

Tanulmány

MIGRÁNSOK MAGYARORSZÁGON – NÉHÁNY JOGI ÉS KÖZEGÉSZSÉGÜGYI MEGFONTOLÁS

Kereszty Éva Margit

PhD, tanszékvezető egyetemi docens

Szegedi Tudományegyetem Igazságügyi Orvostani Intézet

Julesz Máté

PhD, tudományos kutató

mate.julesz@freemail.hu

Bevezetés

Az alábbi tanulmány a menekültekről, az oltalmazottakról, a menedékesekről, a befogadottakról, valamint a migráns munkavállalókról kialakult jogi és közegészségügyi képet vizsgálja. Migráns munkavállalók kapcsán beszélhetünk az Európai Unión belül a munkaerő szabad áramlásának jogát gyakorló uniós polgárokról, továbbá az EU-n kívülről érkező, munkavállalási engedéllyel dolgozókról. Az utóbbi kategória képezi jelen tanulmány elsődleges tárgyát. A klímaváltozás és a munkahely hiánya túlélési migránsok tömegeit hozza létre ugyanúgy, mint ahogy a háborús övezetekből menekülők is a túlélés és megélhetés reményében kelnek útra.

A vándorlók, menekülők egy része legálisan akar az Európai Unióba jönni: családegyesítéssel vagy menedékjogot kérve. Más részük illegálisan lép be az EU-ba, és hosszabb távon fog legalizálódni. Esetleg csak a második generáció ittléte lesz legális.

A magyar rendőrség információi szerint 2015 novemberében csak egy nap volt, amikor az elfogott illegális migránsok száma meghaladta a harmincat. November második felében mindössze két napon fogtak el tizenöt illegális migránst. Jelen tanulmány a legális migrációval foglalkozik: a hatósággal együttműködő bevándorlókval. A nem határátkelőn, okmányokkal belépő személyek a regisztrációval válhatnak legális kérelmezőjévé valamely oltalomban részesülő csoportnak.

Nemcsak a menekültek befogadása, hanem a rövid és/vagy hosszabb távú társadalmi-gazdasági integrációja is fontos. 2015-ben ausztrál kutatók a *Social Science and Medicine* lapjain arról számoltak be, hogy sok évvel a *de jure* menekültkénti elismerésük után is számosan érezték magukat *de facto* idegennek Ausztráliában, ami a társadalmi exklúzió következménye (Correa-Velez et al., 2015). 2005 óta a németországi statisztikai adatok között szabad feltüntetni, hogy egy konkrét személy migráns származású-e. Csiki Tamás 2012-ben

megjelent cikke szerint a német lakosság mintegy ötöde bevándorló vagy bevándorlók lezármazottja. A 16 millió érintett személy közel harmada már Németországban született. Csiki Tamás egy felmérésről számol be, amely szerint a németországi muszlimok mindössze kb. 15%-a nem képes beilleszkedni a német társadalomba. A kutató a jelentős muszlim bevándorlótömeggel szembenező egyéb európai uniós országokban is hasonló eredményre jutott (Csiki, 2012, 87–91.).

A menekültügyi eljárás szabályai Magyarországon

A menedékjogi kérelem benyújtásától számított 15 napon belül (repülőtéri benyújtás esetén 8 napon belül) a menekültügyi hatóság előzetes vizsgálati eljárást folytat le. A hatóság vizsgálja, hogy

- a kérelem elbírálásáért melyik európai uniós tagállam felelős;
- a kérelmező állampolgára-e valamelyik EU-tagállamnak;
- más EU-tagállam vagy harmadik ország elismerte-e menekültként;
- azonos tényállás mellett nyújtott-e be korábban menedékjogi kérelmet, amelyet elutasítottak.

Ha a menekültügyi hatóság az előzetes vizsgálati eljárás alapján elfogadhatónak minősíti a menedékjogi kérelmet, akkor végzést hoz arról, hogy lefolytatható az érdemi eljárás. [2007: LXXX. tv. 47–55. §, 301/2007. (XI. 9.) Korm. rend. 81–86. §.] A menekültügyi eljárás érdemi szakaszában a hatóság vizsgálja, hogy a kérelmezőnek megadható-e a menekült vagy oltalmazotti státus [2007: LXXX. tv. 56–68. §, 301/2007. (XI. 9.) Korm. rend. 87–95. §]. Az érdemi eljárást az érdemi eljárásra utaló végzés keltétől számított hatvan napon belül kell lefolytatni.

A menekültügyi eljárás során a kérelmező köteles együttműködni a menekültügyi hatósággal, a személyazonosságának meghatározását elősegíteni, átadni az okmányait, nyilatkozni a vagyonáról és a jövedelméről, a számára kijelölt szálláshelyen életvitelszerűen tartózkodni, valamint a szükséges egészségügyi vizsgálatokat, szűréseket és védőoltásokat elfogadni [2007: LXXX. tv. 5. § (2) bek.]. Nem a vándorló személy óhaja határozza meg, hogy ez melyik EU-tagállam területén történik, hanem az EU területére történő belépéskor kellene az illetékes hatóságnál bejelentkezni. Ez persze az eljárás időtartamára az adott országban tartózkodásra kötelezi a kérelmezőt.

Aki a befogadó államason a második hónaptól kezdődően életvitelszerűen legalább havi huszonöt napot tartózkodik, annak „szabad felhasználású költőpénz” jogcímen az öregségi nyugdíj mindenkor legkisebb összegének egynegyede jár minden hónapban. Ez jelenleg 7125 forintot jelent. Igaz, hogy ebből valóban nem kell költeniük szállásra, étkezésre, tisztálkodásra. Ez utóbbiak természetben járnak, akárcsak a tankötelezett korúak oktatása. Ehhez járulnak még az utazási kedvezmények, a kérelmezők közt szétosztott karitatív adományok, valamint a térítésmentes egészségügyi ellátás.

