

Migráció és Társadalom

2018/1. szám



A Magyar Rendészettudományi Társaság Migrációs Tagozatának folyóirata

Beköszöntő

Közhelynek tűnő megállapítás, hogy a migráció egyidős az emberiséggel, s így nem is beszélhetünk új jelenségről. Ugyanakkor jelenkorunk egyik legnagyobb kihívása a tömeges méretű migráció és annak kezelése. A folyamat kapcsán új szereplők, helyzetek, helyszínek jelentek meg, ez jelenthet lehetőséget, de új kihívást is. A megváltozott környezetben mindinkább szükségessé válik egy hatékony, működő migrációs politika kialakítása.

A folyamatokat elemző írások, tanulmányok, beszámolók és tudósítások száma is meredeken emelkedik, ám a migráció elemzése összetett és bonyolult kérdés, elég, ha arra gondolunk, hogy nincs átfogó elmélet e témában, s a különböző migrációs fogalmak használata sem egységes a szakirodalomban.

Ahogy a migráció kérdése egyre nagyobb figyelmet kap, a tudományos szféra is komoly érdeklődést mutat a téma iránt. Olyan fontos kérdésekre keressük a választ – többek között -, hogy mit tehet az állam a nemzetközi migráció mind erőteljesebb kihívásai megoldására, milyen eszközök a leghatékonyabbak a migráció kezelésében, s milyen érdekek mentén kellene haladnia a bevándorlás-politikának.

Reményeink szerint a 'Migráció és társadalom' szakmai fórum ismét kiváló terepe lesz a migráció iránt érdeklődők népes táborának, s a korábban már említett migrációs kihívások szakmai értékelésének.

Egy folyóirat megújítása/megújulása örömteli esemény és felelősségteljes vállalkozás is egyben. Arra vállalkozunk, hogy a már régóta élő folyóiratunkat új köntösbe öltöztessük, tartalmát frissítsük. Egy olyan fórumot szeretnénk kialakítani, ahol a migrációval kapcsolatos minden tudományág képviseltetné magát, együtt és egymás mellett járulna hozzá egy teljesebb szakmai kép kialakításához.

Folyóiratunk a tudományos kíváncsiság és minőség elve jegyében szerkesztődik, teret engedve azon munkatársainknak, MRTT tagoknak, kutatóknak, akik alkotásaikkal, cikkeikkel szeretnék hozzájárulni a migráció témakörének igényes feldolgozásához.

Crisán Andrea
főszerkesztő

Kovács Gyula
MRTT Migrációs tagozat elnöke

Tartalom

Dr. Szacsúri János: Schengen „vége”, - avagy a schengeni térség és a schengeni joganyag fejlődésének legutóbbi fejleményei	4
Czottner Balázs: Valóban vallásháború zajlik Szíriában?	15
Pajter Norbert: Gyerekkatonaság	27
Dr. Fliegh Andrea: Egyedül Európában: A kísérő nélküli kiskorú menekültek helyzete az Európai Unióban, különös tekintettel Magyarországra és Németországra	35

Dr. Szacsúri János¹: Schengen „vége”, - avagy a schengeni térség és a schengeni joganyag fejlődésének legutóbbi fejleményei

2016 folyamán sokszor lehetett hallani-olvasni az európai uniós belső határok szabad átjárhatóságát megvalósító egységes schengeni térség „végéről”, megszűnéséről. Az Európai Bizottság elnökét, Jean-Claude Junckert idézve: „Schengen részleges kómában van”. A 2015-ben lezajlott migrációs válság (amelyet attól függően, hogy melyik tagállamban vagyunk és milyen politikai beállítottsággal rendelkezünk, eltérően neveztek menekültválságnak, humanitárius válságnak és Schengen válságának is) felszínre hozta és nyilvánvalóvá tette a schengeni tagállamok² együttműködésének hiányosságait; illetve a rendkívüli migrációs nyomás okozta válsághelyzetre adható hatásos, rendszerszintű uniós válaszok hiányát. A Közös Európai Menekültügyi Rendszert ért sokkhatás, az európai városokban bekövetkezett terrorcselekmények és a migrációs beáramlásra adott egyoldalú tagállami válaszlépések, továbbá az Európai Unió részéről a hatékony közös fellépés elmaradása együttesen eredményezték a schengeni rendszer megrendülését. 2015 őszén gyakorlatilag minden tagállam a szolidaritás és kölcsönös felelősségvállalás alapszerződésben rögzített elveit félretéve maga gondoskodott vagy igyekezett gondoskodni saját határainak biztonságáról³; és – miként azt látni fogjuk – a helyzet többé-kevésbé ma is ugyanez. A magasabb politikai nyilatkozatok szintjén 2015, valamint 2016 folyamán mind a tagállamok (Európai Tanács), mind az Európai Bizottság és az Európai Parlament is számos alkalommal deklarálta a szabad mozgás térségének és Schengennek, mint az „európai polgárok számára kézzel fogható”, és „abszolút prioritást jelentő” vívmánynak a védelmét – ennél fogva legalább abban biztosak lehetünk, hogy az valóban válságba került és azt ténylegesen meg kellett (volna) védeni. Aligha sikerült. A magyar Kormány migráció-kezeléssel kapcsolatban követett szakpolitikai irányvonalának és intézkedéseinek igazolásaként is markánsan megjelent a Kormány kommunikációjában „Schengennek a védelme”, mint célkitűzés⁴. Ezt az indokolta, hogy válságjelek mutatkoztak: a menekültügy új alapokra helyezésének elmaradása (Dublin-reform) körül kialakult és máig feloldatlan politikai konfrontációban a közép-európai

¹ Szakreferens, Külgazdasági és Külügyminisztérium, Konzuli és Állampolgársági Főosztály, Vízumfelügyeleti és Schengeni Ügyek Osztálya

² E helyütt adotttnak vesszük a schengeni övezet ún. „változó geometriájának” és a schengeni joganyagot teljes körűen, vagy részben alkalmazó uniós tagállamok és társult országok körének ismeretét

³ „Ausztria ideiglenesen hatályon kívül helyezi a schengeni megállapodást” – W. Faymann nyilatkozata a menekültügyi válság vége felé; jellemző politikusi megnyilvánulás

⁴ Lásd például: „Schengen 2.0”-akcióterv, vagy a V4 kormányfők 2017 októberében, Pozsonyban tartott találkozóját követően Orbán Viktor miniszterelnök által tett, a schengeni megállapodás megvédésére, betartására felszólító nyilatkozat

tagállamok ellenállása miatt frusztrált uniós mag-országok körében megszületett pl. az ún. „mini-Schengen” elképzelése; a belső határoknak a meghatározó, nagy tagállamok által egyoldalúan visszaállított ellenőrzése a 2015-ös migrációs beáramlás elmúltával sem szűnt meg és de facto feldarabolta a schengeni térséget, és a menekültekkel kapcsolatos teherviselés megosztása körül elmérgesedett helyzetben a „schengeni együttműködés szelleme” végképp elveszni látszott. Mégsem állt meg eközben az, amit a schengeni vívmányok továbbfejlesztésének hív a schengeni *acquis* bevett terminológiája. Számos, jelentős új jogszabály elfogadására került sor, amelyek komoly mértékben járultak hozzá az EU belbiztonsági architektúrájához, a belső biztonságra vonatkozó joganyag erősítéséhez; elsősorban a határigazgatás-határbiztonság területén. Ez az írás ezeket, az elmúlt egy-két évben született fejleményeket törekszik ismertetni és igyekszik egy elemzést adni a schengeni térség, vagy ha úgy tetszik: „Schengen” pillanatnyi állapotáról. A vizsgálandó lényegi kérdés ez: vajon jobb állapotban van-e, erősebb lett-e általuk a schengeni rendszer,; illetve megnőtt-e a válsághelyzetekkel szembeni ellenálló képessége és az egységes külső határőrizetre épülő schengeni térségre veszélyt jelentő hatásokkal szembeni védekező képessége? Másképpen fogalmazva: az elmúlt rövid időszak jogalkotási „termése” mennyiségből átfordult-e minőségbe; a nagyszámú új vívmány elérte-e a válságba került schengeni rendszer megmentésének célkitűzését?

