekültügyi eljárás keretében. Az információt az UNHCR macedóniai képviselője szolgáltatta.

⁶ A Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal adatai.

⁷ A 2010. évi CXXXV törvény által módosított 2007. évi LXXX törvény (hatályba lépett 2008. január 1-jén).

⁸ 301/2007 (XI.9.) számú kormányrendelet.

⁹ 2010. évi CXXXV törvény (a parlament 2010. november 22-én fogadta el); 290/2010. számú kormányrendelet. (XII.21.).

V. Az 1951. évi egyezmény teljesítése

11. A magyar jogszabályok és gyakorlat jelenleg három fő területen ütközik az 1951. évi egyezmény rendelkezéseivel. Először is a magyar jog nem biztosít kellő mértékű jogi garanciát az 1951. évi egyezmény **31. cikkében** foglaltak teljesítésére („A menedéket nyújtó ország területén jogellenesen tartózkodó menekültek”). A menedékkérőket gyakran veszik őrizetbe, és sokuk ellen indul eljárás azért, mert hamis dokumentumokkal érkeztek az országba. Bár az UNHCR kitartóan igyekszik elérni a jogszabályok és a gyakorlat megváltoztatását, azokat a személyeket, akiket vétkesnek találunk jogellenes határátlépés és az országban való jogellenes tartózkodás szabálysértésének elkövetésében, őrizetbe veszik, és kemény körülmények között, bűncselekmény elkövetésével vádolt személyek között helyezik el.
12. Másodsor, míg az 1954. évi egyezményben foglalt kötelezettségeknek megfelelően a hontalanként elismert gyermekek általában különleges elbánást élveznek a honosítás során,¹⁰ a jog nem rendelkezik a menekült szülők gyermekeinek helyzetéről, annak ellenére, hogy ebben a tekintetben az 1951. évi egyezmény **34. cikke** kötelezettségeket ró az államra („honosítás”).
13. Harmadsor, Magyarország nem teljesíti teljes mértékben a menekültügyi egyezmény **35. cikke** által rárótt kötelezettségeket („A nemzeti hatóságok együttműködése az Egyesült Nemzetekkel”), konkrétan nem szolgáltat megfelelő módon adatokat a menedékkérőkkel és menekültekkel kapcsolatban az UNHCR megkeresésére (pl. a fogva tartott menedékkérő gyermekes családok számáról vagy a menekült családok újraegyesítésével kapcsolatos számadatok).

1951. évi
Egyezmény

Ajánlások:

- olyan jogi garanciák bevezetése a nemzeti jogba, amelyek biztosítják az 1951. évi egyezmény 31., 34. és 35. cikkében foglalt követelmények teljes körű teljesítését.
- az ország információszolgáltatásra vonatkozó kötelezettségének teljesítése érdekében olyan eljárások kidolgozása, amelyek biztosítják a rendszeres és *ad hoc* adatszolgáltatást az UNHCR felé.

¹⁰ Az állampolgárságról szóló 1993. évi LV törvény (4) és (5) bekezdése:
 „(4) Kedvezményesen honosítható az a nem magyar állampolgár, akinek a kérelem benyújtását megelőzően legalább öt éven át folyamatosan Magyarországon volt a lakóhelye, és az (1) bekezdés b)-e) pontjaiban meghatározott feltételek fennállnak, ha
 a) az ország területén született;
 b) kiskorúsága idején létesített magyarországi lakóhelyet;
 c) hontalan.
 (5) Az (1)-(4) bekezdésekben meghatározott időtartamú, folyamatos magyarországi lakóhelytől a kiskorú tekintetében el lehet térni, ha a honosítását a szülővel együtt kéri, vagy szülője a magyar állampolgárságot megszerezte.”

VI. Hozzáférés az ország területéhez és bánásmód a belépésnél

14. A Határőrség, a Magyar Helsinki Bizottság és az UNHCR között létrejött háromoldalú együttműködés révén Magyarország tanúbizonyosságát adta azon elkötelezettségének, hogy az UNHCR-rel együttműködjön az ország területéhez való hozzáférés kérdésében. Az együttműködés 2006-ban kezdődött, amikor megállapodás született arról, hogy a felek közösen monitorozzák az EU külső határait annak érdekében, hogy a nemzetközi védelemre szoruló személyek számára lehetővé tegyék az ország területéhez való hozzáférést.¹¹
15. Ugyanakkor az UNHCR-hez hiteles panaszok jutottak el 2010-ben (10) és 2011-ben (7), amelyekben szómáliai és afgán menedékkérők, köztük felnőtt hozzátartozóiktól elszakított gyerekek azt állították, hogy a magyar hatóságokat visszatoloncolták őket Szerbiába vagy Ukrajnába. Az UNHCR azt tanácsolta a magyar hatóságoknak, hogy szüntessék be ezt a gyakorlatot.^{12 13} A hatályos magyar jogszabályok szerint nem kötelező személyes meghallgatás az országba jogellenesen belépni kívánó vagy belépő személyek belépésének elutasítása (és visszairányítása) előtt. Ez azt jelenti, hogy a határon dolgozó tisztviselőknek nincs lehetőségük annak megállapítására, hogy az érintett személy kívánt-e benyújtani menedékkérelmet, vagy valamilyen egyéb tényező miatt nem lett volna-e tilos a személy visszaküldése/visszairányítása bizonyos országokba.
16. 2006-ban az ENSZ Kínzás Elleni Bizottsága az alábbi ajánlásokat fogalmazta meg következtetéseiben és ajánlásaiban Magyarország számára:

A részes állam gondoskodjon arról, hogy teljes mértékben teljesítse az egyezmény 3. cikkében megfogalmazott követelményeket; biztosítsa a kompetens hatóságok által folytatott eljárások elérhetőségét a joghatósága alatt álló személyek számára; továbbá biztosítson tisztességes bánásmódot számukra az eljárások minden fázisában, ideértve a kiutasítással, kitoloncolással és kiadatással kapcsolatos döntések tényleges, független és pártatlan felülvizsgálatának lehetőségét is.

Ebben a tekintetben a részes állam gondoskodjon arról, hogy az érintett idegenrendészeti hatóságok az idegenrendészeti törvény 43.§ (1) bekezdésének megfelelően alapos vizsgálatot folytassanak a kiutasítási döntések meghozatala előtt minden olyan külföldi állampolgár esetén, aki jogellenesen lépett be az országba vagy tartózkodik az országban, annak érdekében, hogy az érintett személy ne kerülhessen vissza olyan országba, ahol kínzásnak, valamint embertelen vagy megalázó bánásmódnak vagy büntetésnek lenne kitéve. A részes állam bővítsse és frissítse a származási országokkal kapcsolatos adatbázisát, és megfelelő megoldások kidolgozásával gondoskodjon az adatbázis kötelező használatára vonatkozó belső szabályok betartásáról.¹⁴

Területhez való
hozzáférés

¹¹ A keretmegállapodás és az együttműködés nyomán hasonló megoldások születtek a régió más országaiban, valamint a régió kívül is. Az éves jelentések a következő weboldalakon érhetők el: www.unhcr-centraleurope.org és www.helsinki.hu.

¹² Az ENSZ menekültügyi főbiztosa, *Az UNHCR álláspontja az ukrajnai menekültügyi helyzetről a menedékkérők visszaküldésének összefüggésében*, 2007. október, javított változat: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/472f43162.html>.

¹³ UNHCR levél egy, az Emberi Jogok Európai Bírósága (EJEB) által tárgyalt ügyben: Ghafori kontra Magyarország, 40773/11, 2011. augusztus 30., lásd Magyar Helsinki Bizottság, *Szerbia mint biztonságos harmadik ország: egy hibás előfeltevés*, 2011. szeptember, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4e815dec2.html>.

¹⁴ A Kínzás Elleni Bizottság következtetése és ajánlása: Magyarország, 06/02/2007, CAT/C/HUN/CO/4, 10. bekezdés, [http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/\(Symbol\)/CAT.C.HUN.CO.4.En?Opendocument](http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/CAT.C.HUN.CO.4.En?Opendocument).

17. A Kínzás Elleni Bizottság emellett 2006-ban, összegző észrevételeiben a képzés szükségességére is kitért:

A részes állam fejlessze tovább tájékoztató programjait annak érdekében, hogy a rendészeti szervek munkatársai, a börtönök személyzete és a határőrök tisztában legyenek az egyezmény rendelkezéseivel, valamint azzal, hogy azok megsértése vizsgálatot és felelősségre vonással jár. Az érintett személyzet számára nyújtsanak speciális képzést a kínzásra és nem megfelelő bánásmódról utaló jelek felismerésével kapcsolatban (...). Továbbá a részes állam dolgozzon ki és alkalmazzon megfelelő módszert annak értékelésére, hogy mennyire eredményesek ezek a képzések és tájékoztató programok a kínzással, erőszakkal és a nem megfelelő bánásmóddal kapcsolatos esetek számának csökkentése szempontjából.¹⁵

18. Ahogy azt a Bizottság is jelezte, szükség van a visszairányítással, kiutasítással, kitoloncolással és kiadatással kapcsolatos döntések tényleges, független és pártatlan felülvizsgálatára. Ezen ajánlások tartalmát egyelőre sajnos nem tükrözi a magyar jog és a joggyakorlat. Bár a Magyar Helsinki Bizottság korábban szervezett néhány képzést az EU támogatásával, a kormány – az UNHCR ajánlásai ellenére – még mindig nem dolgozott ki formális programot a rendvédelmi szervek (és a határrendészet) dolgozóinak emberi jogokkal és menekültekkel kapcsolatos rendszeres és szisztematikus képzésére. Pozitív fejlemény ezen a téren, hogy több szervezet együttműködésének köszönhetően a Rendőrtiszti Főiskola számára 2011-ben kidolgozásra került egy tankönyvtervezet az emberi jogok figyelembevételével végzett határellenőrzés témakörében.¹⁶ Azonban további biztosítékok kidolgozására és alkalmazására van szükség a *refoulement* kockázatának csökkentése érdekében.

Területhez való
hozzáférés

Ajánlások:

- a menedékkérők számára lehetővé kell tenni, hogy belépjenek az ország területére, továbbá a nemzetközi menekültügyi és emberi jogokkal összhangban maximális mértékben tiszteletben kell tartani a visszaküldés tilalmának (*non-refoulement*) elvét;
- annak érdekében, hogy a visszaküldés tilalmának elve ne sérüljön, kötelezővé kell tenni a hatóságok számára meghallgatás lefolytatását valamennyi visszairányítással kapcsolatos döntés előtt;
- képzési programokat kell kidolgozni a rendvédelmi szervek dolgozóinak, a börtönök személyzete és az 1951. évi egyezményrel kapcsolatban érintett más tisztviselők számára, és olyan mechanizmusokat kell kialakítani, amelyek révén biztosítható a képzési programok fenntarthatósága.

¹⁵ Ugyanott, 14. lábjegyzet, 11. bekezdés.

¹⁶ Országos Rendőr-főkapitányság, Magyar Helsinki Bizottság és UNHCR.

VII. Hozzáférés a menedékjogi eljáráshoz

(ideértve a Dublin II eljárás keretében Magyarországra küldött menedékkérőket is)

19. Az érintettek általában hozzáférnek a menedékjogi eljárásokhoz mind az országon belül, mind a repülőtéren. Nehezebb helyzetben vannak azonban a fogva tartott személyek,¹⁷ a Dublin II eljárás keretében visszaküldött menedékkérők, valamint azok, akik Szerbián keresztül érkeznek az országba. Bár sok fogvatartott nyújtott be menedékkérelmet, a jelentések szerint nem minden fogvatartottnak van módja ténylegesen kérelem benyújtására, és az is előfordul, hogy a benyújtott kérelmet nem továbbítják az illetékes hatóságnak. A Magyar Helsinki Bizottság több ilyen esetet dokumentált 2010 és 2011 során.¹⁸ A probléma egyik oka valószínűleg az, hogy a fogvatartó létesítményekben nem jól szervezett a védelemre vonatkozó kérelmek és egyéb kérések regisztrálása és továbbítása az illetékes hatóságok felé.
20. Az eljáráshoz való hozzáférés a **Dublin II** rendelet értelmében visszaküldött menedékkérők számára is problémás¹⁹, mert őket a magyar hatóságok nem kezelik automatikusan menedékkérőként. Ezeknek az embereknek visszatérésüket követően új menedékkérelmet kell benyújtaniuk, akkor is, ha korábban más európai országban már védelemért folyamodtak, és függetlenül attól, hogy a Dublin II eljárás keretében kerültek Magyarországra. Ezek a kérelmek ismételt benyújtott kérelemnek minősülnek. A legtöbb esetben a Magyarországra való visszatéréskor a kiutasítási határozat kibocsátását követően automatikusan őrizetbe veszik a visszaküldött személyt.²⁰ A kérelmezőknek új elemekkel kell alátámasztaniuk kérelmüket, amelyekkel kiegészíthetik az eredeti kérelemben rögzített tényeket. A 2010 decemberében életbe lépett jogszabály-módosítások értelmében az ismételt benyújtott kérelmeknek nem minden esetben van automatikusan halasztó hatályuk a kiutasításra vonatkozóan.²¹ Ennek eredményeképpen a Dublin II rendelet értelmében Magyarországra küldött menedékkérők általában védtelenek a harmadik országba történő kiutasítással szemben, akkor is, ha kérelmüket még nem bírálták el a hatóságok. Összefoglalva tehát a Dublin II eljárás keretében visszaküldött menedékkérőknek nem feltétlenül van hozzáférése a védelemhez Magyarországon.²²

Eljáráshoz való
hozzáférés

¹⁷ 2011: 1102 (2010: 832, 2009: 401, 2008: 387; 2007: 762).