A kérelmezőnek nyújtott térítésmentes – a legalapvetőbb szükségletekre korlátozott – egészségügyi ellátás magában foglalja

- a háziorvosi ellátást,
- sürgős szükség esetén a járóbeteg-szakellátást a gyógyszerekkel és kötszerekkel,
- sürgős szükség esetén fekvőbeteg-gyógyintézeti ellátást a gyógyszerekkel, kötszerekkel és az étkezéssel,
- a járó- vagy fekvőbeteg-ellátást követően szükséges vizsgálatok, ellátások, gyógyszerek költségeit,

- a sürgősségi fogászati kezelést és a fogmegtartó kezelés minimumát,
- a terhességgondozást, a szülészeti ellátást és a legális abortuszt,
- az életkorhoz kötött oltásokat,
- a betegszállítást.

A közoktatás nyújtásán túl évente egy alkalommal jár az öregségi nyugdíjminimum „beiskolázási támogatás” jogcímen. Ennek összege jelenleg 28 500 forint.

Ha a kérelmező végleg el kívánja hagyni Magyarországot, akkor az utazási költségét részben vagy egészben átvállalhatja a menekültügyi hatóság [301/2007. (XI. 9.) Korm. rend. 37–61. §.].

A menekültügyi eljárás több hónapig is eltarthat. Ez alatt az idő alatt az elismerést kérő könnyen eltűnhet a hatóság látköréből, így érdemes volna csökkenteni az eljárás lehetséges időtartamát.

A visszaküldés tilalma (non-refoulement)

Az Alaptörvény XIV. cikkének (3) bekezdése a menekülti jogállás megadását ahhoz a kettős feltételhez köti, hogy az üldöztetésnek kitett személynek se származási országa, se más ország ne nyújtson védelmet.

Ha a menekült egy biztonságos harmadik országban már korábban – azon átutazva – kérhetett volna menedékjogot, akkor a magyar jog szerint neki kell bizonyítania, hogy ott nem volt lehetősége hatékony védelemre. Ez a gyakorlatban a menedékjog megadását szűk korlátok közé szorítja, mivel Magyarország minden szomszéd országot biztonságos harmadik országnak tekint. A védelem hatékonyságának vizsgálata a gyakorlatban nem érvényesül. A menedékjogot kérő azzal érvelhetne a Magyarország által biztonságosnak tartott harmadik ország „biztonságossága” ellen, hogy – az 1951. évi menekültügyi Gen-

fi Egyezményvel ellentétesen – valószínűleg visszaküldték volna a származási országába, ahol élete vagy szabadsága veszélyben volna. Ám ennek a bizonyítása is számos nehézségbe ütközhet. Továbbá a visszaküldés tilalma (non-refoulement) nem vonatkozik arra a menedékjogot kérőre, akit súlyos bűncselekményért jogerősen elítéltek. Jelenleg a határzár tiltott átlépésének minősített esetét, valamint a határzár megrongálásának minősített esetét a magyar jogrend súlyos bűncselekménynek tekinti.

A menekültügyi hatóság az elismerést elutasító vagy az elismerést visszavonó döntésében megállapítja, hogy a visszaküldés tilalma fennáll-e. Ha fennáll, akkor a hatóság a külföldit befogadottként elismeri [2007: LXXX. tv. 45. §.].

Amíg a menekültügyi eljárás tart, az eljárás alanya nem hagyhatja el Magyarországot, és az állam gondoskodik róla. Menedékjogi törvényünk értelmében az elismerést kérő a kérelme benyújtásától számított kilenc hónapon belül a befogadóállomás területén vagy a közfoglalkoztató által megjelölt munkahelyen vállalhat munkát. Kilenc hónap elteltével a többi külföldi munkavállalóval esik egy tekintet alá [2007: LXXX. tv. 5. § (1) bek. c) pont.]. A Genfi Egyezmény 17. cikke értelmében a Magyarországon legalább három éve tartózkodó menekülttel szemben a magyar munkaerőpiac védelmét szolgáló megszorító intézkedéseket nem szabad alkalmazni.

Ha a menekültként elismert személy nem talál munkahelyet, gondot okozhat a saját megélhetése és családja eltartása. Egy iszlám családban a férfi kötelessége a feleség és a gyermekek eltartása. A feleség tradicionálisan nem dolgozik. Éppen ezért a férfiak magasabb jövedelme több személy eltartását szolgálja. Az európai hagyományok szerint a férj

és a feleség egyaránt rendelkezik jövedelemmel. Ezt a kulturális különbséget a befogadó országnak kell megpróbálni feloldani.

Túlélési vándorlók, klímamenekültek

Míg gazdasági bevándorlókról akkor beszélhetünk, ha a bevándorló pusztán anyagi megfontolásból, például üzleti céllal vándorol be Magyarországra (például a letelepedési kötvényt vásárlók), addig a klímaváltozás miatt elvándorolni kénytelenek inkább a túlélési bevándorlók kategóriájába tartoznak.

A Törökországban, Libanonban és más, harmadik világbeli országban felállított menekülttáborokban a menekültek és a túlélési vándorlók polgári és politikai jogai, valamint gazdasági, szociális és kulturális jogai nem teljesedhetnek ki, ezért ők – ha tehetik – olyan fejlett országokba vándorolnak, ahol érvényesülhetnek mindezen emberi jogaik.

A jogállamiság mércéjével mérhető országok éles cezúrával különítik el a túlélési bevándorlóktól a politikai menekülteket. Valójában keskeny a határmezsgye. Előfordulhat, hogy például a menekültkénti elismerést kérő személy Szíria egyik harcok sújtotta városából egy harcok által nem érintett szíriai városba menekül, és onnan érkezik Magyarországra. Ilyen helyzetben a jogalkalmazó feladata eldönteni, hogy menekültnek tekinti-e az elismerést kérőt.

Míg a túlélési bevándorlók a jog védőburkán többnyire kívül rekednek, addig a politikai okból – például polgárháború miatt vagy egy antidemokratikus rendszer ellenzékeként – menekülők anyagi és jogi védelmet élveznek. Amikor milliós lélekszámú menekültekkel kell számolni például a szíriai háborús viszonyok folytán, a fejlett Nyugat nehezen tudja individualizálni a migránsok megítélését. A gyakorlat azt mutatja, hogy a

semper in dubio pro reo elve mentén nehéz megítélni a migránsok valós szándékait. A nagy tömegben nemcsak politikai menekültek kapnak szociális védelmet, egészségügyi ellátást és jogot a mozgásszabadsághoz. A menekültstátusz megadását Alaptörvényünk XIV. cikkének (3) bekezdése faji, vallási, politikai alapon, valamint nemzeti hovatartozás vagy társadalmi csoporthoz tartozás alapján történő üldöztetés esetén teszi lehetővé. Más eszközök ideiglenes védelem nyújtására alkalmasak, annak reményében, hogy az érintett később visszatérhet hazájába. Az Európai Unióba érkező szíriai migránsok esetén a menedékesi jogállás megadása volna a leghelyesebb megoldás, ez jelentene ideiglenes védelmet. A gyakorlatban a legnehezebben alkalmazható kategória az oltalmazotti: erről ritkán esik szó a híradásokban.