A schengeni övezet jelenlegi helyzete annyira változatos és széttöredezett képet mutat, hogy aligha érdemli ki a „rendszer” elnevezést. Görögország hosszú évek óta nem képes a schengeni vívmányokat kielégítő mértékben alkalmazni. Ezt ráadásul – súlyos, szisztematikus hiányosságok fennálltát megállapítva – tanácsi határozatban ki is mondták róla⁵, eleddig egyedülként a tagállamok közül, így de iure is Schengenen kívül van. Miután öt schengeni tagállam (Németország, Ausztria, Svédország, Dánia, Norvégia⁶) a belső határokon a határellenőrzések visszaállításáról döntött 2015-ben, Franciaország pedig a párizsi merényletet követően egyszerűen szükségállapotot kinyilvánítva a maga útját járja – szinte értelmetlenné vált a határellenőrzés nélküli egységes schengeni térségről beszélni. Magyarország schengeni külső határainak jelentékeny szakaszán fizikai határzár létesült; Ausztria szintén fizikai akadályt létesített például Szlovéniával közös belső határán, és továbbra is fenntartja a jogot a határforgalom-ellenőrzés egyoldalú és rendszeres

⁵ A Tanács 2016/894 (EU) végrehajtási határozata a schengeni térség általános működését veszélyeztető kivételes körülmények fennállása esetén végzendő ideiglenes belső határellenőrzésekről szóló ajánlás megállapításáról

⁶ Norvégia helyére lépett egy időre Belgium a calais-i menekülttáborra való hivatkozással elrendelt ellenőrzésekkel.

visszaállítására a magyar-osztrák határ meghatározott pontjain. Emellett időről időre kiújul a konfliktus Olaszország és Ausztria között a Brenner-hágón átvezető autópálya ellenőrzésével kapcsolatban. Eközben Bulgária, és a Bulgáriához hasonló helyzetben lévő Románia 2011 óta „átmeneti” helyzetben, teljes körűen alkalmazni kötelesek a schengeni vívmányokat (az újonnan születőeket is!), de a schengeni övezethez történő, egyre inkább szimbolikussá váló csatlakozásuk a bizonytalan jövőbe vész. (Ennek nem ellentmondó, és szintén a schengeni *acquis* továbbfejlődésének körébe tartozó fejleményként a közelmúltban Románia és Bulgária teljes körű, de passzív hozzáférést kaptak a Vízuminformációs Rendszerben tárolt adatokhoz⁷ annak érdekében, hogy a külső határok ellenőrzésére vonatkozó tőlük elvárt kötelezettségnek hatékonyabban tudjanak eleget tenni).

A jelenlegi aktuális helyzet értékeléséhez sokat mondó adalék, hogy az Európai Bizottság a legutóbbi időben felhagyott a schengeni térség működéséről szóló féléves jelentések (ún. „Schengen health-check report”) készítésével. 2016 márciusában állt elő az Európai Bizottság a „Vissza Schengenhez” elnevezésű ütemtervről szóló Közleményével⁸. Ha valaki írásos bizonyítékot kíván szerezni arra vonatkozóan, hogy a schengeni övezet megszűnt létezni, mert a felélesztésére előirányzott lépések nem teljesültek – nos, ennek a közleménynek az előirányzott és megghiúsult intézkedései számba vételével és elemzésével jár legközelebb a céljához. Hasonló következtetésre jutott maga a Bizottság is, miután úgy döntött, a továbbiakban egyelőre nem kívánja rendszeresen értékelni a schengeni jog alkalmazásának helyzetét. Ezt nehéz másként, mint a kudarc hallgatolagos beismeréseként értékelni. Történt azonban ennél rosszabb is, mint később látni fogjuk.

2016 elejétől fogva ugyanakkor (amikor is a Bizottság válság-üzemmódba kapcsol) sorra jelennek meg azok az újabb javaslatok, amelyek - a migrációs válságra adott átfogó uniós válasz részeként – a külső határok ellenőrzésére való képesség megerősítését célozzák. Ezek azonban láthatólag nem a magyar Kormánynak a „schengeni határok védelmével” kapcsolatos elképzeléseit tükrözik. Ezek közül a legnagyobb jelentőségű az Európai Határ- és Parti Őrség létrehozásáról szóló rendelet⁹ elfogadása volt; amelyet valóban rekordgyorsasággal, fél év alatt tárgyalta le, majd a társ-jogalkotóval együtt 2016 szeptemberében fogadott el a Tanács. A rendelet új alapokra helyezi a külső határok ellenőrzésére vonatkozó schengeni jogot, amikor is deklarálja, hogy a külső határok igazgatása, ellenőrzése az Európai Határ- és Parti Őrség két komponensét alkotó Ügynökség, valamint a tagállamok közös felelőssége. Kétség kívül

⁷ A Tanács 2017/1908 (EU) határozata

⁸ COM (2016) 120 final

⁹ 2016/1624 (EU) rendelet

nagy újítást jelentett továbbá az egyik legfontosabb rendelkezés, a schengeni jog és a külső határok ellenőrzésére vonatkozó vívmányok alkalmazása szempontjából az Európai Határ- és Partvédelmi Őrség Ügynökségnek (leánykori nevén Frontex) biztosított beavatkozási jog. Utóbbi valódi eszközt ad a schengeni térséget alkotó tagállamok kezébe a védekezésre, amennyiben egy másik tagállamban a schengeni kötelezettségek elhanyagolásából fakadó súlyos hiányosságok esetén áll elő migrációs válsághelyzet, amely a térség más tagállamainak közrendjét, közbiztonságát is veszélyezteti. Még akkor is, ha az adott tagállam nem kéri a beavatkozást. Ezt a potenciálisan egy másik állam szuverenitását sértő beavatkozást lehetővé tévő jogosítványt (melynek jelentőségével annak elfogadásakor minden tagállam tisztában volt) a gyakorlatban még nem próbálták ki. Nagy kérdés, hogy a 2015-ben tapasztalt, a nyugat-balkáni útvonalon kialakult tömeges beáramláshoz hasonló újabb válsághelyzet esetén mennyiben jelentene ténylegesen hatékony segítséget, hiszen az igazi nyomást és kihívást ekkora embertömeg esetén már nem a zöldhatár őrizet és határforgalom-ellenőrzés szabályainak betartatása jelentik, hanem a fogadás, elhelyezés, ellátás, szállítás, a humanitárius válsághelyzet elhárítása, továbbá a közrend (és adott esetben az államhatár rendjének) fenntartása.

A párizsi, brüsszeli és a további terrortámadások folyamányaként, logikus lépésként került sor a schengeni jogot szintén alapvetően átalakító, és a lakosság, a schengeni térség külső határait átlépni igyekvő uniós polgárok számára igen jelentékeny változást jelentő másik módosításra, amely a személyek határátlépésére irányadó szabályok közösségi Kódexét (Schengeni határ-ellenőrzési kódex) érintette¹⁰. Az elsősorban francia nyomásra átvitt módosítás a szabad mozgás jogával rendelkező személyekre korábban előírt egyszerű ellenőrzés helyett, a külső határok átlépése során kiterjedt személyforgalom-ellenőrzést vezetett be a határátkelőkön, amikor is előírta, hogy az EGT-állampolgárok esetében is kerüljön sor be-, és kilépéskor útiokmányaik rendelkezésre álló uniós és nemzeti adatbázisokban, valamint az Interpol adatbázisában történő ellenőrzésére. A módosítás tipikus példája annak, amikor a fürdővízzel együtt a gyereket is kiöntik; az uniós állampolgársággal rendelkező külföldi harcosok utazását vélhetően el nem lehetetlenítő, ám a nagy többség számára valóban megnövekedett várakozási időt eredményező új rezsim tovább csökkentette Schengen kézzel fogható előnyeinek körét. A magyar Kormány 2017. februári meglepett reakciója („*a Kormány határozottan tiltakozik Brüsszel újabb bürokratikus és értelmetlen intézkedése ellen, amely a schengeni rendszer szétzúzásával fenyeget*”) azonban inkább tanúskodott a kormányzaton

¹⁰ 2017/458 (EU) rendelet

belüli koordináció hiányáról, mint helyes helyzetértékelésről; a lépés ugyanis szervesen illeszkedett a migrációs válság által generált biztonsági deficit ellensúlyozását célzó lépések sorába, amellyel a schengeni övezet korrekcióját kívánta az Unió elérni¹¹. Ez az új vívmány természetesen önmagában is újabb terhet ró elsősorban a külső határral rendelkező tagállamokra, amelynek megvalósítása annak személyi és technikai feltételeiben jelentékeny ráfordítást igényel, és amelyet nem kompenzál a belügyi együttműködési szakpolitika erre a célra szolgáló pénzügyi alapokból történő finanszírozása¹². E tekintetben fontos rámutatni, hogy a schengeni külső határok fizikai akadályokkal való védelmének igénye vagy követelménye, mint schengeni jogból fakadó követelmény, semmilyen formában nem fogalmazódott meg a Tanácsban (és ezt a kérdéskört nem is volt hajlandó a Bizottság vita tárgyává tenni a válság egyetlen szakaszában sem) - a személyek szisztematikus ellenőrzésének megkövetelése viszont igen.