¹⁸ Lásd Magyar Helsinki Bizottság, *Bevarrva: idegenrendészeti fogvatartás Magyarországon (2010)*, 2011. április, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4ed77ea72.html>.

¹⁹ Magyarország azon öt EU-tagállam egyike, amelyek 2010-ben a legtöbb menedékkérőt küldték vissza Görögországba (120).

²⁰ Meg kell említenünk azonban, hogy 118, a Dublin II eljárás keretében visszaküldött menedékkérő a debreceni nyitott befogadóállomáson került elhelyezésre 2011-ben (a Magyarországra visszaküldött menedékkérők száma: 2010-ben 742, 2011-ben 448). A menedékkérők nyitott létesítményekben való elhelyezésének és/vagy oda történő áthelyezésének rendszerével kapcsolatban jelenleg az egyik legnagyobb probléma az, hogy az alkalmazott kritériumok nem átláthatók.

²¹ A menedékjogi törvény 54. §-e szerint: „Ha ugyanaz a kérelmező azt követően nyújt be kérelmet, hogy két korábbi kérelme tárgyában jogerős elutasító, illetve megszüntető döntés született, és a menekültügyi hatóság a visszaküldés tilalmának fennállását nem állapította meg, a) a kérelem benyújtásának nincs halasztó hatálya: aa) a kiutasítás végrehajtására vonatkozóan; ab) a külföldi állampolgár kiadatására vonatkozóan.” A Dublin II eljárás keretében visszaküldött menedékkérők által a visszatérésük után benyújtott kérelem ismételt benyújtott kérelemnek minősül, mivel az eredeti menedékkérelem ügyében az eljárás (i) általában nem zárult le, és nem is folytatódott a visszaérkezést követően, vagy (ii) olyan esetekben, amikor a menedékkérő a meghallgatást követően elhagyja az országot, és a hatóság elutasító határozatot hoz.

²² Magyar Helsinki Bizottság, „A védelemhez való hozzáférés bizonytalansága: információk a Dublin II eljárás keretében Magyarországra visszatérő menedékkérők kezelésével kapcsolatban”, 2011. december, („A Dublini eljárás keretében visszaküldött menedékkérőkkel kapcsolatos jelentés”), <http://helsinki.hu/wp-content/uploads/Access-to-protection-jeopardised-FINAL1.pdf>.

21. A BÁH a Dublin II rendelet értelmében Magyarországra visszaküldött menedékkérők többségét illegális migránsként kezeli. Miután ezek az emberek megérkeznek Magyarországra, a hatóság azonnal kiutasító határozatot hoz, majd adminisztratív őrizetbe veszi a menedékkérőket.²³ A Magyar Helsinki Bizottság öt konkrét esetben megtámadta ezt a gyakorlatot. A Fővárosi Bíróság három esetben úgy ítélte meg,²⁴ hogy a BÁH kiutasító határozata törvényt sértett; a BÁH-nak fel kellett volna függesztenie a kiutasítási eljárást mindaddig, míg a menedékkérellemel kapcsolatban döntés születik; továbbá nincs törvényes jogalap egy, a Dublin II rendelet értelmében visszaküldött menedékkérő kiutasítására, ha az menedékért folyamodik.²⁵
22. A vonatkozó európai uniós jogszabályok egyértelmű jogi kötelezettséget határoznak meg azzal kapcsolatban, hogy a Dublin II rendelet értelmében visszaküldött menedékkérők által benyújtott kérelmek elbírálásáért felelős államok kötelesek „visszafogadni” ezeket a személyeket, vagyis kötelesek őket területükre beengedni, menedékkérelmüket elbírálni,²⁶ garantálni a menedékkérők azon jogát, hogy mindaddig, míg ügyükben döntés születik, az országban maradhassanak,²⁷ és olyan dokumentummal ellátni őket, amely igazolja menedékkérő státuszukat, vagy tanúsítja, hogy az országban maradhatnak mindaddig, míg ügyükben döntés születik.²⁸

Ajánlás

- Gondoskodni kell arról, hogy az érintett személyek a vonatkozó nemzetközi standardokkal összhangban minden esetben teljes körűen hozzáférhessenek a menedékjogi eljáráshoz.

Eljáráshoz való
hozzáférés

- ²³ Meg kell említenünk azonban, hogy 118, a Dublin II eljárás keretében visszaküldött menedékkérő a debreceni nyitott befogadóállomáson került elhelyezésre 2011-ben (a Magyarországra visszaküldött menedékkérők száma: 2010-ben 742, 2011-ben 448). A menedékkérők nyitott létesítményekben való elhelyezésének és/vagy oda történő áthelyezésének rendszerével kapcsolatban jelenleg az egyik legnagyobb probléma az, hogy az alkalmazott kritériumok nem átláthatók.
- ²⁴ W. G. kontra Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal, Fővárosi Bíróság, 5.K.34.146/2010/4., 2011. január 4.; A. R. kontra Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal, Fővárosi Bíróság, 15.K.34.907/2010/5., 2011. március 31.; H. W. kontra Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal, Fővárosi Bíróság, 21.K.32.365/2011, 2011. szeptember 21., hivatkozva a Dublini eljárás keretében visszaküldött menedékkérőkkel kapcsolatos jelentésben, lásd 2. oldal, 22. lábjegyzet.
- ²⁵ A Dublini eljárás keretében visszaküldött menedékkérőkkel kapcsolatos jelentés, 2. oldal, lásd 22. lábjegyzet.
- ²⁶ Dublin II rendelet, 16. cikk, (1) bekezdés, (a), (b) és (c) pont, és 20. cikk, (1) bekezdés, (d) pont. Lásd még az *EK 2007-es értékelő jelentését a Dublini rendszerről*, mely szerint: „A Dublini rendelet a felelősként meghatározott államra rója a menedékkérelmek elbírálásának kötelezettségét. Míg a legtöbb tagállam megfelelően, vagyis úgy értelmezi ezt a rendelkezést, hogy köteles teljes körűen megvizsgálni a kérelmező védelmi szükségleteit, a Bizottság információi szerint egy tagállam bizonyos körülmények között nem végzi el a más tagállamokból visszaküldött menedékkérők kérelmének elbírálását. A menedékkérelmek vizsgálatának kötelezettségét minden esetben a Dublini rendeletnek megfelelően kell értelmezni, vagyis a folyamat során azt kell megvizsgálni, hogy a kérelmező a kvalifikációs irányelv tükrében menekültnek minősül-e.” <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0299:FIN:EN:PDF>, 6. oldal.
- ²⁷ A Tanács 2005/85/EK irányelve (2005. december 1.) a menekültstátusz megadására és visszavonására vonatkozó tagállami eljárások minimumszabályairól (Menekültügyi eljárásokról szóló irányelv), OJ L 326/13, 2005. december 13., 7. cikk (1) bekezdés.
- ²⁸ A Tanács 2003/9/EK irányelve (2003. január 27.) a menedékkérők befogadásának minimumszabályainak megállapításáról (A befogadási feltételekről szóló irányelv), OJ L 31, 2003. február 6., 6. cikk.

VIII. A menedékjogi eljárás minősége

23. A menedékjogi eljárás, amelyet a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal folytat le (Menekültügyi Igazgatóság), a menekültkérelem elbírálását és a kiegészítő védelemre való jogosultságot egyetlen folyamat keretében vizsgálja. Az eljárás hossza általában 90 nap, és a BÁH jellemzően nem lépi túl a törvény által meghatározott időkeretet. A kérelmező kérheti a bíróságtól a BÁH által hozott döntés felülvizsgálatát. Ennek megfelelően a magyar menedékjogi rendszer egy közigazgatási szintet (első fok) és egy bírósági szintet (másodfok) foglal magában. A bírák általában nem specializálódnak menedékjogi kérdésekre, többségük nem kapott menedékjoggal kapcsolatos képzést.
24. A BÁH minőségbiztosítási rendszer bevezetésével törekszik biztosítani a menedékjogi eljárás megfelelő minőségét. A BÁH és az UNHCR szorosan együttműködik a menedékjogi eljárás fejlesztésének előmozdítása érdekében – a két szervezet partneri kapcsolatot ápol az UNHCR által működtetett Asylum Systems Quality Assurance and Evaluation Mechanism (ASQAEM) és Further Developing Asylum Quality in the EU (FDQ) programokban.²⁹ Továbbá az UNHCR havonta auditálja a BÁH dokumentumait (meghallgatások és határozatok) egy, a meghallgatások, jegyzőkönyvek és határozatok minőségi auditálása során alkalmazandó paramétereket tartalmazó kézikönyv segítségével, amelyet a BÁH, a UK Border Agency és az UNHCR közösen állított össze. Az UNHCR tízből három dokumentumot auditál, majd az eredményeket összehasonlítják és megbeszélik a BÁH munkatársaival, mielőtt a közös megállapításokat az érintett döntéshozóval megosztják.
25. A fejlesztendő területek közé tartozik a biztonságos harmadik ország koncepciójának alkalmazása,³⁰ a belső menekülési (vagy áthelyezési) alternatíva koncepciójának alkalmazása,³¹ az LGBTI csoportba tartozó személyek kezelése,³² valamint a tolmácsszolgáltatások minősége.
26. A vonatkozó jogszabály értelmében a Fővárosi Bíróság évekig kizárólagos illetékességgel rendelkezett a menedékjogi eljárásokkal kapcsolatos jogorvoslati ügyekben. Bár a Fővárosi Bíróság Közigazgatási Kollégiumának bírái nem szakosodtak kifejezetten menedékjogi eljárások lefolytatására, némelyikük komoly ismeretekre tett szert a nemzeti és nemzetközi menekültjoggal kapcsolatban. 2010-ben és 2011-ben az FB egy-egy ügyet utalt az Európai Közösségek Bírósága elé előzetes döntéshozatalra az 2004/83/EK irányelv 12. cikke (1) bekezdése (a) pontja (és a Genfi Egyezmény 1D cikkének) kontextusában.^{33 34}

²⁹ Ezekre a projektekre a közép-európai régióban került sor, az Európai Menekültügyi Alap támogatásával. A magyar menedékjogi eljárás továbbfejlesztése terén elért eredményeket mind a BÁH Menekültügyi Igazgatósága, mind a szervezet más igazgatóságai értékelik és elismerik. Az eredmények nyomán felmerült az igény a minőségbiztosítási rendszer bevezetésére más területeken is, például a BÁH Idegenrendészeti Igazgatósága által végzett hontalansági eljárás és az országinformációs munka során. A fenntarthatóság érdekében a minőségbiztosítás folyamatát szervezeti és működési szabályzatába is belefoglalta a BÁH. A BÁH auditorai és vezetői elkötelezettek a minőség fejlesztése iránt, és nagy felelősséggel végzik a minőségbiztosítási tevékenységeiket.

³⁰ Lásd 6. bekezdés.

³¹ Az UNHCR RRCE tanulmánya „a belső menekülési alternatíva koncepciójának gyakorlati alkalmazásáról a közép-európai országokban”, 2012. március

³² Leszbikus, meleg, biszexuális, transznemű és intersexuális emberek.

³³ Bolbol kontra Magyarország, C-31/09, 2010. június 17.

³⁴ El Kott kontra Magyarország, C-364/11.

27. 2011 áprilisa óta azonban az FB nem rendelkezik kizárólagos illetékességgel a menedékjogi eljárásokkal kapcsolatos ügyekben. Jelenleg az FB mellett négy megyei bíróság foglalkozik a BÁH által hozott határozatok felülvizsgálatával.³⁵ Az újonnan bevont bíróságok – többnyire olyan városokban, ahol adminisztratív fogva tartó létesítmény vagy befogadó állomás működik (pl. Debrecen) – nem rendelkeznek tapasztalatokkal menedékjogi ügyekben. Az ismeretek hiánya miatt a menekültjog lényeges koncepcióit (pl. „biztonságos harmadik ország”, „belső menekülési alternatíva vagy relokáció”) egészen eltérően értelmezik a különböző bíróságok és bírák, ami a kérelmekkel kapcsolatos döntésekben is tükröződik.³⁶

Ajánlások

- megfelelő erőforrásokat kell szentelni az újonnan bevont bíróságok és bírák szakirányú ismereteinek fejlesztésére például referenciaanyagok segítségével, hogy azok megalapozott döntéseket hozhassanak menedékjogi kérdésekben.

IX. Menedékkérők befogadási körülményei

28. Magyarországon hagyományosan táborokban helyezték el a menedékkérőket. Korábban a menedékkérők és menekültek a BÁH nyitott létesítményeiben jutottak természetbeni juttatásokhoz és támogatásokhoz. 2010-ben azonban ezt a gyakorlatot felváltotta az országba jogellenesen belépő vagy tartózkodó menedékkérők rutinszerű fogva tartása. 2011 áprilisában a BÁH három létesítménye közül a békéscsabai teljes mértékben a rendőrség fennhatósága alá került (bár a tulajdonos továbbra is a BÁH), amely azt fogvatartó intézménnyé alakította át. Ugyanez történik a debreceni nyitott létesítmény egyik nagy épületével is, amelyet szintén fogvatartó létesítménnyé alakít át a rendőrség.
29. A legtöbb menedékkérő szabálytalanul („irregularly”) lép be az országba, és a rendőrség által működtetett négy állandó fogva tartó létesítmény valamelyikében kerül elhelyezésre (Budapest, Győr, Kiskunhalas, Nyírbátor), a gyermekes családok, házaspárok és egyedülálló nők a békéscsabai ideiglenes fogva tartó létesítményben. Olyan esetekben, amikor Magyarország közvetlenül felelős a menedékkérelmek elbírálásáért, a menedékkérők az érdemi menedékjogi eljárásban vesznek részt, és vagy a debreceni nyitott befogadóállomásra kerülnek, vagy a fogva tartó létesítményben maradnak. A Magyarországon menedéket kérő kísérel nélküli gyermekek a Fóton lévő, a Nemzeti Erőforrások Minisztériuma által működtetett Kísérel Nélküli Gyermekek Otthonában kerülnek elhelyezésre. Az elismert menekültek és a nemzetközi védelemben részesülők a BÁH bicskei nyílt integrációs létesítményébe kerülnek. Azok a menedékkérők, akik 12 hónapot töltöttek fogvatartásban és ismételt kérelmet nyújtottak be, 2011 júniusa óta átkerülnek a BÁH balassagyarmati nyitott közösségi szállására.