A politikai menekülteket, a túlélési bevándorlókat és a bűnözőket elkülönítve kell kezelni. A túlélési bevándorlás nem feltétlenül rossz a kevés és drága munkaerővel rendelkező Európai Unió számára. Éppen ezért nem a túlélési bevándorlók kiszűrése az elsődleges cél, hanem a terrorfenyegetettség és egyéb bűnözés (például emberkereskedelem, kábítószerek-kereskedelem) minimalizálása. Ez utóbira nagyobb az esély nemzetközi (titkosszolgálati) együttműködésben, az EU-ba történő belépés összes pontja közötti kommunikációban (pl. az olasz hatóságokkal való együttműködés).

A médiatartalmak többnyire a között tesznek különbséget, hogy befogadó attitűddel kell-e megítélni a túlélési bevándorlókat, vagy távol kell-e tartani őket az EU szociális vívmányaitól. Az igazán releváns kérdés az lenne, hogy miként szűrjék ki a közbiztonságra reális veszélyt jelentő, súlyos bűncselekmények elkövetésére készülő személyeket,

miközben a diszkrimináció és előítéletesség számára nem nyitnak teret. Emellett szét kell választani a vándorlók egy-egy konkrét helyzetben történő humanitárius megsegítését a befogadással kapcsolatos eljárástól és végleges döntéstől.

Solomon M. Hsiang és szerzőtársai 2011-ben a *Nature*-ben publikált cikkükben rámutattak, hogy az El Niño éveiben több polgárháború zajlott az El Niño által érintett területeken, mint a La Niña alatt (Hsiang et al., 2011). A természeti környezet változásai a civilizációs környezetet is érintik. Ezt kevés szerző vitatja, de azon szerzők is kevesen vannak, akik közvetlen összefüggést látnak a klímaváltozás negatív hatásai és a fegyveres konfliktusok között.

2015-ben Devin C. Bowles és szerzőtársai a *Journal of the Royal Society of Medicine* lapjain arra a következtetésre jutottak, hogy míg a klímaváltozás egészségre gyakorolt hátrányos hatásait a kutatók általában elismerik, addig a klímaváltozást ritkán tekintik a regionális fegyveres konfliktusok kiobbantó okának (Bowles et al., 2015).

A klímaváltozás felborítja a társadalmi javak egyensúlyát. A megszokott termelékenység egyes régiókban visszaeshet, ami az ott élő etnikai kisebbségek elszegényedéséhez és elvándorlásához vezethet. Az így elinduló migráns tömegeket a gazdagabb országrészekben nem szívesen látják, ezért a migránsok elhagyják hazájukat, hogy emberi jogaiknak érvényt szerezhessenek az övéknél toleránsabb, fejlettebb jogállamokban. Az emberi jogokat tiszteletben tartó országok ekkor mutathatják meg jogkövető és szociálisan szenzitív arcukat. Az emberi jogok megfogalmazásán túl azok betartása olyan tapasztalatokkal szolgál, amelyek a menedékjogot adó országok (1) jogi és (2) kulturális értékeit erősítik:

- szükség van a már meglévő jogintézmények fejlesztésére; adekvát jogi szabályozás nélkül az emberi jogok kiüresednének és értéktelenednének;
- bővül a lakosság multikulturális attitűdje, ami új és sokszor igen hasznos társadalmi és individuális szemléletváltáshoz vezet.

A klímaváltozás mindenkit érint, de nem egyformán. A korábban jólétben vagy legalábbis elfogadható színvonalon élő lakosság egyik pillanatról a másikra élehetetlen környezetben találhatja magát, ezért a klímaváltozás negatív hatásait hárítani vagy csökkenteni képes nemzetek kötelessége/lehetősége segíteni rajtuk. Segítség hiányában a társadalmi-gazdasági, valamint a háborús konfliktusok eskalálódnak, és globális hatásuk hátrányosan érinti a ma még jóléti államokat is. Keveredik a politikai és a túlélési migráció oka, s a fejlett államok konfliktuskezelési felelőssége.

A klímaváltozás a jólétet fenyegető diszkrepanciák sorát hozza magával. A természetlené vált földek többé nem nyújtanak élelmet, így sérülhet az ENSZ Gazdasági, szociális és kulturális jogok nemzetközi egyezségokmányának 11. cikke 2. pontjában kifejtett jog, hogy senki se éhezzen. Az egyezménynek szintén célja a világ élelmiszer-készleteinek méltányos és a szükségleteknek megfelelő elosztása, valamint a természeti erőforrások optimális felhasználása az éhezés leküzdésére.

A magyar Alaptörvény XX. cikkének (2) bekezdése értelmében a testi-lelki egészség joga – egyebek mellett – magában foglalja az egészséges élelmiszerhez és ivóvízhez való hozzájutás jogát is. Magyarországnak – a transzatlanti térség többi országához hasonlóan – szembe kell néznie a klímaváltozás elől menekülők sokaságával, akik valójában túlélési migránsok. Az ő távoltartásukat éppen ezért nem annyira militáris, mint inkább

gazdasági és szociális instrumentumokkal érdemes kezelni.

A menekültkérdés vitathatatlanul átpolitizálódott, de ez nem jelenti, hogy a kérdést valóban kizárólag politikai alapon kellene vizsgálni. Giovanni Bettini 2013-ban a *Geo-forum* lapjain egyértelműen megfogalmazta, hogy a konzervatív európai kormányok hajlamosak elutasítóan fellépni a menekültekkel szemben (Bettini, 2013). Ez a kijelentés ma már aktualitását veszítette, mivel számos más kormány is elutasítja a menekültek tömeges társadalmi inklúzióját. Ennek oka lehet, hogy a tömeges vándorlás importálja a vándorlók által „áthozott” gazdasági feszültségeket.