A biztonság terén eszközölt korrekciós lépések sorában a következő volt a migrációs válság alatt megvalósított, a korábbi schengeni belső határokon ideiglenesen visszaállított ellenőrzések permanens módon, de legalábbis szabadon meghosszabbítható jelleggel való fenntartásának megteremtése. Erre egész egyszerűen a migrációs célországok közvéleményének megnyugtatója érdekében, belpolitikai okokból volt és van szükség¹³. Ehhez ismét hozzá kellett nyúlni a határellenőrzési Kódex egyszer már jelentősen átalakított, korábbi 25-26. Cikkeihez. Magyar szempontból ez különösen kedvezőtlen fejlemény. A magyar Kormánynak erre vonatkozó nyilatkozatai dacára, nem sikerült külföldön is úgy láttatnia, mintha a 2015-ös válság során a közös schengeni szabályok egyedüli követőjeként, a legvégsőkig is elmenve, „megvédte” volna a schengeni külső határokat. Valóban, a témában megjelent nem magyar szakirodalmat, illetve publikációkat tanulmányozva a magyar fizikai határzár (kerítés) szerepének értékelése túlnyomórészt kimerül annak hangsúlyozásában, hogy az nem megállította, hanem egyszerűen elterelte a migrációs áramlatot és hozzájárult a 2015 őszi kialakult egyoldalú, pánikszerű intézkedések proliferációjához a nyugat-balkáni útvonal

¹¹ Bár evidenciának hat, mégis a hazai közbeszédben és kommunikációs termékekben elterjedt „Brüsszellel” kapcsolatos szóhasználat miatt szükséges emlékeztetni arra, hogy amikor az Európai Unió fellépéséről, általa elfogadott új szabályozásáról beszélünk, ezalatt minden egyes alkalommal a tagállamként a döntéshozatalban részt vett, és a Tanácsban álláspontja érvényesítésének lehetőségével rendelkező mindenkor magyar Kormányt, illetve Magyarországot is érteni kell.

¹² Mert nem számoltak vele; a 2014-2020 közötti MFF belügyi stratégiai célkiűzései tervezésekor nem volt előre látható.

¹³ Fontos ismertetni, hogy 2017 novemberéig – a Bizottság javaslatára – összesen három alkalommal fogadott el a Tanács határozatot a schengeni térség működését általánosan veszélyeztető kivételes körülmények fennállása miatt a belső határokon történő határellenőrzés ideiglenes visszaállításának meghosszabbításáról. Mindhárom alkalommal az illegális migráció vagy más, vélelmezett biztonsági fenyegetések konkrét cselekményekben vagy jelenségekben tényszerűen ki nem mutatott veszélyére hivatkozva került sor az elfogadásukra, Magyarország és Szlovénia kifejezett tiltakozása ellenére.

mentén fekvő tranzitországok (ideértve Ausztriát is) körében. Mindenesetre a kerítés nem hozott hasznot, ami a schengeni partnerországok belső határokon végrehajtott ellenőrzésekről való lemondására vonatkozó hajlandóságát illeti: 2017 elején az Európai Bizottság, meghajolva elsősorban Németország politikai érdekei előtt, javaslatot nyújtott be a személyek határátlépésére irányadó szabályokról szóló, 2016/399 EU rendeletnek a belső határokon történő határellenőrzés ideiglenes visszaállítására alkalmazandó szabályok tekintetében történő módosításáról¹⁴.

A Bizottság indokolása szerint az elmúlt két év azt igazolta, hogy az ideiglenes belső határellenőrzések meghosszabbítására vonatkozó szabályok és eljárások nem kellően alkalmasak a közrendet vagy a belső biztonságot fenyegető fokozott veszélyek kezelésére. A javaslat módosítja a belső határokon történő határellenőrzés ideiglenes visszaállítására vonatkozóan a 25. cikkben rögzített általános határidőket, mégpedig várható események/veszélyek esetén, ugyanakkor megőrzi a határellenőrzés ideiglenes visszaállításának jelenlegi elvét és az arra alkalmazandó biztosítékokat.

Az új javaslat fő célja, hogy kiterjessze a határidőket az esetlegesen előre látható események kapcsán, másodsorban, hogy egyértelművé tegyék a tagállamok, főleg az érintett tagállamok véleményét a bevezetett intézkedésről az ellenőrzések visszaállítása esetén. Lehetővé tenné, hogy a belső határokon történő határellenőrzés ideiglenes visszaállítására vonatkozó időkorlátot a komoly veszély várható időtartamára tekintettel legfeljebb egy évre (hat hónap helyett), a meghosszabbítási időszakok hosszának korlátját pedig legfeljebb 30 napról legfeljebb 6 hónapra emeljék.

A javaslat vitája a Tanácsban még folyik. Ausztria, Franciaország, Németország, Svédország, Dánia, Norvégia, Belgium és Hollandia alapvetően ellenzi, hogy a bizottsági javaslat tanácsi ajánláshoz köti a schengeni belső határellenőrzések egy év utáni fenntartását, mivel álláspontjuk szerint egy tagállam belső biztonságát vagy közrendjét fenyegető veszély elhárítása kizárólagos nemzeti hatáskörbe tartozik az EUMSZ 72. cikke szerint. Ezzel szemben Szlovákia, Szlovénia, Olaszország, Görögország, Magyarország és Luxemburg is rámutatott, önmagában a másodlagos migrációra hivatkozás nem alapozhatja meg a közrendre vagy a belső biztonságra jelentett veszélyt (és ezen alapon a határellenőrzés visszaállítását). Magyarország kifejtette, azon túl, hogy a javaslat nem felel meg a szükségesség és arányosság kritériumainak, különösen az fájó, hogy a Bizottság nem vette figyelembe az új

¹⁴ COM/2017/0571 final

tervezet elkészítésénél az elmúlt 2 évben tapasztalt visszasságokat, és nem épített be a tervezetbe olyan garanciális elemeket, amelyek biztosítanák, hogy a belső határellenőrzések bevezetésére vagy hosszabbítására csak kivételes körülmények között, végső esetben kerülhessen sor; akkor, amikor a tagállamok már kimerítették a nemzeti kompenzációs intézkedések adta lehetőségeiket, valamint a többi tagállammal, elsősorban a szomszédos tagállamokkal folytatott rendőri együttműködési lehetőségeket.

A vita kimenetelétől függetlenül a legkevesebb, amit ki lehet jelenteni, hogy a javaslat nem szolgálja a schengeni térség egységének és a schengeni tagállamok közötti kölcsönös bizalmon alapuló együttműködésnek a helyreállítását – ugyanakkor lényegét tekintve a schengeni jog velejéig hatol, amikor is intézményesíti a közrendi klauzulára való hivatkozás és az egyoldalú fellépés szélesebb körű alkalmazásának lehetőségét. Ha tekintetbe vesszük, hogy saját emberállomány és eszköz híján vélhetően egyik központi helyzetű, a schengeni térség létrehozásában alapító szerepet vállalt uniós tagállam (pl. Németország, Hollandia, Franciaország) sem lenne képes határszakaszainak teljes hosszán határellenőrzést bevezetni, ellenben – amennyiben szükségesnek ítéli – jelenleg is jogszerűen visszaállíthatja azt bármely ponton, ráadásul úgy, hogy még valódi indokolási kötelezettsége sincs – nos, akkor közel állunk ahhoz, hogy kijelenthessük, Schengen valóban halott.