Befogadási
körülmények

³⁵ A CXXXV törvény 123. cikke a migrációval kapcsolatos jogszabályok módosításairól (2010. december 7.).

³⁶ Pl. azokban az esetekben, amelyekben a kérelmezőt az MHB képviselte, a szegedi bíróság elé került 14 esetből 12-ben a BÁH határozata szerint Szerbia „biztonságos harmadik országnak” tekinthető a menedékkérő számára, a debreceni bíróság elé került 6 esetből pedig 2 esetben indokolta ezzel a döntését a BÁH.

30. A kormány aktívan együttműködik az UNHCR-rel az érintettek részvételével zajló éves életkor, nem és sokszínűség figyelembevételére épülő felmérésekben,³⁷ melyeket³⁸ emberi jogi- és közösségalapú szemlélettel végeznek.³⁹ Ennek során a hatóságok, az UNHCR és a résztvevő civil szervezetek számos problémát és hiányosságot tárnak fel. Az eredmények részletes képet adnak a befogadási körülményekről, és lehetővé teszik prioritások meghatározását a menedékkérők befogadási körülményeinek javítása terén.
31. Ettől függetlenül a magyarországi létesítményekben a befogadási körülmények és szolgáltatások színvonala továbbra is elmarad a nemzetközi és az uniós standardoktól. A nem ritkán elhúzódó menedékjogi eljárások során az érintettek izoláltan élnek a BÁH befogadó létesítményeiben. A korlátozott lehetőségek a magyar nyelv elsajátítására, valamint az elszigeteltség lehetetlenné teszik számukra, hogy kapcsolatot alakítsanak ki a helyi közösséggel. Szabad mozgáshoz való joguk gyakran nem érvényesül a gyakorlatban, hiszen a legtöbb menedékkérőnek például nincs pénze buszjegyre. A szintén korlátozott munkavállalási lehetőségek – csak a létesítmény területén dolgozhatnak a menedékkérők – szinte lehetetlenné teszik, hogy a bentlakók önfenntartóvá váljanak.
32. A debreceni létesítmény vegyes összetételű, különböző jogállású bentlakóknak ad otthont. Vannak köztük menedékkérők, kitoloncolásra váró külföldiek, befogadott státusszal rendelkezők, hontalanok és más kategóriába tartozó személyek. Mivel a különböző jogállásokhoz eltérő jogok és lehetőségek társulnak, nem ritka például, hogy szomszédos szobákban elhelyezett gyermekek eltérő élelmezést kapnak. Az ismételt kérelmet benyújtó menedékkérők nem jogosultak ugyanazokra a szolgáltatásokra, mint a kérelmüket első ízben benyújtó menedékkérők, abban az esetben sem, ha kérelmük megalapozottságát még nem bírálták el a hatóságok. A jogállások és a hozzájuk tartozó jogosultságok közötti eltéréseket nem magyarázzák el megfelelő módon a bentlakóknak. Az UNHCR olyan esetet is dokumentált, amikor egyetlen családon belül is eltérő jogállással és jogosultságokkal rendelkeztek a családtagok.
33. A debreceni és a balassagyarmati létesítményekben sokan panaszkodtak az elégtelen egészségügyi szolgáltatások miatt, mondván, hogy az orvosi vizsgálatok felületesek, szakellátás (pl. bőrgyógyászat) nem érhető el, az eltört szemüvegek javíttatása vagy cseréje körülményes, és megfizethetetlenül drága a fogászati ellátás. A különböző egészségügyi problémákra gyakran ugyanazt a gyógyszert írja fel az orvos, és a beszámolók szerint gyakori, hogy az egészségügyi személyzet meg sem próbálja feltárni a panaszok valódi okát. A fogva tartó létesítményekben gyakran kapnak a bentlakók nyugtatót. Ennek kapcsán előfordul, hogy a menedékkérő már gyógyszerfüggőként kerül a balassagyarmati létesítménybe. Érkeztek beszámolók fertőző májgyulladásban szenvedő és kábítószerfüggő menedékkérőkről, de sokan küzdenek pszichológiai problémákkal is, amelyekkel kapcsolatban nem kapnak megfelelő segítséget. Az egészségügyi személyzettel folytatott kommunikációt általában nem segítik tolmácsok, ami nagymértékben rontja a vizsgálatok és a kezelések eredményességét.
34. Különösen rossz a helyzet a debreceni létesítményben, ahol a bentlakók beszámolóit szerint nagyon rossz állapotban vannak a vécék és a zuhanyzók, az épületekben a rendszeres irtás ellenére csótányok szaladgálnak, a fokozottan sérülékeny bentlakók épületében gyakran nincs meleg víz, és a higiéniai csomagok minősége és mennyisége sem megfelelő. Nagyobb figyelmet igényelnének a bentlakók speciális étkezési szükségletei, az élelmezés terén több rugalmasságra lenne szükség, különösen azokon a napokon, amikor a bentlakók kimehetnek a városba. A balassagyarmati létesítményben lakó menedékkérők az ételek elégtelen minőségét is szóvá tették.

³⁷ Lásd az UNHCR Tool for Participatory Assessment in Operations (az érintettek bevonásával végzett helyzetfelmérés módszere) című dokumentumát, <http://www.unhcr.org/450e963f2.html>.

³⁸ Lásd az UNHCR: Age, Gender and Diversity Mainstreaming Forward Plan (Életkor, nem és sokszínűség fokozott figyelembevételét célzó terv) 2011-2016, <http://www.unhcr.org/4e7762f19.pdf>.

³⁹ Lásd UNHCR, A Community-based Approach in UNHCR Operations (Közösségalapú megközelítés alkalmazása az UNHCR tevékenysége során), Jogi kiadványok, 2008. január 1., <http://www.unhcr.org/47ed0e212.html>. A menekültek és menedékkérők közvetlen bevonásával zajló folyamat célja a kormány, a civil szervezetek és az UNHCR által végzett tevékenységek és programok tervezésének és megvalósításának támogatása. A csoport különböző létesítményekbe, köztük adminisztratív fogva tartó létesítményekbe látogat el, és az eredmények alapján ajánlásokat fogalmaz meg a feltárt problémák megoldására. A csoport tagjai megbeszélik az eredményeket a létesítmények vezetőségével, valamint a BÁH és a Rendőrség illetékeseivel, akikkel közösen megoldásokat dolgoznak ki a problémák kezelésére, a későbbiekben pedig nyomon követik a megoldások alkalmazását és az általuk elért eredményeket. Többek között az érintettek panaszai alapján kidolgozott ajánlásoknak köszönhető az is, hogy a debreceni létesítményben elhelyezett menedékkérők ma már választhatnak, hogy készpénzt kérnek vagy természetben kérik az étkezést, higiéniai ellátást.

35. Gyakran alakulnak ki konfliktusok a különböző csoportba tartozó menedékkérők között. Mindennaposak a különböző etnikumú bentlakók közötti összetűzések, ami súlyos biztonsági kockázatot jelent, főleg a nőkre és a gyermekekre nézve. A debreceni létesítményben az albánok etnikumúak és a koszovói romák között alakul ki rendszeresen konfliktus.
36. A különböző csoportok közötti feszültség egyik oka valószínűleg a befogadó rendszer rugalmatlansága.⁴⁰ Korábban a tábor lakói áthelyezhetők voltak egyik létesítményből a másikba, ami lehetővé tette a különböző etnikumú csoportok vagy problémás személyek elkülönítését, ezáltal csökkentve a konfliktusok és az erőszak kockázatát. 2008. január 1. óta azonban a BÁH minden egyes létesítménye meghatározott funkciót lát el (Békéscsaba: speciális csoportok fogva tartása előzetes vizsgálat céljából; Debrecen: olyan személyek elhelyezése, akiknek kérelme elbírálás alatt áll; Bicske: integráció; Balassagyarmat: ismételt kérelmet benyújtó vagy nem benyújtó korábbi fogvatartottak elhelyezése).
37. A debreceni létesítményben élők jelezték, hogy a rendőrség rendszeresen végez éjszakai ellenőrzéseket, melyek során a rendőrök durván járnak el, és nem tartják tiszteletben a magánélethez és az emberi méltósághoz való jogot. A biztonsági ellenőrzések különösen a poszttraumás stressz szindrómában szenvedő bentlakókat viselik meg. A balassagyarmati létesítményben nagyon feszült a légkör, gyakoriak a verbális konfliktusok
38. A befogadási rendszer jelenleg nem tartja teljes mértékben tiszteletben a gyermek mindenképp felett álló érdekének elvét.⁴¹ Azoknak a családoknak is, ahol iskoláskorú gyermek van, át kell költözniük Békéscsabáról Debrecenbe, majd ha megkapják az elismert státuszt, Debrecenből Bicskére, ha nem, akkor pedig Balassagyarmatra kerülnek más menedékkérőkkel, anélkül, hogy a hatóságok vizsgálnák a gyermek mindenképp felett álló érdekét az adott esetben.
39. A befogadóközpontokban – főleg Balassagyarmaton – erősen behatároltak a menedékkérők lehetőségei a tartalmas időtöltésre. A passzivitás és a frusztráció azonban fokozza a pszichés problémák és a dependencia kialakulásának kockázatát. A semmittevés és a kilátástalanság ("az út vége") következményeként⁴² kialakuló feszült légkört gyakran sem a személyzet, sem a bentlakók nem képesek megfelelően kezelni.
40. A debreceni létesítményben elhelyezett menedékkérők arról számoltak be, hogy nem kapnak megfelelő tájékoztatást a menedékjogi eljárással és saját ügyükkel kapcsolatban. Ehhez hasonlóan a balassagyarmati létesítmény lakói is szóvá tették, hogy sem elhelyezésük okairól, sem a kérelmükkel kapcsolatos eljárás következő lépéseiről nem kapnak megfelelő információkat.
41. Jelenleg nem működik a befogadási körülmények ellenőrzését célzó külső felügyeleti vagy minőségellenőrző mechanizmus. Van ugyan egy hivatalos eljárás a panaszok elbírálására, de a beszámolók szerint a folyamat nem működik megfelelően. A független mediációt, mint a vezetőség és a bentlakók közötti kapcsolat javítását célzó folyamatot nem alkalmazza ilyen esetekben a rendszer, ami különösen Balassagyarmaton okoz problémákat.

⁴⁰ Lásd az alapvető jogok országgyűlési biztosának jelentését, 2008. december 18., www.obh.hu.

⁴¹ Gyermekek jogi Egyezmény 3. cikke; menedékjogi törvény 4. § (1) bek.

⁴² Idézet egy, az UNHCR munkatársai által meghallgatott bentlakótól, aki 12 hónapot töltött fogva tartásban és – főleg technikai okok miatt – továbbra sem térhetett vissza egyik országba sem, ugyanakkor semmilyen védett státuszt sem kapott.

42. A magyarországi befogadási rendszer összességében sürgős felülvizsgálatra szorul, mivel a tapasztalatok szerint a körülményeket általában nem az ellátottak szükségletei, hanem a rendelkezésre álló anyagi források határozzák meg. Mivel a menedékjogi rendszer működtetésére egyre kevesebb pénz jut, egyre több alapvető szolgáltatást szerveznek ki a létesítmények, miközben nem gondoskodnak megfelelően e szolgáltatások minőségbiztosításáról. A kívülről érkező forrásokat, például az Európai Menekültügyi Alap által nyújtott támogatást többnyire az alapvető szolgáltatásokra fordítja a rendszer, ám ezek a projektek/szolgáltatások gyakran nem fenntarthatók, mivel a szükséges nemzeti források nem állnak rendelkezésre. Ugyanez igaz a korábban kínzás áldozatául esett menedékkérők rehabilitációjára és kezelésére. A poszttraumás stressz szindrómában szenvedő vagy korábban kínzáson átesett menedékkérők és menekültek támogatását célzó szolgáltatásokat nem teszi kötelezővé a jog. Egy, az UNHCR-rel partneri kapcsolatot ápoló helyi civil szervezet, a Cordelia Alapítvány nyújt ilyen jellegű szolgáltatásokat, bár ezek elérhetősége is nagyban függ a rendelkezésre álló anyagi forrásoktól.

Ajánlások

A hatóságok olyan megközelítést alkalmazzanak a befogadási körülményekkel kapcsolatban, amely

- szükségletalapú, vagyis képes rugalmasan reagálni az egyedi szükségletekre és képes kezelni a csoportdinamikai vonatkozásokat;
- megoldásközpontú, vagyis érdemben figyelembe veszi a menedékjogi eljárás potenciális hosszú távú kimeneteit, ideértve azok integrációját, akiknek jogosultságát a nemzetközi védelemre elismerik a hatóságok, valamint azok fenntartható hazatelepítését és reintegrációját, akiknek kérelmét elutasították a hatóságok; ebben az összefüggésben célszerű megfontolni a táboralapú rendszer átalakítását;
- biztosítja a megfelelő minőséget, vagyis a nyújtott szolgáltatások megfelelnek a független módon meghatározott, átlátható standardoknak, valamint a menedékjogi törvény és más vonatkozó jogszabályok rendelkezéseinek.