A klímaváltozás globális kezelése minden politikai oldal számára fontos, de ha a konzervatívabb és a liberálisabb politikai pártok politikai érdekeik szerint viszonyulnak a menekültkérdéshez, azzal a klímaváltozás problémája csak újabb politikai megvilágításba kerül. Az egészséges környezethez való alapjog abszolút jellegű, így minden egyénnek joga van hozzá, és mindenki más köteles

ezt tiszteletben tartani. Mindazonáltal ezt a jogot csak akkor lehet megvalósítani, ha a jobb helyzetben lévő és ezen abszolút jogot szintén élvező többi egyén saját individuális vagy kollektív kötelezettségének tekinti, hogy segítsen egy szintre hozni a klímamenekültek (*climate refugees*) egészséges környezethez fűződő jogát és saját alkotmányos emberi jogait. Ez óhatatlanul az egészséges környezethez való jog relativizálódásához vezet, mivel a klímamenekülteket megillető jog a menedékjogot adók oldalán kötelezettséget keletkeztet. Hosszú távon megoldást az sem kínál, ha a menedékjogot adó állam magára vállalja ezt a terhet, mert közvetett módon mindenképp érinteni fogja a polgárait. Azonban a menedékjogot adó állam hatékony szerepvállalása késleltetheti az egészséges környezethez való jog manifeszt relativizálódását. (1. táblázat.) Nyilvánvaló, hogy ezt a problémát a polgárháborús és terrrorsújtotta régiókban történő katonai beavatkozás nem oldja meg.

Míg a letelepedési kötvényt vásárlók jogai általában sértetlenek maradnak, addig a *de*

	non-refoulement alkalmazása	1951. évi Genfi Egyezmény alkalmazása	munkaerőpiac nyitottsága	polgári és politikai jogok érvényesítése	gazdasági, szociális és kulturális jogok érvényesítése
túlélési bevándorlók esetében	nem	nem	korlátozottan	igen	korlátozottan
de jure menekültek esetében	igen	igen	korlátozottan	igen	igen
letelepedési kötvényt vásárlók esetében	nem értelmez- hető	nem értelmez- hető	igen	igen	igen

1. táblázat • Migránsok jogi helyzete Magyarországon

jure menekültnek minősülők és a túlélési bevándorlók jogai részben sérülhetnek. Munkaerő-piaci hátrányba kerülhetnek a többségi lakossággal szemben. Ennek a problémának a megoldása egyszerre igényelné a túlélési bevándorlók és a *de jure* menekültek jogainak egyenlősítését, valamint a munkavállalókkal szembeni negatív diszkrimináció megszüntetését. A megoldás nem pusztán jogalkotói szándék kérdése: a gazdasági szféra önszabályozó mechanizmusai nélkül a jogalkotói lépések nem elegendők. Ilyen önszabályozó mechanizmus lehetne például a munkavállalók megkülönböztetéstől mentes, szerződésen alapuló alkalmazásának általános gyakorlattá tétele, az erre vonatkozó állami ellenőrző rendszerek hatékonyságának javí-

tása. A szociálisan érzékennyé tett gazdasági szféra hosszabb távon erősíthetné a jog- és esélyegyenlőséget.

A jogi alapokat a nemzetközi egyezmények lefektetik, de a gyakorlati érvényesítés jelenleg gondot okoz. (2. táblázat)

A *Magyar Közlöny* 2015/124. számában jelent meg az egyes törvényeknek a tömeges bevándorlás kezelésével összefüggő módosításáról szóló 2015. évi CXL. törvény. A törvény több jogszabályt módosított. Az 1951. évi menekültügyi Genfi Egyezmény Magyarországra is vonatkozik, így alapvetően továbbra is ebből kell kiindulni.

A Romániából menekülő magyarokra tekintettel Magyarország 1989-ben csatlakozott az 1951. évi Genfi Egyezményhez. A ko-

	Európai Szociális Karta (Európa Tanács)	Az 1951. évi Genfi Egyezmény (ENSZ)	Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata (ENSZ)	Emberi Jogok Európai Egyezménye (Európa Tanács)	Európai Unió Alapjogi Kartája
gondolat- és vallásszabadság	E) cikk	4. cikk	18. cikk	9. cikk	10. cikk
munkához és bérhez való jog	1. cikk, 4. cikk	17. cikk	23. cikk	<i>expressis verbis</i> nem említi	15. cikk, 23. cikk, IV. cím
közoktatáshoz való jog	19. cikk	22. cikk	26. cikk	I. kiegészítő jkv. 2. cikke	14. cikk
migráns munka- vállalók jogai	19. cikk	17. cikk, 18. cikk, 19. cikk	<i>expressis verbis</i> nem említi	<i>expressis verbis</i> nem említi	15. cikk
menedékjog	passim	az Egyez- mény <i>in toto</i>	14. cikk	7. kiegészítő jkv. I. cikke	18. cikk

2. táblázat • Emberi jogok

rabeli államigazgatásban sokan ellenezték ezt a megoldást, mivel várható volt és be is következett a keletnémet menekültek sokkal kényesebb helyzetet teremtő átáramlása (Jobst, 2015, 69.). A Genfi Egyezmény végül kiállta a gyakorlat próbáját.

A 2015. évi CXL. törvény anyagi és alaki jogi szabályokat is érint, mivel a tömeges bevándorlás eljárásjogi nehézségeket is felszínre hozott. Módosultak a büntető-eljárásjog, a közigazgatási eljárás és ezzel összefüggésben a közigazgatási per szabályai. A jogalkotó a közigazgatási jogi eszközöket nem tartotta elegendőnek a kialakult krízis kezelésére: a büntetőjogi prevenciót is segítségül hívja.

Migrációs büntetőjog

A migrációs büntetőjog új anyagi jogi tényállásai:

- határzár tiltott átlépése (Btk. 352/A. §),
- határzár megrongálása (Btk. 352/B. §),
- határzárral kapcsolatos építési munka akadályozása (Btk. 352/C. §).