Nem lenne teljes a schengeni vívmányok közelmúltbeli fejlődésének áttekintése a nemrégiben elfogadott, a tagállamok külső határait átlépő harmadik országbeli állampolgárok belépésére és kilépésére, valamint beléptetésének megtagadására vonatkozó adatok rögzítésére szolgáló határregisztrációs rendszer (EES – Entry Exit System) létrehozásáról szóló rendelet¹⁵ említése nélkül. Elsődleges rendeltetése ennek viszonylag egyszerű: a schengeni térségen belüli túltartózkodás kiszűrése, megakadályozása. Ennyiben egy nagyon régi, az idegenrendészeti szervek oldalán felmerült igényre válaszol, és a schengeni jog szerves fejlődése részének tekinthető: a magyar határrendészeti, továbbá az ország területén mélységi idegenrendészeti szűrő feladatot ellátó hatóságok régóta hangoztatott igénye (is) volt a schengeni térségbe bejutott és illegálisan tartózkodó migránsok jelentette biztonsági kockázattal szembeni fellépés (a 2011-es magyar elnökség egyik prioritása volt az ilyen célú ellenőrzési akciók szervezése és propagálása).

A létrehozandó, 2020-ig kiépítendő európai szintű határregisztrációs rendszer bevezetése a következőket biztosítja:

¹⁵ 2017/2226 (EU) rendelet

- a határforgalom-ellenőrzés során gyors és pontos információszolgáltatás a határőrök számára, az útlevelek kézi bélyegzésének lassú és megbízhatatlan jelenlegi rendszere helyett; ez lehetővé teszi az engedélyezett tartózkodás megfelelőbb nyomon követését és a határforgalom-ellenőrzés hatékonyságának fokozását;
- információszolgáltatás a határőrök számára a harmadik országbeli állampolgárok beléptetésének megtagadásáról, valamint lehetőség a beléptetés megtagadásának elektronikus ellenőrzésére a határregisztrációs rendszerben;
- pontos információszolgáltatás az utazók számára az engedélyezett tartózkodásuk maximális hosszáról;
- lehetőség a harmadik országbeli állampolgárok határőri felügyelet mellett végzett, automatizált határellenőrzésére;
- bizonyítékokon alapuló szemlélet érvényesítése a rendszer által készített elemzés révén; például a vízümpolitika terén, mivel a határregisztrációs rendszer pontos adatokat szolgáltat majd arról, hogy egy adott állam állampolgárai tekintetében felmerül-e az engedélyezett tartózkodási idő túllépésének problémája vagy sem, ami fontos szerepet játszik a kérdéses harmadik országgal szembeni vízumkötelezettség bevezetéséről, illetve megszüntetéséről való döntéskor.

Az EES-re vonatkozó jogalkotási javaslat tanácsi vitája során egyértelművé vált, hogy a Románia, illetve Bulgária schengeni csatlakozására vonatkozóan politikai okokból elmulasztott 2011-es döntés milyen anomáliákat teremtett a schengeni *acquis* alkalmazása terén. Az újonnan elfogadni tervezett schengeni vívmányt annak benyújtója, az Európai Bizottság teljes természetességgel kötelezően alkalmazandónak írta elő külső határaikon a schengeni jogot teljes körűen alkalmazó, azonban a belső határokon folytatott ellenőrzések alól még nem mentesült tagállamok számára (azaz a két félig Schengen-tag pária tagállam számára is). Meglepetéssel fogadták, amikor Románia és Bulgária bejelentették, hogy ezek szerint egymással közös, uniós belső határukon is ki kellene építeniük a rendszert, amire nem hajlandóak és semmi értelmét nem is látják ki-, majd beléptetéskor oda-vissza ugyanabban a rendszerben kétszeres ellenőrzést elvégezni. (Ez világosan rámutat arra, hogy az uniós jogalkotásban a mai napig szinte teljes mértékben hiányzik a 2007 óta csatlakozott tagállamok érdekei figyelembe vételének képessége, a kodifikáció és a javaslatok a mai napig a magországokra vannak szabva, kötelező bizottsági hatástanulmányok ide- vagy oda.) Az a megoldás született, hogy *„az ilyen határokon az EES működtetésére és használatára vonatkozóan azonban különös rendelkezéseket kell alkalmazni annak érdekében, hogy*

minimálisra csökkentsék a határellenőrzési eljárás e határookra gyakorolt hatását, anélkül hogy ez kihatna a biztonság szintjére és az EES megfelelő működésére”.

Ennél is érdekesebb fejleménye volt a vitának, hogy Bulgária erőteljes követelésére – az automatizált kalkulátor által a schengeni térségben való tartózkodás számítása szempontjából irányadó kezdő időpont meghatározása érdekében – a Tanács Jogi Szolgálat a állást foglalt abban a kérdésben, hogy hol húzódik a schengeni térség külső határa. Általános meglepetést okozva, és a Bizottság ellenérvei dacára kimondta, hogy sem az elsődleges, sem a másodlagos uniós jogból nem következik,¹⁶ és máshonnan sem vezethető le, hogy az Európai Unió és a schengeni térség határai nem esnének egybe. Egészen pontosan, véleménye szerint az EU, és vele együtt Schengen külső határai Bulgária és Románia külső, harmadik államokkal közös határain húzódnak; azaz a schengeni térségen belül tartózkodás onnan számítandó, amikor egy harmadik ország állampolgára pl. a török-bolgár határt átlépi. A Jogi Szolgálat véleménye szerint az más kérdés, hogy Bulgáriába adott esetben még beléphet valaki bolgár (nemzeti) vízummal, de amennyiben továbbutazna Magyarországra, feltéve, hogy nincs érvényes schengeni vízuma, oda már nem – ezt a tényt adott esetben a magyar-román határon kell ellenőrizni. Az EES alkalmazása szempontjából azonban végül nem ez a – kétségkívül ellentmondásos helyzetet eredményező - álláspont győzött, hanem azt írták elő, hogy az olyan vízumkötelezettség hatálya alá tartozó harmadik országbeli állampolgárok tekintetében, akik rövid távú tartózkodásra jogosító vízummal vagy rövid távú tartózkodásra jogosító nemzeti vízummal tartózkodnak egy olyan tagállamban, amely a schengeni vívmányokat még nem teljeskörűen alkalmazza, de az EES-t működteti, az automatizált kalkulátornak nem kell jeleznie a rövid távú tartózkodásra jogosító vízummal vagy a rövid távú tartózkodásra jogosító nemzeti vízummal engedélyezett tartózkodást. Ebben az említett esetben az automatizált kalkulátor csak azt ellenőrizi, hogy:

- tiszteletben tartották-e a bármely 180 napos időszakban összesen legfeljebb 90 napos időtartamot; és
- a rövid távú tartózkodásra jogosító vízumok esetében nem lépték-e túl a vízum érvényességi idejét.

¹⁶ RO és BG esetében ez a rájuk irányadó Csatlakozási Szerződést, illetve a határellenőrzési Kódexet és az azon alapuló és a Csatlakozási Szerződésben vállalt schengeni *acquis*-t jelenti. A Jogi Szolgálat érvelése szerint az, hogy a Tanács BG és RO esetében nem hozta meg azt a határozatot, amely véglegesen mentesítené őket az egymással és a tagállamokkal közös belső határokon folytatott ellenőrzések kötelessége alól, pusztán politikai kérdés.

Ezáltal lényegében a jogszabály tükrözi a tényleges helyzetet, miszerint a nem teljes jogú Schengen-tag két tagállam területére érkező külföldi a tartózkodás szempontjából „nem lép be Schengenbe” – de ellenőrzés alá vonható és adott esetben intézkedni kell vele szemben.

Röviden említést szükséges tenni még egy előkészítés alatt álló, és a schengeni vívmányok alkalmazása szempontjából releváns tervezetről: ez az ETIAS-ra vonatkozó rendelet (European Travel Information and Authorization System). Ez, amerikai és kanadai mintára, lehetővé tenné a vízumkötelezettség alá nem eső, harmadik országbeli állampolgárok schengeni térségbe történő beutazás előtti regisztrációját és legfőképpen ellenőrzését a releváns uniós adatbázisokban.