Befogadási
körülmények

X. A menedékkérők fogva tartása

43. Aggasztó, hogy a menedékkérőknek komoly kihívásokkal kell szembenéznük a tekintetben, hogy Magyarországon nemzetközi és európai színvonalú védelmet élvezhessenek, ideértve az adminisztratív őrizetbe vétel egyre gyakoribb alkalmazását. 2010 áprilisa óta az őrizetbe vétel az addigi kivételes előfordulás helyett általánossá vált. 1102 olyan menedékkérőről számoltak be 2011-ben, akik fogva tartásuk során folyamodtak menedékjogért, ez a szám az összes menedékjogot kérő kétharmada.⁴³ A 2011. év bármely adott napján átlagosan 93 menedékkérő volt őrizetben Magyarországon. A legnagyobb, nyírbátori idegenrendészeti fogdában a fogvatartottak többsége 4-5 hónapot tölt őrizetben. Ezenkívül 2010. december 24-én olyan módosítások léptek hatályba a menedékkérőket érintő jogszabályokban,⁴⁴ amelyek lehetővé teszik a menedékkérők fogva tartását az érdemi eljárás szakaszában,⁴⁵ 12 hónapra növelik az adminisztratív őrizet maximális tartamát, illetve lehetővé teszik a gyermekes családok legfeljebb 30 napos őrizetbe vételét.
44. Amellett, hogy hiányzott a menedékkérők őrizetbe vételének világosan alkalmazható jogalapja, a 2008-tól a menekültügyi jogszabályok 2010. évi módosításáig folytatott korábbi őrizetbe vételi gyakorlat jogellenes és önkényes volt, mert nem állt összhangban a magyar jogszabályok által előírt eljárásokkal, nevezetesen a menedékjogi törvény 55. § (3) bekezdésével.⁴⁶ A menedékkérőket a jogszabályban előírt 15 napnál tovább tartották adminisztratív őrizetben, még akkor sem engedték szabadon őket, ha ügyükben az eljárás érdemi szakaszba került. A menedékkérők fogva tartásának magyarországi gyakorlata volt a tárgya az Emberi Jogok Európai Bírósága (EJEB) egyik döntésének.⁴⁷ Az Amerikai Egyesült Államok Külügyminisztériumának éves emberi jogi jelentése (2010. március 12-én)⁴⁸ kifejezetten megemlíti a menedékkérők jogellenes fogva tartását Magyarországon.⁴⁹

⁴³ Összehasonlításként ez a szám 2010-ben 832, 2009-ben 401, 2008-ban 387, 2007-ben pedig 762 volt.

⁴⁴ 2010. évi CXXXV. törvény (a Parlament 2010. november 22-én fogadta el); 290/2010 (XII.21.) Kormányrendelet.

⁴⁵ A menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény (a továbbiakban „menedékjogi törvény”) 55. § (1) bekezdése így rendelkezik: „A menekültügyi hatóság a kérelmet részletes vizsgálati eljárásra utalja, amennyiben a kérelem elfogadhatóságát állapítja meg, és a kérelem nem nyilvánvalóan megalapozatlan.” Ezt a „részletes vizsgálati eljárást” Magyarországon általában „érdemi eljárásnak” nevezik.

⁴⁶ A menedékjogi törvény 55. § (3) bekezdése: „Ha a menekültügyi hatóság a kérelmet érdemi eljárásra utalja, és a kérelmező idegenrendészeti őrizetben van, a menekültügyi hatóság kezdeményezésére az idegenrendészeti hatóság az őrizetet megszünteti.”

⁴⁷ *Lokpo és Toure kontra Magyarország*, a beadvány száma: 10816/10, Európa Tanács: Emberi Jogok Európai Bírósága, 2011. szeptember 20., <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4e8ac6652.html>. A Bíróság nem találta bizonyítottnak, hogy a kérelmezők fogva tartása, amely állítólag öt hónapig tartott kiutasítási céllal, de végül nem utasították ki őket, arányban állt volna az idegenrendészeti politika szándékával. Ezért az Egyezmény 5. cikke 1. § (f) pontjának alkalmazásában a kérelmezők fogva tartása nem volt törvényesnek tekinthető, és azt az Egyezmény 5. cikke 1. § megsértéseként kellett értékelni. A kormány által a Nagykamarához benyújtott fellebbezést elutasították, így az ítélet végleges, és Magyarország 2012. március 8-tól kezdődően három hónapon belül 10 000 eurót köteles fizetni nem vagyoni kártérítésként mindegyik kérelmezőnek, valamint összesen 3000 eurót közös költségtérítésként.

⁴⁸ Az Amerikai Egyesült Államok Külügyminisztériuma, Demokráciai, Emberi Jogi és Munkaügyi Iroda, *Emberi jogi jelentések, 2009. évi országjelentések az emberi jogi gyakorlatokról, Európa és Eurázsia, Magyarország*, <http://www.state.gov/j/drl/rls/hrrpt/2009/eur/136035.htm>.

⁴⁹ Április 21-én a legfőbb ügyész megállapította, hogy a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal jogellenesen tartott fogva bizonyos menedékkérőket. A legfőbb ügyész felszólította a BÁH-ot a jogszabályok betartására és minden olyan menedékkérő szabadon bocsátására, akinek kérelme a menedékjogi eljárás érdemi szakaszába jutott. A BÁH kifogásolta ezt a felszólítást a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztériumnál és törvénymódosítást javasolt. A Magyar Helsinki Bizottság arról számolt be, hogy a jogellenes gyakorlat a legfőbb ügyész beavatkozása ellenére is folytatódott az év végén. A teljes jelentés megtekinthető: <http://www.state.gov/g/drl/rls/hrrpt/2009/eur/136035.htm>.

45. A menedékkérő gyermekes családok fogva tartása hevesen bírálatok keresztjében áll. Magyar tisztviselők tájékoztatása szerint az új jogszabály értelmében legalább 77 családot vettek őrizetbe.⁵⁰ Az idevonatkozó rendelkezés⁵¹ kiköti, hogy családokat csak végső intézkedésként szabad őrizetbe venni. Az UNHCR statisztikai adatokat kért a Magyarországon menedékjogot kérő gyermekes családok számáról, valamint közülük azokról, akiknek őrizetét elrendelték, és a fogva tartás időtartamáról. A kért adatokat a BÁH az 1951. évi Genfi Egyezmény 35. cikke ellenére nem adta át.⁵² Az UNHCR ezért nem tudja megerősíteni, hogy a rendelkezést a gyakorlatban csak végső intézkedésként alkalmazták.⁵³
46. Magyarország hosszú adminisztratív őrizeti időszakot szab ki a menedékkérőkre anélkül, hogy módot adna az elrendelt őrizet tényleges és érdemi felülvizsgálatára, illetve alternatív lehetőségeket mérlegelne az őrizetbe vétel helyett.⁵⁴ A menedékkérők adminisztratív őrizete törvényességének felülvizsgálata Magyarországon számos esetben nem hatékony, mivel a bíróságok a konkrét ügyekben elmulasztják kezelni az őrizet törvényességének kérdését, illetve nem egyéniesített módon, személyre szabott érveket felmutatásával döntenek a kérelmező egyedi tulajdonságai és körülményei alapján.⁵⁵ A külföldiek jogellenes belépés vagy tartózkodás miatti őrizetbe vételét előíró adminisztratív határozatokat az elsőfokú bíróságok vizsgálják felül. Az ilyen felülvizsgálatokat általában büntetőbírók folytatják le, többnyire a büntetőügyekben alkalmazott módszerekkel. Általános gyakorlat, hogy a bíróság 5, 10 vagy 15 őrizetbe vett személy ügyében hoz egyszerre ítéletet 30 perc alatt, így jelentősen csökken annak a valószínűsége, hogy méltányos és személyre szabott felülvizsgálatra kerülhessen sor.⁵⁶
47. A menedékkérők esetében sajátos vonatkozás, hogy az adminisztratív őrizet jogi célja - annak biztosítása, hogy az érintett személy fizikailag elérhető legyen a kiutasításhoz - nem valósulhat meg. Ez azért van, mert a menedékkérőket menedékjogi ügyük végleges lezárása előtt nem lehet kiutasítani, és mindez a jogi felülvizsgálattal együtt egy évnél tovább is eltarthat. Az EJEB-nál jelenleg folyamatban lévő magyar őrizetbe vételi esetek⁵⁷ jellemzőek ebben a tekintetben, felvetik a jogorvoslat jogi és gyakorlati hatékonyságának kérdését az őrizetbe vett menedékkérők vonatkozásában, amint azt láthatjuk az EJEB ítéletében a *Lokpo et Toure kontra Magyarország* ügyben.⁵⁸

50 A 2011 decemberében Genfben rendezett UNHCR Miniszteri Konferencia egyik kísérőrendezvényén a magyar kormánydelegációtól kapott információ szerint „csak” 77 családot vettek őrizetbe az új jogszabályok értelmében. Ugyanezt az információt adta a magyar kormány az Osztrák Szövetségi Menekültügyi Hivatalnak 2011 decemberében.

51 A harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi II. törvény 56. § (3) bekezdése így szól: „A kiskorú gyermekkel rendelkező családdal szemben, a gyermek mindenekfelett álló érdekét elsődlegesen figyelembe véve, őrizet csak végső intézkedésként legfeljebb harminc napra rendelhető el, ha az idegenrendészeti hatóság megállapítja, hogy az őrizet elrendelésének célja a 48. § (2) bekezdésében vagy a 62. § (1) bekezdésében foglalt alkalmazásával nem biztosítható.”

52 106-Nef-21277/1/2011 számú levél, 2011. november 30.

53 Kapcsolódik ehhez a kérdéshez az EJEB legújabb döntése a *Popov kontra Franciaország* ügyben. Itt a Bíróság arra a következtetésre jutott, hogy a gyermekek szüleikkel együtt történő fogva tartása indokolatlanul megsérti az emberi jogokról szóló európai egyezmény 8. cikkében szereplő, a magán- és családi élet tiszteletben tartásához való jogot, és ellentétben áll a gyermek mindenek felett álló érdekével. A Bíróság ebben az ítéletében kimondta, hogy a 8. cikkben szereplő kötelezettségei teljesítéséhez nem elég, ha az állam pusztán tartózkodik a gyermekek és szüleik szétválasztásától, de további erőfeszítéseket kell tennie a családi élet tiszteletben tartása érdekében. Ebben az ügyben egy 15 napos fogva tartásról volt szó, ami rövidebb, mint a Magyarországon számos család által elszenvedett őrizet. *Popov c. Franciaország*, a beadvány száma: 39472/07 és 39474/07, Európa Tanács: Emberi Jogok Európai Bírósága, 2012. január 19., <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4f1990b22.html>.

54 Lásd még: *Yoh-EkaleMwanje kontra Belgium*, EJEB, a beadvány száma: 10486/10, 2011. december 20., ahol az EJEB kimondta, hogy az őrizetbe vételen kívüli lehetőségek mérlegelésének hiánya közvetlenül érintheti az emberi jogokról szóló európai egyezmény 5. cikkének (1) bekezdését.

55 Lásd a Dublini eljárás keretében visszaküldött menedékkérőkkel kapcsolatos jelentést, 22. l.ábjegyzet; az Európa Tanácsnak a kínzás és az embertelen vagy megalázó büntetések vagy bánásmód megelőzésére létrejött európai bizottsága, *Jelentés a magyar kormány számára az Európa Tanácsnak a kínzás és az embertelen vagy megalázó büntetések vagy bánásmód megelőzésére létrejött európai bizottsága által 2009. március 24. és április 2. között Magyarországon tett látogatásáról*, 2009. április, 26-27. oldal.

56 A Dublini eljárás keretében visszaküldött menedékkérőkkel kapcsolatos jelentés, 22. l.ábjegyzet, 5. oldal

57 Alaa AL-TAYYAR ABDELHAKIM kontra Magyarország (13058/11), Hendrin Ali SAID és Aras Ali SAID kontra Magyarország (13457/11).