Ezen új tényállások mellett szigorodtak az embercsempészás Btk.-beli szabályai. A tiltott határátlépés a korábbi büntető anyagi jogban mást jelentett, mint ma a határzár tiltott átlépése. A tiltott határátlépés ma szabálysértési tényállás (2012: II. tv. 204. §), amelyet az követ el, aki Magyarország államhatárát engedély nélkül, vagy meg nem engedett módon lépi át, vagy ezt megkísérli. Párhuzamos szabályozásról nincs szó, mert a határzár tiltott átlépésének bűncselekményét alapesetben az követi el, aki Magyarországnak az államhatár rendjének védelmét biztosító létesítmény által védett területére a létesítményen keresztül jogosulatlanul belép (kerítésen át, illetve annak rongálásával). A határzár nélküli államhatár tiltott átlépése tehát továbbra is mindössze szabálysértésnek minősül.

A büntetőszabályozás nem a rendszerváltás előtti tiltott határátlépési tényállást elevenítette fel. Utóbbi szabálysértést követően a regisztráció ad módot a jogkövető magatartásra.

Menekültügyi közigazgatási perek

A közigazgatási peres eljárás – amely egyfokú – szabályai számos ponton változtak.

Fontosabb eljárásjogi változások:

- A menekültügyi eljárás nyomán kezdeményezett közigazgatási perben a bíróságot csak kasszációs jog illeti meg. Tehát a közigazgatási határozatot hatályon kívül helyezheti, és a hatóságot új eljárás lefolytatására utasíthatja. A közigazgatási határozatot a bíróság nem változtathatja meg [1952: III. tv. 339. § (2) bek., 2007: LXXX. tv. 53. § (4) bek.].
- A közigazgatási perben új tényre, illetve új bizonyítékra nem lehet hivatkozni [2007: LXXX. tv. 53. § (2a) bek.].
- A felülvizsgálati kérelemről a bíróság a kérelem beérkezésétől számított nyolc napon belül dönt nemperes eljárásban, a rendelkezésre álló iratok alapján [2007: LXXX. tv. 53. § (4) bek.].
- A migrációs bűncselekmények (határzár tiltott átlépése, határzár megrongálása, határzárral kapcsolatos építési munka akadályozása) esetén, ha a terheltek nagy száma indokolja, az ügyeket el kell különíteni, kivéve, ha ez a tényállás szoros összefüggésére tekintettel nem lehetséges, vagy ha az együttes elbírálás a büntetőeljárás befejezését nem hátráltatja [1998: XIX. tv. 542/G. §.].
- A migrációs bűncselekmények miatt indult büntetőügyben, tömeges bevándorlás okozta válsághelyzetben az előzetes letartóztatás rendőrségi fogdában vagy a menedéjogról és a harmadik országbeli

állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló törvény hatálya alá tartozó személyek elhelyezésére, ellátására és fogva tartására szolgáló létesítményben is végrehajtható [1998: XIX. tv. 542/H. § (2) bek.].

- A bíróság főszabály szerint az iratok alapján dönt, de kivételesen tarthat személyes meghallgatást is. Ez utóbbira a migráns-áradat miatt aligha kerülhet sor, ami azt is jelenti, hogy a bírósági felülvizsgálatnak az érintett migráns szempontjából csekély a produktivitása.

A fenti szabályok „gyors” bírói eljárást biztosítanak, de a hatósági döntés megsemmisítése esetén újabb eljárás kezdődik, miközben az ügyfél számára a fentebb részletezett ellátásokat nyújtani kell.

A Kúria 2/2015. közigazgatási jogegységi határozata 2015. június 30-án kelt. A jogegységi határozat értelmében az idegenrendészeti hatóságnak az ügyfél által közölt adat hamis tartalmáról vagy a tény valótlanágáról meg kell győződnie. A hatóságnak nincs mérlegelési jogköre: ha hamisság vagy valótlanág merül fel, a tartózkodási engedélyt meg kell tagadni, illetve – ha már megadták – vissza kell vonni. A jogegységi határozat értelmében az ügyfelet objektív felelősség terheli.

Az angolszász jogrendű országokban a *Wednesbury reasonableness* jogfogalmat alkalmazzák a menekültügyi eljárások nyomán kezdeményezett közigazgatási perekben. Amennyiben a közigazgatási határozat észszerű, akkor azt a bíróság hatályában fenntartja.¹

A valóságban alig akad olyan menekültügyi közigazgatási határozat, amelyet a bíróságok ne tartanának fenn a hatályukban. A nem angolszász jogrendű országokban is kevés számban fordul elő, hogy a közigazgatási per a menekült státuszért folyamodó előnyét szolgálná, mégis sokan próbálják meg felhasználni *refugium ultimumként* a közigazgatási per jogintézményét. A *Wednesbury reasonableness* kategóriáját a *common law* nem a menekültügyi eljárásokra alkotta, de az utóbbi időben ezen a téren terjedt el a leginkább. Nemcsak az Egyesült Királyságban, de Ausztráliában és például Szingapúrban is alkalmazzák. Magyarországon szintén ritkán eredményesek a közigazgatási perek felperesei, mégis évről évre mind többen kísérleneznek vele (Julesz, 2012.).

Magyarországon a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal statisztikai információja szerint 2015 júliusában 12 475 szíriai, 3822 pakisztáni, 1412 iraki, 712 bangladesi és 10 151 afganisztáni állampolgár kért menedékjogot (összesen 31 287-en). 2015 augusztusában 23 130 szíriai, 6136 pakisztáni, 2267 iraki, 1868 bangladesi és 10 437 afganisztáni állampolgár kért menedékjogot (összesen 47 094-en). Látható, hogy a felük szíriainak vallotta magát. Ezt a számot azonban egyesek megkérdőjelezzik, mivel bizonyítékok merültek fel, hogy sokan csak azért vallották magukat szíriainak, mert így biztosabbak lehettek benne, hogy menedékjogot kapnak. Nyilvános adat nincs arról, hogy hány személy nem rendelkezett személyazonosításra alkalmas okmánnyal.

¹ 1947-ben a *Wednesbury Corporation* azzal a feltétellel engedte az *Associated Provincial Picture House*-nak, hogy a mozi vasárnap is nyitva tartson, hogy tizenöt év alatti gyermekek sem szülői kísérettel, sem anélkül nem látogathatják a mozit. A bíróság ezt észszerűnek

minősítette, és így hatályában fenntartotta a döntést. A döntés akkor lett volna *Wednesbury unreasonable*, azaz észszerűtlen és hatályon kívül helyezendő, ha egy észszerűen gondolkodó ember logikusan és morálisan nem juthatott volna erre a döntésre.