Ezek tehát a schengeni acquis továbbfejlődése szempontjából az elmúlt két-három évben elfogadott legfontosabb új vívmányok. Mind a volumen, mind az új feladatok és hatáskörök, mind pedig a kifejlesztendő új rendszerek szempontjából nagyon komoly fejlődés következett be. Ezen áttekintés írójának azonban az a következtetése, hogy a schengeni rendszer – részben a schengeni jogon kívül álló okok miatt - most, 2018 elején sincsen jobban felkészülve egy nagyobb léptékű migrációs válságra, mint 2015 elején volt. „Stressztűrő” képessége – az Európai Bizottságtól kölcsönzött, rossz műszóval élve: rezilienciája – alig növekedett; ez azonban nem arra vezethető vissza, hogy ne született volna számos, a külső határok ellenőrzése szempontjából a rendszert logikusan továbbfejlesztő, és azt (potenciálisan) erősítő vívmány. A schengeni jogot alkalmazó tagállamok számára rendelkezésre álló eszköztár nagyban megnőtt (elég csak az Európai Határ- és Partvédelmi Őrség Ügynökség megnövelt saját képességeire és hatáskörére, vagy az automatikus határregisztrációra gondolni). Ugyanakkor Schengen lényegét mindig is az egymás felelősségteljes működésébe vetett kölcsönös bizalom jelentette; ebből a szempontból erőteljes visszafejlődés következett be. És ami még fontosabb: a schengeni és a dublini rendszerek egymást kölcsönösen feltételező volta miatt elképzelhetetlen, hogy az egymással összeköttetésben lévő európai menekültügyi rendszerek teljes válságának megoldása előtt a schengeni rendszer helyreálljon. Semmilyen olyan mechanizmus nem áll rendelkezésre, amely egy hirtelen megjelenő, esetleg több százezres migránstömeg - tulajdonképpen mindegy, hogy valódi védelemre szoruló, vagy túlnyomórészt gazdasági migráns – esetén elosztaná vagy elhárítaná annak „terhét”¹⁷. Látni kell, hogy ameddig a migráció terhét elsődlegesen hordozó tagállamok nem látják

¹⁷ A szóhasználat a bevett angol uniós terminológiával egyező: burden-sharing.

biztosítottak, hogy menekültügyi rendszerük a Közös Európai Menekültügyi Rendszer reformja következtében kiszámíthatóbb és egyenletesebb terhelésnek lesz kitéve a jövőben, addig a személyek szabad áramlását biztosító belső schengeni térséget nem fogják a régi szabályoknak megfelelően működtetni. Az egyszer elveszett kölcsönös bizalom helyett jelenleg a kölcsönös gyanakvás és önzés kultúrája érvényesül.

Czottner Balázs¹⁸: Valóban vallásháború zajlik Szíriában?

Bevezető

Mikor Szíria nagy muftiját, Ahmed Badreddín Haszúnt egy riporter az országában meglévő felekezeti megosztottságról kérdezte, ő a következőképpen fakadt ki: „Mi, Szíriában csak a média miatt érzünk felekezeti megosztottságot. [...] Ez a média azt állította, hogy Irán azért avatkozott be, hogy sítává tegye Szíriát, mikor pedig Oroszország avatkozott be, néhány arab médium azt állította, hogy az ortodox keresztények azért avatkoztak be, hogy ortodoxsá tegyék Szíriát. Ha az amerikaiak avatkoznának be, akkor ők talán protestánssá tennék? Szégyelljék magukat! Micsoda média ez!”¹⁹

Nos, a nagy muftinak abban kétségtelenül igaza van, hogy az elmúlt években egyre elterjedtebbé váltak azok a magyarázatok, melyek a közel-keleti konfliktusok szinte egyetlen okát a felekezeti különbségekben vélik felfedezni, legyen szó akár Szíriáról, Irakról, Libanonról vagy Jemenről. A vallási tekintetben igen színes társadalommal rendelkező Szíria²⁰ esetében így gyakran találkozhatunk olyan cikkekkel, elemzésekkel, tanulmányokkal, melyek a jelenleg zajló háborút akképp írják le, hogy az országban, 2011-ben szunnita felkelés tört ki a kisebbségben lévő alaviták irányította rendszer ellen, melyet a hozzá vallási okoknál fogva közel álló síita Irán segít hatalomban tartani.

Mindezeknél fogva ezen írás célja, hogy választ találjon három kérdésre. Elsőként arra, hogy Szíriában Háfez al-Aszad elnökségének kezdetével ténylegesen egy alavita rendszer épült-e ki? Másodsorban arra, hogy 2011-ben valóban szunnita felkelés tört-e ki? Végezetül pedig arra, hogy az Iszlám Forradalom óta stabil szövetséges, Irán vajon vallási okoknál fogva nyújt-e segítséget a damaszkuszi kormánynak. Fontos megjegyezni ugyanakkor, hogy az írásnak nem célja az egyébként rendkívül összetett szíriai válság teljes egészében való magyarázata, csupán azzal kíván foglalkozni, hogy egy arról alkotott, széles körben elterjedt elképzelés helytállónak tekinthető-e vagy sem.

Létezik-e az alavita rendszer?

¹⁸ Ügyintéző, Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal, Dokumentációs Központ

¹⁹ Press TV, *Interview with Grand Mufti of Syria*, 2016/12/12 <https://www.youtube.com/watch?v=seVbyg-JFSQ> (2017. 11.24.)

²⁰ Az ország lakosságának körülbelül 74%-a szunnita muzulmán, 11%-a alavita, 9%-a keresztény, 3%-a drúz, 1%-a iszmailita síita, 0,5%-a dzsafari síita, de élnek még ott nagyon alacsony számban zsidók, jazidik és hinduk is. World Atlas, *Religious Beliefs In Syria*, <http://www.worldatlas.com/articles/religious-beliefs-in-syria.html> (2017. 11.24.)

A Szíriában korábban a társadalmi hierarchia alsó részein elhelyezkedő, zömében viszonylag szegény és alulképzett alaviták számára a francia uralom (1923-1946) időszaka hozta meg a felemelkedés lehetőségét. A franciák ugyanis annak érdekében, hogy uralmukat minél tovább zavartalanul fenntarthassák, szívesen toboroztak katonákat a helyi hadseregbe, vagyis a *Troupes Speciales du Levant*-ba, a kisebbségek köreiből, azon belül is főképp azok közül, akik az ország szegényebb, vidéki területeiről származtak, bízva abban, hogy az ő hűségüket könnyebben megszerezhetik, s így csökkenthetik egy sikeres lázadás kitörésének esélyét.²¹

Mindezek következtében az alaviták hadseregbeli létszáma folyamatos növekedésnek indult, melynek köszönhetően 1955-ben arányuk a tiszthelyettesek között már 65 százalékra volt tehető.²² Természetesen kezdetben nem foglaltak el vezető pozíciókat azonban ez az ország függetlenségének elnyerését (1946) követő, politikailag instabil időszakban hamar megváltozott. A gyakori puccsok és az azokat követő tisztogatások eredményeképpen ugyanis egyre több, nagyrészt szunnita tisztet távolítottak el hivatalából, mely lehetővé tette az alaviták számára, hogy egyre feljebb jussanak a hadsereg ranglétráján.²³ Ez a jelenség különösen az 1963. március 8-án végrehajtott puccs után vált látványossá, melynek során a Baász párt átvette az uralmat az országban. Azt követően mintegy 700 tisztet távolítottak el pozíciójából, a megüresedő helyek legalább felét alavitákkal töltötték fel, ráadásul a hadsereg három talán legfontosabb pozícióját ekkorra már három alavita tölthette be: Szaláh Dzsadíd vezérkari főnök, Háfez al-Aszad a légierő parancsnoka, Mohamed Umrán pedig a 70. Páncélos Dandár vezetője lett.²⁴

E három személy azonban egyáltalán nem törekedett arra, hogy közös vallásuk alapján szövetkezve, együttesen szerezzék meg a hatalmat, s így egy „alavita rendszert” építsenek ki. Előbb ugyanis Dzsadíd az akkori elnökkel, a szunnita, Amín al-Háfezzel szövetkezve érte el, hogy Umránt eltávolítsák hivatalából,²⁵ majd 1970 novemberében Aszad követett el puccsot, és tartóztatatta le az akkori elnökkel, Núr ad-Dín al-Atasival együtt Dzsadídot.

Sikeres hatalomátvétele után, bár Háfez al-Aszad vált az ország történelmének első nem szunnita államfőjévé, egyáltalán nem volt róla elmondható, hogy uralmát kizárólag saját felekezetére alapozta volna. Elnökségének első éveiben számos – főképp Dzsadídhhoz közel

²¹ Nikolaos van Dam, *The Struggle for Power in Syria*, I.B. Tauris, London, 2011, p.26

²² Hanna Batatu, *Some Observations on the Social Roots of Syria's Ruling, Military Group and the Causes for Its Dominance*, Middle East Journal, 1981, Vol. 35, No. 3, p. 341

²³ Matti Moosa., *Extremist Shiites: The Ghulat Sects*, Syracuse University Press, Syracuse, 1987, p. 294

²⁴ Nikolaos van Dam, pp 32-33.