58 Lásd a 47. l.ábjegyzetet.

48. A fogva tartás menedzselése nem következetes (a létesítmények nyitásáról és zárásáról csak ritkán értesítik a jogászokat), a rendszer nem reagál megfelelően a változó számokra és intézkedésekre. A négy, már említett állandó idegenrendészeti fogdán és a békéscsabai "ideiglenes" őrizeti helyen kívül időről időre, az igényeknek megfelelően más ideiglenes létesítményeket is megnyitnak. Az ideiglenes létesítmények (a békéscsabai tábor kivételével) általában kicsi, rögtönzött fogdák, amelyeket például 2010-ben rendszeresen használtak, de 72 óránál hosszabb idejű tartózkodásra nem alkalmasak. A komolyabb hiányosságok közé tartozott például a friss levegő elérhetőségének hiánya. Bár ezeket a létesítményeket 2011-ig a kérelmezők csökkenő száma miatt bezárták, a jövőbeli igények függvényében újra megnyithatók,⁵⁹ mint a 2012. áprilisában Csongrádon ismét megnyitott fogda. Hamarosan egy másik is megnyílik Debrecenben, az egyébként nyitott BÁH befogadóállomás területén. A nyílt és zárt rendszerek egy létesítményen belüli kombinációja általánosságban megbélyegezheti, stigmatizálhatja a menedékkérőket.
49. Ezenkívül nehezen érthető, hogy a 12 hónapos határidő előtt mikor és miért szállítanak át bizonyos menedékkérőket a fogdából a debreceni nyitott befogadóállomásra, ha egyáltalán átszállítják őket. Úgy tűnik, hogy a BÁH különböző igazgatóságai a közvélemény számára hozzáférhető standard működési szabályzat hiányában eltérő álláspontot és gyakorlatot képviselnek.
50. Az állandó idegenrendészeti fogdákat felújították, területükön szigorú börtönrezsím uralkodik olyan esetekben is, ha a fogvatartott csak a jogtalan belépés vagy tartózkodás szabálysértését követte el. Az őrizetbe vett menedékkérők indulatosan panaszkodtak az örök erőszakos viselkedése miatt.⁶⁰ Bár nem minden őr viselkedik így, állítólag bizonyos őrök vagy akár egész műszakok szóban és fizikailag is zaklatják a fogvatartottakat. Az őrizetbe vett menedékkérők arról is panaszkodnak, hogy rendszeresen nyugtatókat kaptak, ami néhányuknál a fogva tartás befejeződéséig függőséghez vezetett.⁶¹ Amikor a fogdából a bírósági meghallgatásra vagy más „kimenőre” (például bankba vagy postára) kísérték a fogva tartott menedékkérőket, megbilincselve és pórázon vezették őket, amit rendszerint a büntetőeljárások során a gyanúsítottal szemben alkalmaznak.⁶² A menedékkérők kriminalizálása, gyanúsítottként való kezelése (lásd még a 46. pontot a bírósági felülvizsgálattal kapcsolatban) sem az EJEB által a Saadi kontra Egyesült Királyság ügyben kimondott normákkal,⁶³ sem az EU Visszatérési Irányelve preambuluma (9) bekezdésével nincs összhangban.⁶⁴ Az idegenrendészeti fogdáknak az ilyen kérdéseket kezelő megfelelő panasztételi mechanizmus is hiányzik.
51. Részben annak következményeként, hogy az EU visszatérési irányelvét átültették a nemzeti jogba, az idegenrendészeti fogdákat korlátozott internetkapcsolattal szerelték fel (a fogvatartottak naponként kb. öt percet internetezhetnek), valamint munkaidőben szociális munkásokat alkalmaznak, akik esetkezelést és közösségi tevékenységeket végeznek.
52. A Magyar Helsinki Bizottság végzi az őrizet feltételeinek rendszeres külső ellenőrzését és civil felügyeletét, előzetes bejelentéssel és korlátozott számú jogász részvételével. Az Országgyűlés alapvető jogok biztosa⁶⁵ a jelentésekben leírt számos probléma eredményeképpen, valamint az ENSZ

⁵⁹ „Bevarva (2010)”, Magyar Helsinki Bizottság, 2011. április, www.helsinki.hu.

⁶⁰ Ilyen információkat adott az érintettek részvételével zajló felmérés, és ilyeneket jegyeztek fel az UNHCR irodák is Európában, ahol Magyarországról önkéntesen hazatelepült vagy kitoloncolt migránsok mondták el panaszukat. A Nemzetközi Bevándorlási Szervezet (IOM) is beszámolt az örök brutalitásával kapcsolatos panaszokról, amelyekről az önkéntesen hazatelepülni szándékozók számára fenntartott telefonvonalon keresztül értesültek.

⁶¹ Az UNHCR és a rendőrség 2011. októberi együttes beavatkozását követően ebben a kérdésben lényegesen kevesebb bejelentés érkezett.

⁶² Lásd az UNHCR 2010. évi regionális jelentésének Magyarországról szóló fejezetét: „Menekültlét”, megtalálható a <http://www.unhcr-centraleurope.org/en/what-we-do/age-gender-and-diversity-mainstreaming.html> oldalon.

⁶³ A Saadi kontra Egyesült Királyság ügy ítéletének 74. bekezdésében az EJEB kimondja, hogy *Annak elkerülésére, hogy önkényesnek bélyegezzék, az ilyen őrizetet jóhiszeműen kell végrehajtani; szoros összefüggésben kell lennie azzal a céllal, hogy megakadályozzák a személy illetéktelen belépését az országba; az őrizet helyének és körülményeinek megfelelőnek kell lenniük, szem előtt tartva, hogy „az intézkedést nem bűncselekmények elkövetői, hanem olyan külföldiek ellen alkalmazzák, akik - gyakran életüket féltve - elmenekültek saját hazájukból”* (lásd: *Amuur*, § 43); és az őrizet időtartama nem lépheti túl a cél eléréséhez méltányosan szükséges időt. Európa Tanács: Emberi Jogok Európai Bírósága, Saadi kontra Egyesült Királyság, 13229/03, 2008. január 29., <http://www.unhcr.org/refworld/docid/47a074302.html>.

⁶⁴ Az Európai Parlament és a Tanács 2008. december 16-i 2008/115/EK irányelve a harmadik országok illegálisan tartózkodó állampolgárainak visszatérésével kapcsolatban a tagállamokban használt közös normákról és eljárásokról <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:348:0098:0107:EN:PD>

⁶⁵ 2012. január 1. előtt: állampolgári jogok országgyűlési biztosa, 2011. évi CXI. törvény, www.obh.hu.

Kínzás Elleni Egyezmény Fakultatív Jegyzőkönyvének keretében 2015 januárjában esedékes szerepére felkészülve bejelentette, hogy 2012-ben hivatalból kezdeményezi az adminisztratív fogva tartás vizsgálatát.

53. Az UNHCR öt koszovói/szerbiai állampolgár konkrét esetében avatkozott be, akik a 2010 szeptembere és 2011 augusztusa közötti magyarországi adminisztratív őrizetük során az örök részéről tapasztalt erőszak miatt elszenvedett sérüléseikről panaszkodtak. Néhány esetben a hazatérés után leírt orvosi bizonyítékok támasztották alá állításaikat.⁶⁶ A magyar rendőrség mindegyik esetben lefolytatta a vizsgálatot, megállapítva, hogy nem volt bántalmazás, és nyilvánvalóan sem fegyelmi, sem más intézkedés nem született. A rendőrség azonban 2011 decemberében egy szervezetek közötti konzultációs folyamatot kezdeményezett az IOM, az UNHCR, a Magyar Helsinki Bizottság és a Menedék Migránsokat Segítő Egyesület bevonásával, azzal a céllal, hogy feltérképezzék az őrizeti rendszer hiányosságait és akciótervet készítsen azok kiküszöbölésére.

54. 2007-ben az ENSZ Kínzás Elleni Bizottsága az alábbi ajánlásokat fogalmazta meg:

*a menedékkérőket csak kivételes körülmények között, végső esetben, és akkor is a lehető legrövidebb időre vegyék őrizetbe, és ezekben a fogdáknak ne alkalmazzák a maximális szigorúságú büntetés-végrehajtási intézetek szabályait.*⁶⁷

55. Sajnálatos módon Magyarországon a menedékkérők esetében alkalmazott őrizeti nem követi ezeket az ajánlásokat. Ténylegesen az őrizeti gyakorlat a Kínzás Elleni Bizottság ajánlása és az UNHCR, a civil szervezetek és egyéb szereplők különböző beavatkozásai ellenére az idők során egyre szigorúbbá és kiterjedtebbé vált.

Ajánlás

Az őrizet alkalmazásának és normáinak új megközelítését kell kialakítani, együttműködésben a BÁH, a rendőrség, az UNHCR és a civil szervezetek munkatársaival. Ennek a megközelítésnek biztosítania kell, hogy ha őrizetet alkalmaznak, az megfelel a következő alapelveknek:

- **Törvényesség:** az őrizet teljes mértékben feleljen meg a nemzetközi és európai emberi jogi dokumentumoknak, normáknak és a vonatkozó esetjognak, valamint a magyar jogszabályoknak. Az alkalmazandó nemzeti jogszabályoknak teljesíteniük kell az EJEB által meghatározott követelményeket abban az értelemben, hogy „amennyiben a nemzeti jog engedélyezi a szabadságtól való megfosztást, ez kellőképpen elérhető, pontos és előre látható legyen, ami a végrehajtást illeti, annak érdekében, hogy az önkényesség bármilyen kockázata elkerülhető legyen.” (Lokpo és Toure kontra Magyarország, 18. bekezdés);
- **Szükségesség és arányosság:** az őrizetbe vételt csak végső esetben szabad alkalmazni, ha egyéb, kevésbé korlátozó intézkedések nem elegendőek, illetve, ha súlyos biztonsági okból ez indokolt. A menedékkérők nem vehetők őrizetbe csupán azért, mert menedékjog iránt folyamodtak. Gyermekek és különleges szükségletekkel bíró személyek nem vehetők őrizetbe, ideértve a várandós nőket, kínzás és trauma áldozatait, a kísérelt nélküli idős személyeket, valamint a szellemi és fizikai fogyatékosokkal élők;
- **Hatékony, automatikus és rendszeres bírósági felülvizsgálat** szükséges ahhoz, hogy biztosítani lehessen az őrizet jogalapjának és körülményeinek rendszeres, érdemi, személyre szabott ellenőrzését. Az ilyen felülvizsgálatot egy, a közigazgatási határozatok felülvizsgálatára szakosodott bíróság végezze, ne pedig büntető ügyekre szakosodott bíróság;
- **Humánus körülmények az őrizet során:** az őrizet körülményei legyenek arányosak az őrizet jogalapjával, vegyék figyelembe az egyes fogvatartottak helyzetét, szükségleteit és emberi méltóságát;
- Fel kell deríteni és ténylegesen meg kell fontolni **az őrizet helyett alkalmazható egyéb lehetőségeket, alternatívákat.**

Fogvatartás

⁶⁶ UNHCR interjú, 2011. október 28.

⁶⁷ A Kínzás Elleni Bizottság következtetései és ajánlásai: Magyarország, 06/02/2007, CAT/C/HUN/CO/4, 9. bekezdés, <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G07/403/45/PDF/G0740345.pdf?OpenElement>.

XI. Kísérő nélküli kiskorúak, valamint egyéb speciális szükségletekkel bíró csoportok kezelése

56. Noha a magyar menedékjogi törvény kimondja, hogy a különleges igényű menedékkérőket megkülönböztetett bánásmód illeti,⁶⁸ korai azonosításukra nincs hivatalos mechanizmus.
57. **A kísérő nélküli kiskorúak** a törvény értelmében megkülönböztetett bánásmódot élveznek, amely többek között rendelkezik számukra egy gondnok/gyám kijelöléséről, őrizetbe vételük tilalmáról, és ügyeik soron kívüli elbírálásáról. Az emberi jogok országgyűlési biztosának ajánlását követően a kísérő nélküli menedékjogot kérő vagy nemzetközi védelmet élvező kiskorúakat 2011 májusától integrálták a magyar gyermekvédelmi rendszerbe.⁶⁹ 2011 szeptembere óta az ilyen gyermekeket a Nemzeti Erőforrás Minisztériuma által irányított fóti gyermekközpontban helyezik el.
58. A felnőtt menedékkérők általi bántalmazás megakadályozása és az arra adott válaszlépés céljából egyre növekvő számban alkalmazzák az **életkor-meghatározást** olyan esetekben, ahol az életkor vitatott. Az életkor-meghatározást általában vagy a rendőrség kezdeményezi az állítólagos jogellenes határátlépés vonatkozásában az elfogás időpontjában, ha a kísérő nélküli életkora lényeges, de vitatott, a megfelelő elhelyezés kiválasztásához; és/vagy kezdeményezheti a BÁH a menedékjogi eljárás folyamán. Bármilyen vizsgálat megkezdése előtt szükséges a menedékkérő tájékoztatáson alapuló beleegyezése, ami rendszerint meg is történik. A vizsgálatok azonban nem mindenben felelnek meg a több tudományágat átfogó és a lehető legkevésbé invazív szemléletnek.⁷⁰ Bár végeznek fogászati, nemi érettségi, fizikai fejlettségi és mind gyakrabban röntgenvizsgálatokat, ezek nem tartalmazzak kognitív és/vagy viselkedési elemeket, illetve nem vizsgálják a pszichológiai érettséget. Az életkor-meghatározást orvosok, főként gyermekgyógyászok, háziorvosok és radiológusok végzik, szociális munkások és kulturális közvetítők nem vesznek részt benne. A folyamatban közreműködő szakemberek általában függetlenek, de ritkán ismerik a gyermek kulturális és környezeti hátterét, és nem részesültek az életkor-meghatározással kapcsolatos szakképzésben.⁷¹
59. Az emberi jogok országgyűlési biztosa⁷² az életkor-meghatározás magyarországi módszereit erősen problematikusnak ítélte. Az országgyűlési biztos a vonatkozó jogszabály (menedékjogi törvény 44. §) módosítását javasolta annak érdekében, hogy biztosított legyen a vizsgálat gyermek-szenzitív módja, valamint a nemi érzékenység, hogy vizsgálják a kérelmező pszichológiai érettségét, valamint a lényeges etnikai és kulturális vonatkozásokat, amint azt az ENSZ Gyermekjogi Bizottsága 6. számú általános magyarázata kimondja. Bármilyen bizonytalanság esetén olyan döntést kell hozni, amely a magát gyermeknek valló személynek kedvez. Ezenkívül a vizsgálatot kellő szakértelemmel bíró, független gyermekgyógyásznak kell végeznie. A magukat gyermeknek valló személyeket az életkor-meghatározás befejezéséig gyermekként kell kezelni. Az országgyűlési biztos hangsúlyozta a javasolt intézkedések rendkívüli fontosságát, mivel az életkor az ember identitásának szerves része a Gyermekjogi Egyezmény 8. cikke értelmében, és mint ilyet, a nemzetközi emberi jogi dokumentumok védik.⁷³

Speciális
szükségletek

⁶⁸ A menedékjogi törvény 4. § (3) bekezdése; a 2. § k) pontja a következőképpen határozza meg a „különleges bánásmódot igénylő személy” fogalmát: „a kísérő nélküli kiskorú, vagy olyan kiszolgáltatott személy - különösen a kiskorú, az idős, a fogyatékkal élő személy, a várandós nő, a kiskorú gyermeket egyedül nevelő szülő, valamint a kínzást, nemi erőszakot vagy a pszichikai, fizikai vagy szexuális erőszak más súlyos formáját elszenvedett személy -, akiről helyzetének egyedi értékelését követően megállapítható, hogy sajátos szükségletekkel rendelkezik.”