Migrációs egészségügy, utazás-egészségügy

A WHO (az ENSZ Egészségügyi Világszervezete) külön foglalkozik a *migrant and refugee health*, azaz a migráns- és menekült-egészségügy kérdésével.

Magyarországon az Országos Epidemiológiai Központon belül működik a Nemzetközi utazás-egészségügyi és Oltóközpont. Felkai Péter megállapítása szerint az utazás-egészségügynek 2004 előtt nem volt jelentős előzménye Magyarországon, tehát egy új tudományterületről van szó (Felkai, 2008, 1708.). Az utazás-egészségügybe nemcsak az *assistance* orvosi szolgáltatás tartozik bele, mely utóbbi a turisták külföldi egészségügyi ellátását és hazakísérését biztosítja, de az utazás-egészségügy kapcsán – egyebek mellett – felmerül a migrációs egészségügy kérdése is. A magyar turisták száma egyre nő külföldön, de Magyarországra is érkeznek külföldiek:

- egy részük turisztikai célból érkezik;
- más részük migrációs célból.

A turistákról és üzletemberekről felételezzük, hogy jobb anyagi helyzetük miatt egészségi állapotuk is megfelelő. Epidemiológiai szempontból a migrációs célú beáramlás jelent nagyobb kockázatot. Mindazonáltal az olyan országokból érkező turisták, mely országokban hazánkban már elő nem forduló betegségek is ismertek, szintén jelenthetnek epidemiológiai veszélyt.

A migrációs egészségügy kapcsán az első szakkifejezés, ami felmerül: a *dignity in care*. Ez azt jelenti, hogy az emberi méltósághoz való alapjogot az egészségügyi ellátás során mindig tiszteletben kell tartani. A magyar orvospképzés nem ad felkészítést a nem keresztény kultúrájú és vallású személyek betegjogainak érvényesítésével kapcsolatban. A *dignity in care* ugyanakkor nem írhatja felül

a közegészségügyi érdeket. Az egészségügyi törvény 2015. október 28-án hatályba lépett módosítása (74/A. §) az országos tisztifőorvost feljogosítja, hogy tömeges bevándorlás okozta, vagy más egészségügyi válsághelyzetben szűrővizsgálatra kötelezze a menedékjogot kérőket. Ha az illető a tranzitónában tartózkodik, a szűrővizsgálat elvégzéséhez szükséges minták levételét igazolnia kell ahhoz, hogy Magyarországra beléphessen.

A népegészségügyi feladatkörben eljáró járási (fővárosi kerületi) hivatal köteles közölni a szűrővizsgálat eredményét a menekültügyi hatósággal. A menedékjogért folyamodó személyazonosító adatai és az egészségi állapotára vonatkozó adatok ekként a menekültügyi hatóságnál összekapcsolódnak, de a szűrővizsgálat eredménye nem lehet indok a menekültkérelem elutasítására (esetleg kötelező ellátás alapja lehet). Az egészségügyi és a hozzájuk kapcsolódó személyes adatok kezeléséről és védelméről szóló 1997. évi XLVII. törvény 4. § (1) bek. d) pontja – *inter alia* – járványügyi érdekből lehetőséget ad arra, hogy a menekültügyi hatóság egészségi állapotra vonatkozó személyes adatokat kezeljen, a szükséges járványügyi intézkedéseknek tehát nincs akadálya.

A magyar–román és a magyar–szerb határon, valamint a soknemzetiségű egyetemi hallgatókra tekintettel az egészségügyi ellátással kapcsolatos tapasztalatok és felmérés alapján a Szegedi Tudományegyetem Igazságügyi Orvostani Intézetében Kereszty Éva Margit már 2012-ben felvetette a migrációs egészségügyi képzés szükségességét, ami az idegen nyelvű képzési programba be is került (Kereszty, 2012, 263–341.).

A pécsi migrációs egészségügyi műhelyből kikerült szakkikkek között van egy 2014-ben, az *Egészségfejlesztés* lapjain megjelent írás,

amely már a 2013 első félévében jelentősen megnövekedett számú menekültáradatról számolt be. A cikk szerzői ennek okát abban látták, hogy megszűnt az illegális menedékkérők idegenrendészeti őrizetbe helyezésének kötelezettsége (Marek et al., 2014, 36–37.).

A Pécsi Tudományegyetem migrációs egészségügyi mesterszintű képzésének hat modulja: (1) közegészségügy és alkalmazott epidemiológia, infektológia; (2) a migráció szociális és magatartástudományi szempontjai; multikulturális aspektusok és ezek szerepe az orvosi és a szociális ellátásban; (3) a foglalkozás-egészségügy alkalmazott területei; (4) az integráció közgazdasági kérdései; (5) a migránsok mentális egészsége, pszichoszomatikus gondozása; közösségszintű egészségfejlesztési programok; a migránsok emberi jogai; (6) „migránsbarát” egészségügyi és szociális ellátórendszerek és kapcsolódó rendszermenedzseri ismeretek, feladatok (Szilárd et al., 2011).

A fentiekén túl – a gyakorlatban – a vándorlók fizikai és pszichés szükségleteinek ki-elégítésére, a sürgősségi ellátásuknak, valamint az elsődleges alapvető ellátásuknak a szakmai és humanitárius szempontok szerinti kialakítására is fel kell készülni, illetve ennek speciális infrastruktúráját meg kell teremteni (például orvosi mobil ellátóhely).

Az *International Journal of Migration, Health and Social Care* című folyóirat immár tizenkét éve migrációs egészségüggyel foglalkozó cikkeket és tanulmányokat publikál. Ezek között igen változatos migrációs problémákat, különböző országok migránsaival kapcsolatos jelenségeket feltáró írások kapnak helyet. A *European Journal of Migration and Law* kifejezetten az Európai Unió migrációval kapcsolatos problémáit elemzi; főleg jogi szempontból. Magyarországon alig van szakirodalma a problémának.