²⁵ ibid, p. 41

álló - alavitát tartóztatott le vagy távolított el hivatalából,²⁶ miközben több szunnita is helyet kapott rendszerének vezetésében. Ez utóbbira jó példaként szolgálhat, hogy mikor Aszad 1983-ban szívinfarktuson esett át, betegsége idejére egy hattagú bizottságot nevezett ki az ország irányítására, melynek mind a hat tagja szunnita volt.²⁷ E tekintetben fia, Bassár elnöksége sem hozott változást, hiszen többek közt szunnita például Szíria jelenlegi alelnöke, miniszterelnöke, védelmi minisztere és külügyminisztere is.²⁸

Hasonlóképpen téves volna azt hinni, hogy az alaviták valamiféle privilegizált csoportot alkottak volna, valamint - szemben bizonyos ellenzéki hangokkal - azt sem lenne helyénvaló állítani, hogy a szunniták széleskörű elnyomatásnak lettek volna kitéve. Egyrészt, mivel az alaviták, főképp azok vidéken élő része, keveset tudott profitálni az idősebb és az ifjabb Aszad uralmából, hiszen falvaikban, hasonlóan a környező szunnita településekhez, alig történtek fejlesztések, és azokban, sok esetben az alapvető szolgáltatások és infrastruktúra is csak igen alacsony szinten voltak biztosítva.²⁹ Másrészt, - a damaszkuszi kormány pártolásával korántsem vádolható – Norvég Egyházi Segélyszervezet egy 2016-os felmérésében azt állapította meg, hogy Szíriát a válság kitörése előtt vallási tolerancia jellemezte. A felmérésben résztvevők 93 százalékának bevallása szerint ugyanis nem volt jellemző, hogy valakit felekezeti hovatartozása miatt érjen inzultus vagy támadás, és 74,8 százalék állította, hogy ilyenekre egyáltalán nem került sor. Azok pedig, akik arról számoltak be, hogy mégis volt részük valamilyenfajta incidensben, legnagyobbbrészt síiták, szír katolikusok és evangéliumi keresztények voltak.³⁰

Szunnita felkelés tört-e ki 2011-ben?

Az ugyan igaz, hogy a felkelők körében - bár jutottak köztük fontosabb szerepekhez kisebbségiek, például a keresztény Dzsúrdzs Szabra a Szíriai Nemzeti Tanács elnöki tisztségét tölthette be – még a teljes lakosságon belüli arányukhoz képest is túlnyomó többségben vannak a szunniták. Továbbá az is igaz, hogy egyes felkelő csoportokra jellemző a felekezeti

²⁶ ibid, p. 69

²⁷ Magdalena Kirchner, *Why States Rebel: Understanding State Sponsorship of Terrorism*, Barbara Budrich Publishers, 2016. Berlin p.167

²⁸ Ziad Fadel, *Liars! Syrper Pulls The Veil Off The Alawi Canard; Syria Is Ruled By Sunnis And Sunnis Only!*, Syrian Perspective, 2015/06/09, <https://www.syrianperspective.com/2015/06/liars-syrper-pulls-the-veil-off-the-alawi-canard-syria-is-ruled-by-sunnis-and-sunnis-only.html> (2017. 11.26.)

²⁹ Leon Goldsmith, *Alawites for Assad*, Foreign Affairs, 2012/04/16, <https://www.foreignaffairs.com/articles/middle-east/2012-04-16/alawites-assad> (2017. 11.26.)

³⁰ Norwegian Church Aid, *The Protection Needs Of Minorities From Syria And Iraq*, 2016/11, p. 19 <https://www.kirkensnodhjelp.no/contentassets/88ac36dc7772433183cd14cfda2fa1d5/2016-minority-report.pdf> (2017. 11.26.)

alapú gyűlölet, mellyel kapcsolatban talán fölösleges is kitérni az Iszlám Államra vagy a korábban Dzsabhat an-Nuszra néven az al-Káida helyi fiókszervezeteként tevékenykedő Hajat Tahrir as-Sámra, ugyanakkor érdemes lehet megemlíteni, hogy rajtuk kívül más csoportok is követtek el erőszakos cselekményeket kisebbségek ellen. Az Ahrár as-Sám nevű meghatározó iszlamista szervezet például két alkalommal is részt vett alavita falvak ellen elkövetett mészárlásokban,³¹ de szintén szimbolikus jelentőséggel bír, hogy az aleppói lázadók 2016 júliusában arról az Ibrahim al-Jusufról nevezték el a kormány csapatai ellen indított offenzívájukat, aki 1979-ben 32 alavita tanulót gyilkolt meg az Aleppói Tüzérségi Iskolában.³²

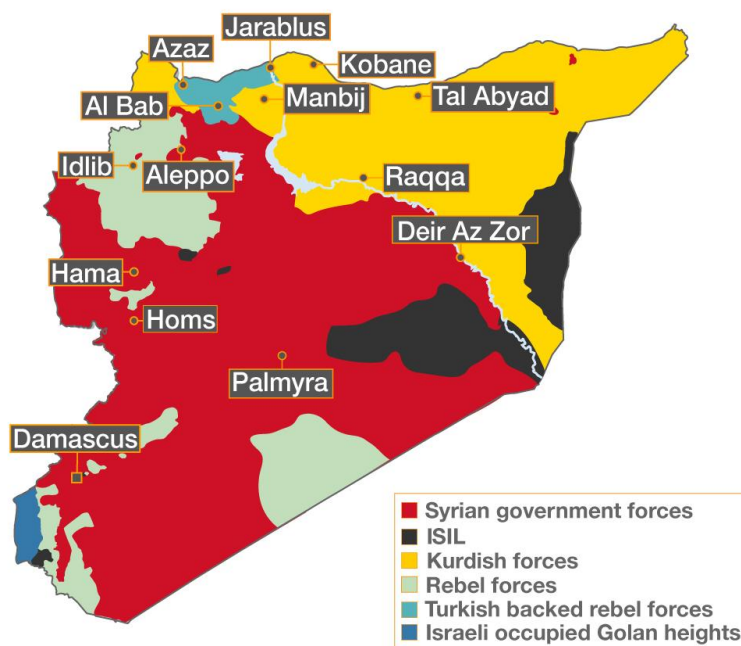
Mindezek ellenére azonban nem állítható, hogy felekezeti polarizáció jellemezné napjainkban a szíriai társadalmat. Amennyiben ugyanis azt gondolnánk, hogy 2011-ben valóban egy szunnita felkelés kezdődött meg az országot irányító kisebbségi háttérű kormány ellen, akkor ennek a kormánynak - ha megbuknia talán nem is kellett volna - uralmát csak a főként kisebbségek lakta területek felett lenne lehetséges fenntartania. A felkelőknek pedig, akik ezen elképzelés szerint a lakosság többségét képviselik, már rendelkezniük kéne egy az ország nagy, egybefüggő területeire kiterjedő, hatékonyan működő alternatív kormányzati struktúrával.

Ezzel szemben azt láthatjuk, hogy az ellenzéki oldal, mely az ország néhány szegletébe szorult vissza, rendkívül megosztott, hiszen mintegy százezer fegyveresük több mint száz különböző, sok esetben egymás ellen is harcot vívó szervezet között oszlik meg.³³ A kormányzat viszont ellenőrzése alatt tartja az ország nagy részét, beleértve a fontosabb városokat, mely egyértelműen arra utal, hogy az a szunnita lakosság körében is bír támogatottsággal. E szunnita támogatók közül pedig három csoport emelendő ki: a fegyveres erők szunnita tagjai, akik gondoskodnak a rendszer védelméről, a szíriai gazdaság meghatározó szunnita szereplői, akik biztosítják annak fenntarthatóságát, valamint azon szunnita hittudósoké, akik jelképes legitimációt nyújtanak számára.

³¹ Ibrahim Zabad, *Middle Eastern Minorities: The Impact of the Arab Spring*, Taylor & Francis, 2017, New York, p. 95

³² Norwegian Church Aid, p.21

³³ Primoz Manfreda, *Understanding the Syrian Rebels*, ThoughtCo., 2017/05/25, <https://www.thoughtco.com/who-are-the-syrian-rebels-2353573> (2017.11.29.)