⁶⁹ AJB jelentés 7120/2009 (2010. január), <http://www.obh.hu/allam/eng/pdf/200907120.pdf>

⁷⁰ Lásd a Családjuktól elválasztott gyermekek Európában program, Állásfoglalás példaértékű gyakorlatról, 2009. című kiadványt, http://www.separated-children-europe-programme.org/separated_children/good_practice/index.html.

⁷¹ Menedék Migránsokat Segítő Egyesület, „Az életkor- meghatározásra vonatkozó hatályos jogszabályok, elvek és gyakorlatok áttekintése tizenhat európai országban” 2011. május, Családjuktól elválasztott gyermekek Európában program, Tematikus csoport az életkor-meghatározásról, megtalálható a www.separated-children-europe-programme.org oldalon

⁷² Lásd 69. lábjegyzet

⁷³ Lásd az UNHCR észrevételeit az átdolgozott menedékjogi eljárási irányelv 21. cikke (2) bekezdése (b) pontjához, 2009. október 21.

60. Életkor-meghatározást csak akkor végeznek, ha a vitatott életkorú személy idősebbnek néz ki, mint amennyinek vallja magát. Az UNHCR azonban tudomást szerzett olyan esetekről, amikor a Magyarországon felnőttként elismert kíséző nélküli kiskorúak sikerrel folyamodtak megkülönböztetett bánásmódot más európai államokban.
61. Az UNHCR felmérése számos vitatott életkorú külföldit - köztük menedékkérőket - talált adminisztratív őrizetben. Érdekes módon, amikor az ilyen kíséző nélküli kiskorúakat más EU tagállamok olyan dokumentumokkal küldték vissza Magyarországra, amelyek arról tanúskodnak, hogy őket gyermekként kezelték az adott állam saját életkor-meghatározási eljárása alapján, ezeket a dokumentumokat Magyarországon nem vették figyelembe. Ehelyett újabb életkor-meghatározást végeztek és a legtöbb esetben az érintett személyt felnőttnek ítélték.⁷⁴
62. Sem a rendőrség, sem a BÁH számára nem létezik központilag kiadott hivatalos standard operatív eljárás (protokol) arra vonatkozóan, hogy hogyan és mikor kell életkor-meghatározást végezni, valamint, hogy miként kell értékelni más EU vagy Dublin II tagállamok által kibocsátott, életkorral kapcsolatos adatokat tartalmazó dokumentumokat.
63. Bár a magyar menedéjogi törvény kifejezetten hivatkozik a gyermek mindenek felett álló érdekének elvére,⁷⁵ a gyakorlat sok tekintetben eltér a jogszabálytól. A jelenlegi befogadórendszer a családokat Békéscsabáról (szűrőtábor) Debrecenbe (eljárás alatt állók számára fenntartott létesítmény) irányítja, majd ha elismerik őket, akkor Debrecenből Bicskére (integrációs központ) kerülnek, egyéb esetben Balassagyarmatra. Ez káros a gyermekes, különösen az iskolás gyermeket nevelő családokra nézve, hiszen a gyermek mindenek felett álló érdeke⁷⁶ azt kívánja, hogy fejlődése és jóléte érdekében állandó környezetben éljen.

Ajánlások:

- a jelenlegi háromlépcsős befogadási eljárás módosítása úgy, hogy az figyelembe vegye a gyermek szükségletét az állandó környezetre;
- az életkor-meghatározásra vonatkozó hazai jogi szabályozás módosítása úgy, hogy az megfeleljen az Állásfoglalás példaértékű gyakorlatról című kiadványban, az ENSZ Gyermekjogi Bizottsága 6. számú általános magyarázatában, valamint az emberi jogok országgyűlési biztosa által lefektetett irányelveknek és iránymutatásoknak;
- standard operatív eljárás (protokol) létrehozása és életbeléptetése az életkor meghatározására vonatkozóan;
- a gyermek mindenek felett álló érdeke elvének teljes körű betartása a gyakorlatban.

Speciális
szükségletek

⁷⁴ Lásd Magyar Helsinki Bizottság, *Bevarrva: Idegenrendészeti fogvatartás Magyarországon (2010)*, 2011. április, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4ed77ea72.html>, 11. oldal.

⁷⁵ 4. § (1) bekezdés: „E törvény rendelkezéseinek alkalmazása során a gyermek mindenek felett álló érdekének és jogainak figyelembevételével kell eljárni.”

⁷⁶ Családjuktól elválasztott gyermekek Európában program, *Állásfoglalás példaértékű gyakorlatról*, 2009. című kiadványt, <http://www.separated-children-europe-programme.org/separatedchildren/goodpractice/index.html>. Lásd még: ENSZ Gyermekjogi Bizottság, 6. számú általános magyarázat (2005): *Kíséző nélküli és családjuktól elválasztott gyermekekkel való bánásmód származási országukon kívül*, 2005. szeptember 1. CRC/GC/2005/6, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/42dd174b4.html>.

XII. Oktatás

64. Magyarország nem biztosítja megfelelő mértékben a külföldi, beleértve a menedékkérő gyermekek és a nemzetközi védelem alatt álló személyek teljes és hatékony részvételét a közoktatásban.⁷⁷
65. A magyarországi interkulturális oktatást a Migráns Integrációs Politikai Index III. (MIPEX) kedvezőtlen zéróként értékeli.⁷⁸ A hatóságok csak korlátozott és idejétmúlt információkat közölnek az oktatási programokról. Az iskoláktól nem várják el, hogy kielégítsék az újonnan érkezettek különleges szükségleteit és kihasználják lehetőségeiket, vagy hogy a társadalmi sokszínűségről beszéljenek a tanulóknak. 2006-ban bevezettek egy interkulturális pedagógiai programot; mivel azonban ez nem ír elő kötelező érvényű követelményeket, az iskolák megítélésére van bízva, hogy létrehozzák-e saját interkulturális pedagógiai programjukat, ideértve a bevezetést és a nyelvet, illetve, hogy pályáznak-e a korlátozottan hozzáférhető forrásokra. A 2006-os kezdeményezés nem ismert széles körben és a végrehajtása sem megfelelő: az értékelések azt mutatják, hogy a szórványos, önkéntes és projekt-alapú kezdeményezések hatása és fenntarthatósága gyenge.
66. Ennek megfelelően jelentős fejlesztésre van szükség ahhoz, hogy a nem magyar gyermekek ténylegesen és hatékonyan részt vehessenek az oktatásban. Bár a közoktatási törvény⁷⁹ minden Magyarországon élő vagy tartózkodó gyermek számára előírja a kötelező oktatást, a valóságban az iskolák, a tanárok, a gyermekek és azok szülei sincsenek erre felkészülve. Az olyan városok iskolái, ahol menekülteket befogadó központok működnek - ilyen különösen Bicske, és bizonyos mértékben Debrecen is -, nem szívesen vesznek fel menedékkérő vagy menekült gyermekeket, mivel nem rendelkeznek a magyar nyelv és kultúra oktatásához szükséges többletforrással, és nincs meg a képességük ahhoz, hogy ezt előteremtsék, mert az ilyen források megszerzésének szabályozása túl bonyolult. Valószínűleg attól is félnek, hogy a magyar szülők elviszik a gyermekeiket az iskolából, ha menekült vagy menedékkérő gyermekeket vesznek fel.
67. Ennek következtében az ilyen gyerekeknek távoli városok iskoláiba kellene járniuk, szüleik tartózkodási helyétől messze. Ha fel is veszik őket a helyi iskolákba, az oktatásban való részvételük megfelelő segítség nélkül korlátozott. Sokszor nem tudnak bizonyítványt szerezni, ami behatárolja továbbtanulási lehetőségeiket. A szülők sem tudnak hozzájárulni gyermekeik oktatásához, hiszen gyakran nem beszélnek magyarul, így tolmács nélkül nem tudnak kommunikálni a tanárokkal. A tanárokat nem képezik az interkulturális szükségletek és készségek területén, sem a menekültek és a menedékkérők különleges szükségletei és adottságai tekintetében. Leginkább a nehézkes bürokráciának köszönhető, hogy az iskolák vezetői ritkán hajlandóak pályázni olyan forrásokért, amelyek a külföldi diákok különleges szükségleteit célzó projektek végrehajtásához szükségesek. Az iskolákat fenntartó helyi önkormányzatok nem feltétlenül érzik kötelességüknek, hogy támogassák az iskolákat. A tanulók arról panaszkodnak, hogy gyakran szembesülnek az iskolatársak és a tanárok intoleranciájával és idegengyűlöletével. Beszámoltak arról is, hogy reggelenként a buszvezetők nem feltétlenül állnak meg a befogadóállomás előtt. Traumatérápiára és pszichológiai segítségre is szükségük lenne a menekült gyermekeknek annak érdekében, hogy hatékonyabban úrrá lehessenek tanulási nehézségeiken.

⁷⁷ Az ENSZ Menekültügyi Főbiztossága, *A menedékkérő és menekült gyermekek és kamaszkorúak hozzáféréseinek javítása az oktatáshoz Közép-Európában*, 2011. július, megtalálható a: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4e9bf50615.html> oldalon.

⁷⁸ British Council és Migrációs Politikai Csoport, 2011. február, www.mipex.eu, 101. oldal

⁷⁹ 1993. évi LXXIX. törvény a közoktatásról.

68. Ráadásul 2010 májusától a kormány beszüntette a korábban az Oktatási Minisztérium védnöksége alatt dolgozó, a migráns gyermekek oktatásával foglalkozó munkacsoport működését. Ez a munkacsoport különösen hasznos fórumként szolgált a kormányzati és civil szervezetek, valamint a kutatók számára, amelyben megvitathatták és megoszthatták tapasztalataikat, fontos ügyekre hívhatták fel a figyelmet. 2011 szeptemberében azonban a BÁH egy hiánypótló konzultációs folyamatot indított útjára az érdekeltek részvételével a menedékkérő gyermekek és felnőttek oktatásának témájában. Az első ülést 2012 januárjában tartották.

Ajánlások:

- az iskoláskorú menekült és menedékkérő gyermekek teljes és érdemi részvételének biztosítása a magyarországi közoktatásban;
- szakszerű támogatás nyújtása a szülőknek és a tanároknak;
- a megfelelő statisztikai adatgyűjtés biztosítása, mivel jelenleg semmilyen statisztikai adatot nem gyűjtenek és nem kezelnek az iskoláskorú menedékkérő és menekült gyermekek beiskolázási és bennmaradási/lemorzsolódási arányairól.

XIII. Tartós megoldások: A nemzetközi védelmet élvezők helyi integrációja

69. Magyarország magas munkanélküliségi⁸⁰ és szegénységi rátával küzd.⁸¹ A nemzetközi védelmet élvezők előtt ezért további kihívások állnak az önellátásra és a beilleszkedésre való törekvés során.
70. Az UNHCR megjegyzi, hogy Magyarországon nem létezik jogi vagy szakpolitikai keretrendszer a nemzetközi védelem kedvezményezettjeinek beilleszkedésére. Ebben az összefüggésben az UNHCR felhívja a figyelmet a harmadik országbeli állampolgárok integrációjának európai programjára.⁸²

A nemzetközi védelmet élvezők integrációja kiemelt figyelmet érdemel. Gyakran traumatikus élményekkel érkeznek, amelyek miatt különleges szociális és lelki ellátásra van szükségük. A szakpolitikákat ezért úgy kell kialakítani, hogy azok minimalizálják a nemzetközi védelmet élvezők elszigetelődését és jogaik korlátozását, biztosítsák a hatékony nyelvtanulást, a lakhatáshoz való hozzáférést, valamint az egészségügyi ellátáshoz való hozzáférést olyan egészségügyi rendszerekben, amelyek támogatják az integrációt és a kulturális sajátosságokhoz igazodó egészségvédelmi programokat. Szem előtt kell tartani a szakképzéshez való hozzáférést és a munkakeresésben nyújtott segítséget is.

⁸⁰ A munkanélküliségi ráta 2011-ben: 10,9%.; előrejelzés 2012-re: 10,8%, Központi Statisztikai Hivatal, www.ksh.hu.

⁸¹ „Minden harmadik ember (kb. 3 millióan) ma Magyarországon a szegénységi küszöb alatt él, közülük 1,2 millióan mélyszegénységben. A szegénységi kockázatok különösen sújtják a gyermekeket és a hátrányos helyzetű térségekben élőket. A romák nagy többsége, mintegy 5-600 ezren (összlétszámuk a becslések alapján kb. 750 ezer) ehhez az utóbbi csoporthoz tartozik.” Balog Zoltán, Társadalmi Felzárkózásért Felelős Államtitkár, Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium, megtalálható a következő oldalakon: <http://romagov.kormany.hu/download/5/58/20000/Strategy%20-%20HU%20-%20EN.PDF>, <http://romagov.kormany.hu/download/7/58/20000/Annex%201.PDF>

⁸² Az Európai Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának, 1.4. cikk, COM(2011) 455, 2011. július 20., SEC(2011) 957, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0455:FIN:HU:PDF>.