Az egészségügyi ellátási szükségletek kapcsán figyelembe kell venni a menekültek magukkal hozott (esetlegesen a hazaitól eltérő arányokban jelentkező) fizikai és pszichés betegségeit, valamint a beilleszkedés keltette pszichés stresszhatást.

Néhány szociológiai szempont: disztributív igazságosság

Borbély Sándor 2015-ben a *Tér és Társadalom* című folyóiratban arról számolt be, hogy a Magyarországon foglalkoztatott ukrán mezőgazdasági munkásokat a magyar munkaadók ugyanolyan negatívan ítélik meg, mint a magyarországi roma munkavállalókat. A szerző szerint a magyar agrártársadalomban a gazdasági kényszmunkások nem élveznek a többi munkavállalóval egyenlő jogokat (Borbély, 2015, vö. Orell, 2012). Ez a már ma érzékelhető jelenség a nagy tömegekben érkező szír migránsok munkavállalási esélyeit és jogait is előnytelenül érintheti. Az eltérő gazdasági rendszerű országokból jövő migránsok nem biztos, hogy integrálódni tudnak a munka magyarországi világában. Nem várható, hogy a jövőben csökkenne a „másásra” alapozott negatív diszkrimináció, ami a magyar társadalomba és gazdaságba beilleszkedni akaró vagy kényszerülő tömegek szegregációját eredményezheti. A társadalmi kohézió megbontása sem a migránsok, sem a magyar társadalom érdekeit nem szolgálná. Mindazonáltal olyan pozitív példák is rendelkezésre állnak, mint a csecsenföldi menekültek közelmúltbeli integrációja a lengyel társadalomba, és Magyarországon sem példa nélküli a külföldiek tömeges munkavállalása (például görögök, kubaik).

Várhalmi Zoltán írta 2013-ban a *Magyar Tudományban*: „A nagy befogadó országokhoz hasonlóan, Magyarországon is a migrán-

sok elsősorban a jobb megélhetési esélyeket nyújtó, a társas helyzetek szempontjából gyümölcsözőbb nagyvárosokban, elsősorban Budapesten telepednek le. A harmadik országból érkezők 42%-a budapesti, de ugyanez az arány az egyiptomiak, kínaiak, irakiak vagy vietnamiak esetében 80% feletti.” (Várhalmi, 2013, 276.) Elgondolkodtató, hogy a migránsokat szabad-e, illetve lehet-e jogállami eszközökkel készíteni arra, hogy kisebb településeken vállaljanak munkát. Amíg csak „készítésről”, tehát a migráns munkaerő jogi és gazdasági előnyökkel előmozdított vidékre alkálázásáról van szó, addig a jogállamiság keretein belül maradunk. Azonban „kényszeríteni” nem szabad, és kontraproduktív is lenne.

Simonovits Bori 2013-ban egy felmérés eredményeként arra a következtetésre jutott, hogy a vietnami és a kínai bevándorlók a magyar társadalomtól elkülönülnek, így a munkaerőpiacon nem kell szembesülniük a kirekesztéssel, ám az élet más területein őket is érik hátrányok. Az afrikai és az arab országból érkezők viszont már a munkaerőpiacon találkoznak a velük szembeni idegenkedéssel. A kutatás eredménye arra is rámutatott, hogy a határon túli magyarok sem mentesülnek egészen a hátrányos megkülönböztetéstől. (Simonovits, 2013, 170.) A jogalkotó feladata a külföldi munkaerővel szembeni negatív diszkriminációt és a társadalmi igazságtalanság egyéb formáit leküzdeni. Ez azonban nem jelenti, hogy a justizmord kategóriáján kívül eső, jogi formát nem öltő kirekesztést is egyedül a jogalkotónak kellene kezelni. A migráns és a menedékjogot kapott munkavállalókkal szemben megfogalmazódó társadalmi problémák nemcsak szociális és gazdasági eredetűek, de kulturálisak is. A társadalom csak addig lesz toleráns, amíg az állam fenn tudja tartani a disztributív igazságosságot.

Konklúzió

A fentiekben kifejtettek alapján a migrációt három szakaszra lehet tagolni:

- az országba (az EU-ba) történő belépés,
- a menekültügyi eljárás és
- a befogadottak (átmeneti vagy tartós) integrációja.

A nemzeti szintű jogalkotás ennek függvényében kell, hogy árnyalja az emberi jogokat és az ezekkel kapcsolatos kötelezettségeket. Az Alkotmánybíróság a 766/B/2009. számú határozata indokolásának IV.4.1. pontjában megállapította, hogy „a határátlépés és a migráció szabályozása terén Magyarország nem teljesen önállóan dönt, hanem széles körű nemzetközi jogi intézmény- és normarendszer, valamint az Európai Unió tagállamaként vállalt kötelezettségei határolják körül a szabályozási kompetenciáját”. E területen az együttműködés korábbi szintjéhez képest minőségi változásra van szükség a 2015-ben észlelt tömeges vándorlásra tekintettel.

A polgári és politikai emberi jogok többségét a migránsok alapvető adottságnak tekintik. Ezzel szemben a gazdasági, szociális és kulturális emberi jogok még az Európai Unió egyes tagállamaiban is eltérően érvényesülnek. Ez utóbbi az oka annak, hogy a migránsok nem állnak meg az Unió külső határát képező országokban, hanem a számukra nagyobb jólétet és fokozottabb szociális biztonságot ígérő EU-tagállamok felé törekednek. Ennek kiküszöbölésére szolgál a Dublin III rendelet (604/2013/EU parlamenti és tanácsi rendelet), amely főszabály szerint azon EU-tagállam kötelezettségévé teszi a menedékkérelem elbírálását, amelyik tagállamban először lépett be az Európai Unió területére a menedékjogért folyamodó személy. A Magyarország szociális infrastruktúrájához mérten

kezelhetetlen migránstömegek ügyét az érintett EU-tagállamok uniós szinten kívánják kezelni. Ez annyit tesz, hogy minden EU-tagállamnak a méreteihez és lehetőségeihez képest arányosan ki kell vennie a részét a menekültkérdés rendezéséből. A kvóták meghatározása ezen elv érvényesítésének egyik potenciális eszköze, amely – értelemszerűen – csak a már valamely oltalmazotti státuszt elnyert (nem illegális, nem bűnöző, ismert terrorveszélyt nem jelentő) személyekre vonatkozik.