*A szíriai konfliktus állása 2017. november 29-én.*³⁴

Elsőként, a hadsereggel kapcsolatban fontos tudni, hogy noha előfordultak dezertálások, és súlyos problémát okoz a toborzás kérdése, ellentétben más az „arab tavaszban” érintett államokkal, Szíriában nem fordult elő, hogy komolyabb méretű alakulatok álltak volna át, és a tisztikar többsége is – felekezeti hovatartozástól függetlenül - hűséges maradt a kormányhoz.³⁵ A hadseregen belül így a szunniták becslések szerint mintegy 60-65 százalékos aránnyal rendelkeznek,³⁶ mely a kurdokat nem számítva hozzávetőlegesen megfelel a lakosság egészén belüli hányaduknak. Továbbá, hogy egy szimbolikus példát hozunk arra, hogy a szíriai hadseregben a vallás mennyire nem jelentős tényező, megemlíthetjük, hogy a többségében alaviták lakta Latakia tartományt, ahonnan az Aszad család is származik, az a 65. számú dandár védi, melynek parancsnoka a szunnita Dzsihad Mohamed Szultán tábornok.³⁷

³⁴ Al Jazeera, *Syria: Who controls what?*, 2017/11/29, <http://www.aljazeera.com/indepth/interactive/2015/05/syria-country-divided-150529144229467.html> (2017.11.29.)

³⁵ Kheder Khaddour, *Assad's Officer Ghetto: Why the Syrian Army Remains Loyal*, Carnegie Middle East Center, 2015/11/04, <http://carnegie-mec.org/2015/11/04/assad-s-officer-ghetto-why-syrian-army-remains-loyal-pub-61449> (2017.12.01.)

³⁶ Chris Zambelis, *Syria's Sunnis and The Regime's Resilience*, Combating Terrorism Center, 2015/05, p.8, <https://ctc.usma.edu/wp-content/uploads/2015/05/CTCSentinel-Vol8Issue52.pdf> (2017.12.01.)

³⁷ Alexander Aston-Ward, *Assad Regime Resilience During the Syrian Civil War*, Harmoon Centre for Contemporary Studies, 2017/10/24, p.20, <https://harmoon.org/wp-content/uploads/2017/10/Assad-Regime-Resilience-During-the-Syrian-Civil-War-An-Historical-Perspective-1.pdf> (2017.12.01.)

Azt, hogy a vagyonos szunnita üzletemberek nagy szerepet játszanak a rendszer fenntartásában, még az ellenzék részéről is elismerik.³⁸ Továbbá, mikor az Európai Unió 2011 szeptemberében, első alkalommal hozott szankciókat a rezsimnek gazdasági segítséget nyújtó fontosabb személyek ellen, a szankcionáltak négyfős listáján három szunnita és egy keresztény szerepelt, akik közül külön ki lehet emelni az ország második legnagyobb exportőrét, a szunnita Taríf Akhraszt, aki nem mellesleg Bassár al-Aszad egyébként szintén szunnita feleségének, Aszma Akhrasznak a rokona.³⁹ Az Unió ezen intézkedését, annak meghozatalakor, a közismert Szíria szakértő Joshua Landis úgy értékelte, hogy annak célja, hogy „megbontsa a szunnita kereskedő réteg és a rezsim egységét”,⁴⁰ melyről ennyi év elteltével már nagy biztonsággal kijelenthető, hogy nem sikerült. Azt egyébként, hogy általánosságban a jobb módú szunniták kitartottak a rendszer mellett jól példázza, hogy a felkelők Aleppó városnak csak a szegényebb keleti felét tudták elfoglalni, míg a jellemzően a közép és felsőbb osztályok által lakott nyugati rész mindvégig a kormány ellenőrzése alatt maradt.⁴¹

Végezetül pedig annak hátterében, hogy a felkelők körében meghatározóvá tudtak válni a szélsőséges erők – mellyel nemcsak a kisebbségekhez tartozókat, hanem a szunniták egy jelentős részét is eltaszították maguktól – többek között az is áll, hogy jellemzően nem álltak melléjük az ország tekintélyes szunnita hittudósai. Ezen hittudósok nagy része ugyanis vagy semleges álláspontra helyezkedett vagy a kormányzat oldalára állt, sőt Szíria két legprominensebb vallási vezetője – a bevezetőben már említett Haszún nagy mufti, valamint a Damaszkuszi Egyetem Teológiai Tanszékének vezetője, a világ legbefolyásosabb muszlim vezetői között számon tartott, Mohamed Szaid Ramadán al-Búti sejk⁴² – is egyértelműen a felkelők ellen foglalt állást.⁴³ Búti sejkre azért is érdemes felhívni a figyelmet, mert őt 2013 márciusában meggyilkolta a Dzsabhat an-Nuszra egy öngyilkos merénylete,⁴⁴ ami elfogadva a konfliktus szektáriánus narratíváját, azt jelentené, hogy a világ egyik legtekintélyesebb

³⁸ Michael Pizzi - Nuha Shabaan, *Sunnis fill rebel ranks, but also prop up Assad regime*, USA Today, 2013/08/01, <https://www.usatoday.com/story/news/world/2013/08/01/syria-sunnis-assad/2599927/> (2017.12.02.)

³⁹ Joshua Landis, *Four of Syria's Biggest Businessmen Hit with EU Sanctions as Anger and Fear Spread*, Syria Comment, 2011/09/04, <http://www.joshualandis.com/blog/four-of-syrias-biggest-businessmen-hit-with-eu-sanctions-as-anger-and-fear-spread/> (2017.12.02.)

⁴⁰ ibid

⁴¹ Kheder Khaddour, *Consumed by War: The End of Aleppo and Northern Syria's Political Order*, Friedrich-Ebert-Stiftung, 2017/10, p.1, <http://library.fes.de/pdf-files/iez/13783.pdf> (2017.12.02.)

⁴² The Royal Islamic Strategic Studies Centre, *The 500 Most Influential Muslims – 2010*, p. 60 <http://rissc.jo/docs/OA-FullVersion-LowRes.pdf> (2017.12.03.)

⁴³ International Crisis Group, *Tentative Jihad: Syria's Fundamentalist Opposition*, 2012/10/12, pp. 30-31 <http://www.cosv.org/wp-content/uploads/2014/06/131-tentative-jihad-syrias-fundamentalist-opposition1.pdf> (2017.12.03.)

⁴⁴ Fars News Agency, *Terrorists Affiliated to Al-Nusra Front Confess to Assassination of Sheikh Al-Bouti*, 2013/12/22, <http://en.farsnews.com/newstext.aspx?nn=13921001000772> (2017.12.03.)

szunnita vallási vezetőjét a szunnita felkelők ölték meg, mely nyilvánvalóan igen érdekesen hangozna.

Vallási okok folytán támogatja-e Irán a szíriai kormányt?

Mikor a címben szereplő kérdést az Al Jazeera riportere feltette Musztafa Kossesm iráni újságíró, egyetemi tanárnak, ő a következőket felelte: *„Nem, egyáltalán nem. Elsőként tudni kell, hogy a szíriai kisebbség, az alaviták nem síiták, ők inkább hasonlóak a szunnita hithez, mintsem a šiizmushoz. Ez az egyik, a másik az, hogy Szíria szekuláris állam, és kormánya nem vallási irányultságú.”*⁴⁵ Musztafa Kossesmnek pedig igaza van, az alavitákat valóban nem lehet síitának tekinteni, és Szíria, szemben a teokratikus berendezkedésű Iránnal, szekuláris állam.