71. A menedékjogi törvény értelmében a védelmet élvezők jogai és kötelezettségei általánosságban megegyeznek a magyar állampolgárokéival. Ezen túlmenően jogosultak hat hónapi szállásra, étkezésre és meghatározott integrációs szolgáltatásokra a BÁH által fenntartott⁸³ bicskei integrációs központban. Indokolt esetben ez az időszak újabb hat hónappal meghosszabbítható, kivételes esetben pedig még 12 hónappal.
72. Az UNHCR úgy látja, hogy a jelenlegi integrációs rendszer nem képes megadni a nemzetközi védelmet élvezőknek az integrációhoz szükséges ismereteket és támogatást. Ennek következtében az elismert menekültek sokszor más EU tagállamba költöznek. Ha visszaküldik őket Magyarországra, gyakran hajléktalanná válnak. A hajléktalan menekülteknek a hírek szerint fenyegetésekkel és fizikai erőszakkal kell szembenézniük, az egyedülálló nők és egyéb sérülékeny személyek különösen veszélyeztetettek.⁸⁴
73. Az emberi jogok országgyűlési biztosa egy, a hajléktalan menekültekről készült vizsgálat során⁸⁵ úgy találta, hogy a menekültek gyakran akadályokkal szembesülnek a magyar jogszabályok által rögzített jogaikhoz való hozzáférésben és azok gyakorlásában: törvénybe ütközik az, hogy Magyarországra való visszatérésük után kizárják őket a támogatási rendszerből; hozzáférésük megtagadása a hajléktalanoknak nyújtott szolgáltatásokhoz megsérti az élethez és az emberi méltósághoz való jogot; és mivel kizárják őket a szociális támogatási rendszerből, hivatalos lakóhelyük vagy tartózkodási helyük pedig nincs, végső soron állampolgársághoz sem tudnak jutni. Sőt, 2011-ben a Budapest Fővárosi Önkormányzat olyan jogszabályt fogadott el, amely szerint megbírságot⁸⁶ a hajléktalanokat, amiért az utcán élnek. Az ENSZ-nek a mélyszegénység és lakhatás ügyében megbízott különleges jelentéstevői felszólították Magyarországot, hogy vizsgálják felül a jogszabályt,⁸⁷ amely kriminalizálja a hajléktalanokat.⁸⁸ Az emberi jogok országgyűlési biztosának jelentése lépéseket sürgetett a nemzeti erőforrás minisztere, a belügyminiszter, Budapest főpolgármestere és a BÁH részéről. A BÁH együttműködést kezdeményezett két budapesti székhelyű hajléktalanokat segítő szervezettel annak érdekében, hogy a 2011-2012 év telén gondoskodjanak a hajléktalan menekültekről.
74. Az UNHCR tudomására jutottak olyan esetek, amikor hajléktalan szomáliai menekültek a szülőhazájukba való visszatérést választották, az üldözés, a kínzás és az emberi jogok más erőszakos megsértésének ottani kockázata ellenére, azt állítva, hogy életkörülményeik elégtelenek, életük és emberi méltóságuk pedig közvetlen veszélyben van Magyarországon.⁸⁹
75. Még a Magyarországon tartózkodó elismert menekültek sem szükségszerűen kapják meg azt a pénzbeli juttatást, ami a Bicskéről önálló lakásba költözőknek jár. A pénzbeli járandóságok elosztása nem következetes.
76. Nyelvoktatás csupán a menekült/oltalmazotti státusz megállapítása után biztosított. A menekültek számára a magyar nyelv megtanulásának hosszú folyamata egybeesik az álláskereséshez és szakképzéshez szükséges erőfeszítésekkel. Az országgyűlési biztos által végzett felmérés azt mutatta, hogy az utóbbi években semmilyen tanulmány nem vizsgálta az állami nyelvoktatás hatékonyságát, és intézkedés sem született a hatékonyság növelésére. Nem voltak hozzáférhetőek olyan nyelvtanfolyamok, amelyeket a nemzetközi védelmet élvezők nyelvtudási szintje, olvasási és írási készségei, képzettsége és napi elfoglaltságai szerint differenciáltak.

⁸³ 41. § (1)-(3): „(1) A befogadó állomáson nyújtott elhelyezést és ellátást a menekült és az oltalmazott az elismerésről szóló jogerős határozat keltétől számított hat hónapig térítésmentesen veheti igénybe, ha lakhatása más módon nem biztosított. (2) A menekültügyi hatóság az (1) bekezdés szerinti időtartamot egy ízben, legfeljebb hat hónappal meghosszabbíthatja. (3) A menekült és az oltalmazott befogadó állomáson történő elhelyezését és ellátását a menekültügyi hatóság a (2) bekezdésben foglalt időtartamon túl akkor engedélyezheti, ha a menekült vagy az oltalmazott a 60. életévét betöltötte, illetve a társadalomba történő beilleszkedésre, önálló életvitelre tartós és visszafordíthatatlan egészségromlása, szellemi vagy testi fogyatékosága vagy súlyos trauma következtében kialakult állapota vagy betegsége, illetve terhessége miatt nem képes, feltéve, hogy az egészségromlás vagy fogyatékoság nem igényli a menekült, illetve az oltalmazott intézményi szakellátását.”

⁸⁴ Az ENSZ Menekültügyi Főbiztossága, Hajléktalan menekültek Magyarországon, 2010. március, megtalálható: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4bb4b9ac2.html>.

⁸⁵ AJB-1692/2010, 2011. augusztus, www.obh.hu.

⁸⁶ 50 000 Ft

⁸⁷ Maximum 150 000 Ft-os bírság szabható ki azokra a hajléktalanokra, akiket hat hónapon belül kétszer találtak az utcán életvitelszerűen tartózkova (1999. évi LXIX törvény 146/A § a kisebb szabálysértésekről, hatályos 2011. december 1-től).

⁸⁸ OHCHR, „A magyar hajléktalanoknak tetőre van szükségük, nem bilincsre - ENSZ szakértők a szegénységről és a lakhatásról”, 2012. február 15., <http://www.ohchr.org/EN/Issues/Poverty/Pages/AnnualReports.aspx>.

⁸⁹ Lásd 84. lábjegyzet

77. A Bicskén eltöltött hat hónap után a legtöbb menekült nem talál munkát, mivel nem rendelkezik alapos ismeretekkel a foglalkoztatás feltételeiről. Sokan közülük saját pénzügyi lehetőségek híján az orvosi ellátást sem tudják igénybe venni. Sokan képtelenek eredményesen beszélni, kommunikálni magyarul. Kevés a támogatás a menekültek meglévő képességeinek fejlesztéséhez és ahhoz, hogy megtalálják a helyüket a munkaerőpiacon.⁹⁰
78. Olyan kormány szerv hiányában, amely kimondottan a menekültek közösségi integrációjának ösztönzésével foglalkozna, sok menekültnek **nincs valódi lehetősége az 1951. évi Egyezményben és más nemzetközi és regionális emberi jogi dokumentumokban lefektetett jogai gyakorlására**, ideértve a megfelelő lakhatáshoz való jogot. Leginkább csak az elszigetelt, alulfinanszírozott és projekt-alapú budapesti menekülteket támogató szolgálatokra támaszkodhatnak, amelyek nem képesek megoldani a strukturális problémákat, hiszen ehhez stratégiai és minisztériumokat összefogó intézkedésre lenne szükség. Akár hajléktalanként, akár lakásban élnek, a beszámolók szerint a menekültek sokszor szenvednek diszkrimináció, valamint a fizikai és szóbeli zaklatás miatt, az élet minden területén. A láthatóan különböző megjelenésű menekültek (mint a romák és a homo-, bi- és transzszexuálisok) gyakran szembesülnek az idegengyűlölet és a diszkrimináció változatos megjelenési formáival.

Ajánlások:

- a nemzetközi védelmet élvezők, különösen a hajléktalan menekültek integrációs stratégiájának kidolgozása az összes érdekelt fél bevonásával, azzal a céllal, hogy a menekültek elszegényedése és a társadalom peremére szorulása megakadályozható legyen. A nyomorúságos életkörülményeken való javítás és a diszkrimináció és a faji alapon elkövetett erőszak megszüntetése szükséges. Ezzel elkerülhető lenne, hogy a menekültek spontán módon továbbutazzanak más országokba, vagy oltalom nélkül visszatérjenek származási országukba, ahol kínzás és/vagy kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmód veszélyének lennének kitéve.
- a minőségbiztosítás mellett fontos, hogy a stratégia a részvételen, a közösségen és a szükségleteken alapuljon.

Ezenkívül a táborigényellátáshoz kötött integrációs szolgáltatások átalakítása szükséges úgy, hogy azok a következő elveken alapulnak:

- a részvételen: a menekültek és a szociális munkások közösen dolgoznak a problémák megoldásán és az integrációs kihívásokat célzó stratégia kialakításán;
- a közösségen: támogassák a menekülteket abban, hogy státuszuk megszerzése után minél hamarabb kapcsolatokat alakíthassanak ki a helyi közösségekkel, a közszolgáltatókkal és a helyi munkaadókkal;
- a szükségleteken: a feltárt szükségletekre épüljön, és azokra válaszoljon a szakszolgálatok ellátásán keresztül, amelyek kiegészítik a foglalkoztatásra, a lakhatásra, az oktatásra és az orvosi/pszichológiai ellátásra irányuló általános támogatást;
- a minőségbiztosításon: a szolgáltatások feleljenek meg a független módon meghatározott, átlátható standardoknak, valamint a magyar szociális támogatási, egyenlőségi és antidiszkriminációs jogszabályok vonatkozó rendelkezéseinek.⁹¹

⁹⁰ A BÁH 2010-ben és 2011-ben két kísérleti munkaerő-piaci orientációs és szakképzési kezdeményezést hívott életre a székesfehérvári és a budapesti munkaügyi központtal együttműködve, sikertelenségük részben a romló gazdasági helyzetnek köszönhető. A tapasztalatok értékelése folyamatban van.

⁹¹ 2011. október 7-én az UNHCR találkozót kért a Társadalmi Felzárkózásért Felelős Államtitkártól, hogy megvitassák a nemzetközi védelmet élvezők elégtelen magyarországi integrációs lehetőségeivel kapcsolatos kérdéseket. E jelentés megírásának időpontjáig azonban, többszöri megkeresés ellenére sem tűzték ki a találkozó időpontját. Ez további aggályokat vet fel az 1951. évi Egyezmény 35. cikkével kapcsolatban megfogalmazott kooperáció kérdéskörében.

79. A nemzetközi védelmet élvezők Magyarországon tapasztalt szabálytalan továbbutazásához hozzájárul az a tény is, hogy **a családok egyesítésének lehetősége korlátozott.**⁹² Míg a menedékjogi törvény⁹³ és az idegenrendészeti törvény⁹⁴ specifikusan rendelkezik a menekültek családgyejesítéséről, a gyakorlatban ez számukra sokszor elérhetetlen, főként a szomáliaiak esetében, mivel nemzeti útlevelüket nem fogadja el az Európai Unió, és ezért magyar vízumot sem kapnak. Ezenkívül az ICRC (a Vöröskereszt Nemzetközi Bizottsága) által kiadott úti okmányokat a magyar jogszabályok nem ismerik el.⁹⁵ 2011-től az oltalmazottakra már nem terjednek ki a menekültekre vonatkozó kedvező családgyejesítési szabályok. Azok a menekültek és oltalmazottak, akik nem tudnak a családjukkal egyesülni, különösen komoly integrációs nehézségekkel szembesülnek.⁹⁶
80. 2007-ben az ENSZ gazdasági, szociális és kulturális jogokkal foglalkozó bizottsága azt javasolta, hogy:

*az állami fél vizsgálja felül a menekültek családgyejesítésével kapcsolatos rendelkezéseit, tekintettel a családtagok fogalmának bővítésére, könnyítse és gyorsítsa meg az egyesítési folyamatot, és védje minden menekült jogát a családi élethez, ideértve azokat a személyeket, akiknek tartózkodását kiegészítő védelem alapján engedélyezték.*⁹⁷

81. 2010. december 24. óta a közvetlen hozzátartozókra korlátozták a család fogalmát, és a házastársakat csak abban az esetben tekintik családnak, ha a családi kapcsolat a származási országból való elutazás előtt már fennállt.⁹⁸ Az UNHCR szorgalmazta, hogy Magyarország szélesebb feltételrendszert alkalmazzon azzal kapcsolatban, hogy mely családtagok tartózkodhatnak az országban egységként, illetve, ha különváltan élnek, mely családtagok esetében engedélyezhető a családgyejesítés. Ennek megfelelően az UNHCR támogatja a család fogalmának kitágító, liberálisabb értelmezésének újragondolását,⁹⁹ családtagnak tekintve legalább azokat, akik gazdaságilag, pszichológiailag és szociálisan a család többi tagjától függenek.

Az UNHCR szerint¹⁰⁰ a család egységének tisztelete nem lehet annak a függvénye, hogy a családi kapcsolat már a származási országból való elutazás előtt is fennállt-e. Az olyan családokat és házasságokat is számításba kell venni, amelyek az utazás alatt vagy egy tranzitországba, illetve menedéket nyújtó országba történő megérkezés után jönnek létre vagy kötődnek. Ezt az alapelvet az UNHCR Végrehajtó Bizottsága is hangsúlyozta.¹⁰¹ Emellett az EU családgyejesítési irányelve 4. cikké-

⁹² Nincs arra vonatkozó statisztikai adat, hogy valójában hány nemzetközi védelmet élvező személy családját sikerült egyesíteni Magyarországon (az UNHCR kért ilyen információt a BÁH-tól, de nem jutott adatokhoz. Erre vonatkozik a 2012. január 12-i BÁH levél 106-Ji-116/7/2012).

⁹³ A menedékjogi törvény 2. § (j) és 7. § (2) bekezdése.