A jogi szabályozás terén el kell választani a gazdasági és a túlélési bevándorlók fogalmát. A letelepedési kötvényt vásárlók gazdasági megfontolásból érkeznek Magyarországra. Számukra a gazdasági jólétet az állam legálisan biztosítja a kölcsönös előnyök elve alapján. A túlélési menekültek nem a jólétük érdekében jönnek Magyarországra, hanem az életük és az alapvető emberi jogaik védelmében bízva érkeznek. A túlélésükért küzdők és a gazdasági jólétet keresők eltérő jogi védelmet igényelnek. Rövidebb távon a gazdasági bevándorlók hasznosabbak lehetnek az állam és a társadalom számára, de hosszabb távon szembe kell nézni a klímaváltozás emberi jogi következményeivel is, és ebben is meg kell keresni a nemzetközi együttműködés és pozitív tartalmú beavatkozás eszközeit az érin-

tettek szülőföldjükön való megtartása érdekében. A migrációs és menekültügyi egészségügyet hangsúlyosan kell megjeleníteni a magyar népegészségügyben is. Részévé kell tenni az orvospképzésnek, mint ahogy a közoktatásban figyelmet kell fordítani mindazon kultúrák megismertetésére, amelyekkel a többségi társadalom együtt él.

A fentiek alapján fontos volna

- a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal létszámának növelése, illetve szolgáltatási kapacitásának bővítése, hogy teljesíteni lehessen a humanitárius kötelezettségeket;
- a közegészségügyi szakmai képzéseket újragerendelni;
- a nemzetbiztonsági rendszer belső hatékonyságát és nemzetközi együttműködési rendszereit javítani;
- az Európai Unión belül a tagállami hatóságok már meglévő együttműködését tovább erősíteni;
- árnyalt, az összes szempontot magában foglaló társadalmi kommunikáció fenntartása, és a lehetőségek szerinti pártpolitikai szférától való eltávolítása.

Kulcsszavak: *migrációs egészségügy, migrációs büntetőjog, menekültügyi eljárás, emberi jogok, túlélési bevándorlók*

IRODALOM

- Bettini, Giovanni (2013): Climate Barbarians at the Gate? A Critique of Apocalyptic Narratives on 'Climate Refugees'. *Geoforum*. 45, 63–72. DOI: 10.1016/j.geoforum.2012.09.009
- Borbély Sándor (2015): „Az ukrán, utolsó cigány” – a külföldi bevándorlás mikropolitikája egy határvidéki kistélepeülésen, Kispaládon. *Tér és Társadalom*. 29, 3, 3–32. DOI:10.17649/TET.29.3.2708 • <http://tet.ikk.hu/index.php/TeT/article/view/2708/4812>
- Bowles, Devin C. – Butler, C. D. – Morissetti, N. (2015): Climate Change, Conflict and Health. *Journal of*

- the Royal Society of Medicine*. 108, 10, 390–395. DOI: 10.1177/1041076815603234
- Correa-Velez, Ignacio – Gifford, S. M. – McMichael, C. (2015): The Persistence of Predictors of Well-being among Refugee Youth Eight Years after Resettlement in Melbourne, Australia. *Social Science and Medicine*. 142, 163–168. DOI: 10.1016/j.socscimed.2015.08.017
- Csikl Tamás (2012): A migráns iszlám közösségek integrációja Németországban. *Nemzet és Biztonság*. 5, 2, 87–91. • <https://www.google.hu/url?sa=t&ict=j&q=&csrc=s&source=web&cd=1&ved=0ahUKewiFzYPvuqfLAhXJTBQKHVgNBEoQFggbMAA&>

- url=http%3A%2F%2Fwww.nemzetesbiztonsag.hu%2Fletoltes.php%3Fletolt%3D589&usg=AFQjCNEChh7kolmj4PUdS3kfqpyiKT4Mng
- Felkai Péter (2008): Az utazással kapcsolatos megbetegedések megelőzésének elemzése az utazási orvostan legújabb eredményei alapján. *Orvosi Hetilap*. 149, 36, 1707–1712.
- Hsiang, Solomon M. – Meng, K. C. – Cane, M. A. (2011): Civil Conflicts Are Associated with the Global Climate. *Nature*. 476, 7361, 438–441. DOI: 10.1038/nature10311
- Jobst Ágnes (2015): „Melyik a párt politikája?” *Kommen-tár*. 5, 67–79.
- Julesz Máté (2012): A közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálata: a Wednesbury Unreasonableness. *Új Magyar Közigazgatás*. 5, 3, 16–20.
- Kereszty Éva Margit (2012): A Magyarországon tartózkodó külföldi személyeknek nyújtott szolgáltatások Szegeden. In: Gellér Balázs József (szerk.): *Harmadik országbeli állampolgárok hozzáférése az egészségügyi ellátórendszerhez*. Tullius, Budapest, 263–341.
- Marek Erika et al. (2014): Foglalkozás-egészségügyi kockázatok önértékelése a nemzetközi migráció területén dolgozók körében. *Egészségfejlesztés*. 55, 1–2, 36–37.
- Orell Ferenc János (2012): Gondolatok a romák integrációját célzó nemzeti stratégiák uniós keretrendszeréhez. *Magyar Jog*. 59, 5, 316–320.
- Simonovits Bori (2013): Bevándorlók diszkriminációja – kisebbségi és többségi szemmel. In: Kovács András (szerk.): *Bevándorlás és integráció: Magyarországi adatok, európai indikátorok*. MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont, Budapest, 157–171. • http://www.kisebbssegkutato.ttk.mta.hu/uploads/files/archive/SB_Bevandorlokdiszkriminacioja.pdf
- Szilárd István – Baráth Árpád (2011): Migrációs és egészségügyi biztonság: új foglalkozás-egészségügyi kihívások. *Pécsi Határőr Tudományos Közlemények*. 12, 269–278. • <http://www.pecshor.hu/periodika/XII/szilard.pdf>
- Várhalmi Zoltán (2013): Migránsok Magyarországon: Transznacionalista szemüvegen keresztül. *Magyar Tudomány*. 174, 3, 275–280. • <http://www.matud.iif.hu/2013/03/05.htm>