⁹⁴ A menedékjogi törvény 13. § (1) bekezdésének e)-g) pontja, (2007. évi II. törvény) és a 114/2007.(V.24.), az idegenrendészeti törvény végrehajtásáról szóló kormányrendelet 57. §-a.

⁹⁵ Lásd: „A szomáliai menekültek családgyejesítése - Jó gyakorlatok számos EU tagállamban”, Magyar Helsinki Bizottság, 2010. augusztus, megtalálható a következő oldalon:
<http://helsinki.hu/wp-content/uploads/Joint-submission-UPR-HHC-Menedek-07Nov2010-FINAL1.pdf>.

⁹⁶ A családgyejesítéssel és a család fogalmával kapcsolatban az Európa Tanács dokumentumai az irányadóak: 1686. számú ajánlás (2004) a személyek mobilitásáról és a családgyejesítéshez való jogról, és Állásfoglalás a családgyejesítésről, elfogadta a Parlamenti Közgyűlés migrációval, menekültüggyel és népességüggyel foglalkozó bizottsága, 2012. január 24., AS/Mig(2012) 01, <http://www.assembly.coe.int/Communication/amdoc012012FamilyReunificationFinalE.pdf>.

⁹⁷ A Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Bizottságának következtetései és ajánlásai: Magyarország, 16/01/2008, E/C.12/HUN/CO/3, 44. bekezdés, <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G08/401/75/PDF/G0840175.pdf?OpenElement>.

⁹⁸ Lásd a menedékjogi törvény 2. § jc) pontját.

⁹⁹ Ebben a tekintetben a Végrehajtó Bizottság 24. számú következtetésének (XXXII) 5. bekezdése és 88. számú következtetésének (L) (b)(ii) bekezdése azt javasolja, hogy „fontolják meg a bebocsátandó családtagok meghatározásának liberális követelményeit, szem előtt tartva a család átfogó egyesítésének elősegítését”. Az ENSZ Menekültügyi Főbizottsága, Családgyejesítés, 1981. október 21., No. 24 (XXXII) -1981, megtalálható a következő honlapon:
<http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae68c43a4.html>.

¹⁰⁰ Az ENSZ Menekültügyi Főbizottságának jegyzetekkel ellátott észrevételei a harmadik országok állampolgárainak, illetve a hontalan személyeknek menekültként vagy a más okból nemzetközi védelemre jogosultként való elismerésének feltételeiről és az e státuszok tartalmára vonatkozó minimumszabályokról szóló, 2004. április 29-i 2004/83/EK tanácsi irányelvről (HL L 304/12., 2004.9.30.) 2005. január 28., megtalálható a következő honlapon:
<http://www.unhcr.org/refworld/docid/4200d8354.html>.

¹⁰¹ Az ENSZ Menekültügyi Főbizottsága, A nyilvánvalóan megalapozatlan vagy visszaélésen alapuló kérelmek problémája a menekültstátusz vagy a menedékjog kontextusában, 1983. október 20., No. 30 (XXXIV) - 1983, megtalálható a következő honlapon: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae68c6118.html>, 5. bekezdés és No. 88 (L) (b) (ii) bekezdés.

nek (a) pontja¹⁰² engedélyezi az olyan harmadik országbeli állampolgárok házastársának belépését és tartózkodását, akik jogszerűen tartózkodnak egy tagállamban, és nem írja elő, hogy a házasság már a származási országban is létezzen.¹⁰³ Hasonlóképpen, az Európai Emberi Jogi Egyezmény 8. cikke védi a magán- és családi élet tiszteletéhez való jogot, a házasságkötés időpontjára vonatkozó korlátozás nélkül.

Ajánlás:

- Annak biztosítása, hogy minden nemzetközi védelmet élvező személy ténylegesen és teljes körűen gyakorolhassa családegyesítéshez való jogát.

XIV. Áttelepítés és áthelyezés

82. A magyar kormány 2010 októberében bejelentette, hogy Magyarország áttelepítési célország kíván lenni, majd ez irányú elköteleződését egy miniszteri vállalással erősítette meg, amelyet az UNHCR által szervezett genfi miniszteri konferencián jelentett be 2011 decemberében. Bár kormányzati tisztségviselők számos tanulmányúton vettek részt, nem történt elmozdulás az átfogó áttelepítési keretrendszer, kiválasztási módszertan vagy integrációs intézkedések létrehozásának irányába. A magyar kormány részt vett az EUREMA¹⁰⁴ projektben és 2011-ben áthelyezést ajánlott fel egy családnak Máltáról.¹⁰⁵

Ajánlások:

- a menekültek magyarországi integrációjához szükséges feltételek megteremtése;
- megfelelő mechanizmus kialakítása a más országokból áttelepített és áthelyezett személyek integrációjára, a szükséges befogadási és integrációs intézkedések prioritási rendjének kialakítása.

¹⁰² Európai Unió: Az Európai Unió Tanácsa, *A Tanács 2003/86/EK irányelve (2003. szeptember 22.) a családegyesítési jogról*, 2003. október 3., 2003/86/EC, megtalálható a következő honlapon: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32003L0086:HU:HTML>.

¹⁰³ Lásd a 105. lábjegyzetet. Az irányelv 4. cikke szerint: „(1) A tagállamok – ezen irányelv alapján és a IV. fejezetben, valamint a 16. cikkben megállapított feltételeknek való megfelelésre is figyelemmel – a következő családtagok beutazását és tartózkodását engedélyezik: a) a családegyesítő házastársa;...”

¹⁰⁴ Az EUREMA projekt (az Európai Unió máltai áttelepítési programja) az Európai Unió tehermegosztó támogatási eszköze Málta számára, amelynek az EU tagállamként számos esetben kellett szembenéznie menedékkérők és migránsok tömeges beáramlásával. A menekültek és kiegészítő élvező személyek önkéntes áthelyezését Máltáról más EU tagállamokba az Európai Menekültügyi Alap támogatja.

¹⁰⁵ Egy házaspár áthelyezésére került sor, azonban a pár háromnapos magyarországi tartózkodása után visszatért Máltára, mivel aggódtak az integrációs lehetőségeik miatt, különösen a magyar megélhetési költségek és az elhelyezkedési lehetőségek miatt.

XV. Idegengyűlölet

83. Összességében véve Magyarországon megfelelő diszkrimináció-ellenes jogszabályok vannak érvényben, hatékony kormányiroda működik a panaszok kezelésére és a civil társadalom fejlett.¹⁰⁶ Az UNHCR azonban úgy ítéli meg, hogy bizonyos területeken hiányosságok mutatkoznak, ideértve a rasszista bűncselekmények és a gyűlöletbeszéd áldozatait, valamint azokat a személyeket, akik a diszkrimináció több formájával is kénytelenek szembenézni Magyarországon.
84. 2004-ben hatályba lépett **az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló törvény**.¹⁰⁷ A törvényt az „ENSZ nemzeti modelltörvénye a kormányok tájékoztatására a faji megkülönböztetés elleni további jogszabályok megalkotása céljából” című dokumentum alapján fogalmazták meg, összhangban hét, a témához kapcsolódó európai uniós irányelvvel (többek között: 2000/43/EC; 2000/78/EC). 2004. január 1-jén¹⁰⁸ a kormány létrehozott egy **Esélyegyenlőségi Irodát**. Az iroda szerepe az, hogy növelje a különböző társadalmi csoportok esélyegyenlőségét, válaszoljon a krízishelyzetekre, erősítse a szolidaritást és a társadalmi befogadást, valamint, hogy kiküszöbölje a társadalmi elszigetelődést. Bizonyos társadalmi csoportokat kifejezetten kedvezményezettként határozott meg, például a romákat, a nőket, a gyermekeket, az időseket, a mozgássérülteket, az elmaradott térségek lakosságát és bizonyos gazdasági döntések/intézkedések kárvallottjait.
85. A vonatkozó jogszabályok szerint más, pontosan nem körülírt csoportok is profitálhatnak az iroda tevékenységeiből. Az Esélyegyenlőségi Iroda szorosan együttműködik civil szervezetekkel, tudósokkal, egyetemi oktatókkal és kutatóintézetekkel. Programokat indított az előítéletek, az erőszak - különösen a családon belüli erőszak -, valamint az egészséggel, az életkorral és/vagy más társadalmi, gazdasági, kulturális, oktatási vagy demográfiai tényezőkkel kapcsolatos hátrányok kezelésére. Általánosságban, a magyar Egyenlő Bánásmód Hatóság¹⁰⁹ köztisztviselőnek örvend, és megfelelő hatásköre van arra, hogy független tanácsokat adjon az áldozatok számára, és jogerős, nyilvános határozatokat hozzon. A hatóság panaszokat is kivizsgálhat és szankciókat róhat ki. Szilárd jogi helyzete révén a panasztevő fél oldalán beavatkozhat, és eljárást indíthat bizonyos köztisztviseltek ellen.
86. A jogi fejlemények, mint az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló törvény, valamint a diszkrimináció megszüntetése céljából hozott számos intézkedés és program ellenére az idegengyűlölet és a hátrányos megkülönböztetés továbbra is jellemző a magyar társadalomra, főként a hazai roma népesség irányában. A beszámolók szerint a roma gyermekek különösen szenvednek az etnikai hovatartozásuk miatti megbélyegzéstől, kirekesztéstől és társadalmi-gazdasági egyenlőtlenségektől, különösen a lakhatással, a munkanélküliséggel, az egészségügyi szolgáltatásokhoz való hozzáféréssel, az örökbefogadással és az oktatási lehetőségekkel kapcsolatban.
87. Az idegengyűlölet elleni intézkedések és gyakorlatok Magyarországon még kezdetleges állapotban vannak. A TÁRKI¹¹⁰ Társadalomkutatói Intézet által 2011 áprilisa és júniusa között végzett közvélemény-kutatás szerint a felnőtt népesség 32%-a „nyíltan idegenellenes” és nem engedne be egyetlen menedékkérőt sem az országba; 60% „látens idegenellenes” és bizonyos menedékkérőket beengedne, de másokat kizárna, és a népességnek csak 8%-a „idegenbarát” (vagyis minden menedékkérőt beengedne).¹¹¹

¹⁰⁶ Lásd: Migráns Integrációs Index III (103. oldal), British Council és Migrációs Politikai Csoport, 2011. február, www.mipex.eu

¹⁰⁷ 2003. évi CXXV. törvény, elfogadták: 2003.12.22., megjelenés a Magyar Közlöny: 2003.12.28., hatályba lépés: 2004.01.27.

¹⁰⁸ 222/2003(XII.12.) Kormányrendelet, megjelenés a Magyar Közlöny: 2003.12.22., hatályba lépés: 2004.01.01.

¹⁰⁹ Lásd: www.egyenlobanasmod.hu.

¹¹⁰ Lásd: www.tarki.hu.

¹¹¹ A TÁRKI egy kitalált népet is szerepeltetett a kutatásban, a „pirézeket”, akiket a felnőtt magyar népesség 62%-a elutasított, ami azt mutatja, hogy az idegengyűlölet széles körben elterjedt és minden külföldre vonatkozik - még a nem létezőkre is, akikről a válaszadóknak valójában semmilyen információjuk nem lehetett.

88. Bár Magyarországon viszonylag kevés külföldi él, tanulmányok kimutatták, hogy az idegengyűlöletet gyakran a magyar közmédia mélyíti el. A Magyar Helsinki Bizottság¹¹² által 2011-ben készített „Migránsok a médiában” című tanulmány megállapítja, hogy a magyar társadalomban meglévő idegengyűlöletet erősítik a médiában látott negatív képek, amelyek sztereotípiákat használnak a migrációról, a migránsokról és a menekültekről szóló tudósításokban. A témáról szóló riportokban általánosak az olyan kifejezések, mint „bűnözők”, „élősködők”, „veszély” és „tömeges beáramlás”. A magyar sajtó általában rendészeti hírként tudósít a kérdésről, a migránsokat és a menekülteket bűnözőként és a nemzetbiztonsági veszélyként bemutatva. Ugyanakkor kevés a személyes történeteket, a migráció „emberi oldalát”, a sikertörténeteket és a menekültek beilleszkedési nehézségeit bemutató riport. Nagyon keveset tudósít a média menekültekkel kapcsolatos kérdésekről, bár sok riport használja a „menekültek” szót a migránsok szinonimájaként, de csak ritkán kap hangsúlyt, hogy erőszak és az üldözés elől menekültek el otthonukból.
89. A menedékkérők és a menekültek Magyarországon napi szinten szembesülnek idegengyűlölettel, rasszizmussal és intoleranciával. Az UNHCR éven óta hallja, hogy például a helyi kórház nem mindig hajlandó mentőautót küldeni a befogadóállomásra, arra kényszerítve annak vezetőjét, hogy saját autóval vigyék kórházba a betegeket. Az egyik menekülteket befogadó településen a helyi fogorvos nem hajlandó kezelni a menekülteket, akiknek ezért 100 km-t kell utazniuk egy másik város (Székesfehérvár) fogorvosához. A Menedék Egyesület, amely a menekülteknek szociális és beilleszkedési segítséget nyújtó helyi civil szervezet, arról számol be, hogy munkatársai rendszeresen tapasztalnak rasszista megnyilvánulásokat, amikor a menekülteknek munkát és szállást keresnek.

Ajánlás:

- Hatékony intézkedések meghozatala és elegendő forrás biztosítása a diszkrimináció és az idegengyűlölet problémájának komoly, szisztematikus és mérhető kezelésére, mind a menedékkérők, mind a nemzetközi védelmet élvezők vonatkozásában.

¹¹² http://helsinki.hu/wp-content/uploads/Migransok_a_magyar_mediaban_HelsinkiBiz_2011.pdf.