Az első állítással kapcsolatban ugyanis tudni kell, hogy ha röviden definiálni kellene a síitákat, (akik egyébként több irányzatra bomlanak, melyek közül az iráni lakosság többsége, és az ottani vezetés a dzsáfárita vagy tizenkettes néven ismert csoporthoz tartozik), azt mondhatnánk, hogy ők azok a muszlimok, akik úgy vélik, Mohamed próféta – lányának, Fatimának a férjét - Alit jelölte ki az iszlám közösség vezetésére, és őt utódai jogosultak követni ebben a tisztségben. Ezzel szemben az alaviták isteni rangra emelik Alit, mely egyéb más hittételeik mellett felvetheti, hogy egyáltalán muszlimnak lehet-e őket tekinteni. E kérdéssel kapcsolatban már olyan korai neves dzsáfárita hittudósok is, mint a X. századi Abu Mohamed al-Haszan ibn Musza al-Naubakhti, vagy a XI. századi Mohamed bin al-Haszan at-Túszí is állást foglaltak, és eretnekséggel valamint iszlám ellenes tanok követésével vádolták meg az alavitákat.⁴⁶ Később, noha Khomeini ajatollah és az Iszlám Köztársaság más vezetői már nem hangoztattak ilyen nézeteket, ez mégsem jelentette, hogy a két felekezet közt megnőtt volna a vallási alapú szimpátia, hiszen amint azt egy korabeli (1985-ös) amerikai diplomáciai távirat is megjegyezte, a dzsáfárita hittudósok *„eretnekeknek és megvetendőeknek tartják az alavitákat”*.⁴⁷

A másik tényező, vagyis a szíriai és az iráni állam berendezkedése közötti különbségek úgyszintén valószínűtlenné teszik, hogy a két ország jó kapcsolata hátterében vallási okok állnának, mely jól látszik az alábbi két idézetből is. Egyfelől Khamenei ajatollah

⁴⁵ Al Jazeera, *Iranian commentator analyses Syria conflict*, 2016/12/24, https://www.youtube.com/watch?v=COwb_GFbED8 (2017. 11.30.)

⁴⁶ Barak Barfi, *The Real Reason Why Iran Backs Syria*, The National Interest, 2016/01/24, <http://nationalinterest.org/feature/the-real-reason-why-iran-backs-syria-14999> (2017. 11.30.)

⁴⁷ ibid

2011 márciusában az arab tavasznak elnevezett eseménysor kezdetekor kijelentette, hogy egy új „*iszlám mozgalom*” van kibontakozóban a Közel-Keleten, „*nemzetek széleskörű ébredése, mely iszlám célok megvalósítására irányul*”.⁴⁸ Ezzel szemben Bassár al-Aszad 2014 áprilisában, a háború számára kedvezőként való alakulását úgy értékelte, hogy „*a politikai iszlám projektje elbukott*”.⁴⁹

A vallásos, konzervatív Irán és a világias Szíria jó viszonya tehát inkább tekinthető furcsának, hiszen például az 1980-as években még az is előfordult, hogy Damaszkuszban a helyi hatóságok őrizetbe vettek egy iráni diplomatát és annak csadort viselő feleségét, mivel azt hitték róluk, hogy – a Szíriának abban az időben nagy kihívást jelentő – Muzulmán Testvériség támogatói.⁵⁰ Tekintettel azonban arra, hogy Szíriának az 1970-es évekre mennyire megromlott a viszonya a szintén szekuláris és baaszista Irakkal, lehetséges, hogy pont a két országban fennálló rendszerek közti különbségek voltak azok, melyek lehetővé tették, hogy Teherán és Damaszkusz szövetségesekké váljanak. A két ország ugyanis hasonló politikai érdekei mentén jól együtt tudott működni, akár Irak, Libanon vagy a palesztin ellenállás támogatása tekintetében, miközben - leszámítva azt az időszakot, mikor a libanoni polgárháborúban Szíria az Amalt, Irán pedig a Hezbollahot támogatta – jellemzően soha nem állt fenn köztük érdekellentét. Ehhez pedig vélhetően az is hozzájárulhatott, hogy Szíria szekuláris, nacionalista ideológiájú államként sosem kívánt vezető szerepet betölteni az iszlám világon belül, míg Irán perzsa többségű országgént sosem kívánt az arab nemzeti eszme vezéralakjává válni. Összességében tehát Irán számára Szíria szövetségének elvesztése – kettejük különbözőségei ellenére – súlyos következményekkel járna a régióban elfoglalt pozíciója szempontjából.

Összegzés

Néhány éve Juszu al-Kardávi, a Muzulmán Testvériség vezetője a szíriai háborúról szólva feltette a kérdést: „*miként lehetséges, hogy a [világszerte] 100 millió síita legyőzzön 1,7 milliárd [szunnitát]?*”⁵¹ A válasz Kardávi kérdésére pedig viszonylag egyszerű, úgy, hogy

⁴⁸ Business Recorder, *Khamenei backs revolts, accuses Obama of lying*, 2011/03/21, <http://www.brecorder.com/2011/03/21/8044/khamenei-backs-revolts-accuses-obama-of-lying/> (2017. 11.30.)

⁴⁹ Naharnet, *Assad Says Political Islam Project Has Failed*, 2014/04/07, <http://www.naharnet.com/stories/en/125538> (2017. 11.30.)

⁵⁰ Mohammad Ataie, *The Iran-Syria Alliance: Sectarianism or Realpolitik?*, Syria Comment, 2015/06/14, <http://www.joshualandis.com/blog/the-iran-syria-alliance-sectarianism-or-realpolitik-by-mohammad-ataie/> (2017. 11.30.)

⁵¹ Al Arabiya, *Top cleric Qaradawi calls for Jihad against Hezbollah, Assad in Syria*, 2013/06/02,

Szíriában nincs vallásháború. Az ország tehát nem színtere valamiféle világméretű síita-szunnita összeecsapásnak, hiszen a vezető síita hatalomnak nevezett Iránnak a damaszkuszi kormánnyal ápoltság jó kapcsolata és az annak biztosított katonai segítségnyújtása, egyáltalán nem vallási alapú szimpátiából származik, hiszen nem is származhat abból, hanem a két állam között meglévő, megközelítőleg azonos politikai érdekekből ered. Továbbá a szíriai, de az összes többi közel-keleti konfliktus esetében is súlyos tévedés volna az egyes felekezetekre, mint minden tekintetben egységes csoportokra tekinteni.

Amint ugyanis azt az előzőekben láthattuk, annak ellenére, hogy a hadseregben a múlt század folyamán meghatározókká lettek az alaviták, sőt a '70-es évekre az államfői tisztségbe is egy alavita került, egyáltalán nem mondható el, hogy e kisebbségi csoport vált volna az ország uralkodó rétegévé. Az alaviták többsége jellemzően ugyanazokkal a társadalmi, gazdasági problémákkal küszködött, mint a lakosság többi része, miközben számos szunnita szerzett fontos pozíciót vagy halmozott fel nagy vagyont az állítólagosan alavita rendszer idején. Ebből pedig következik, hogy a szíriai elitbe való bekerülés egyáltalán nem felekezeti hovatartozás kérdése volt, tehát a 2011-ben, a rendszer ellen kitört felkelést sem lehet kollektíven egy bizonyos vallási csoporthoz kötni.

A szunnita közösség részéről bár sokan csatlakoztak különféle felkelő csoportokhoz, ezek a csoportok mindeddig képtelenek voltak arra, hogy egységes platformot hozzanak létre, és számtalanszor fogtak fegyvert egymás ellen is. Továbbá jelentős számú szunnita maradt semleges vagy kötelezte el magát a kormány mellett, hiszen egyesek közülük eltérő módokon, de a rendszer haszonélvezői voltak, míg mások nem láttak reális alternatívát a felkelőkben vagy a kisebbségekhez hasonlóan a köztük lévő szélsőségesek miatt fordultak el azoktól, és megint mások – a jelen állapotokat tekintve helyesen – úgy vélték, a rendszer nem fog összeomlani, így fegyvert fogni sem érdemes az ellen. A jelenlegi szíriai helyzetnek tehát nem az az egyik legfontosabb tanulsága, hogy a kisebbségek - lényegében természetes módon - a szélsőséges iszlamista szervezetek megjelenése miatt jellemzően a kormány pártjára álltak, vagy legalábbis nem fordultak azzal szembe, hanem az, hogy az ország szunnita lakossága mennyire megosztottá vált a konfliktus során.

Mindezekre talán azért is volt érdemes felhívni a figyelmet, mert most, hogy az Iszlám Állam területeinek nagy részét elvesztette, ismét előtérbe kerülhetnek a válság megoldására tett kísérletek, ezzel összefüggésben pedig fontos lenne tisztázni, hogy melyek azok a tervek, elképzelések melyek ebben bizonyosan nem segítenek. Az elmúlt években ugyanis több olyan

elemzés látott napvilágot, melyek a konfliktust oly módon kívánják rendezni, hogy felosztanák Szíria területét az egyes felekezeti csoportok között.⁵² A jelenlegi válságot azonban, mivel annak nem vallási okai vannak, nem lehet csupán a felekezeti különbségek figyelembevételével megoldani.

⁵² Az alábbi, a Yale egyetem honlapján megjelent írás például jól mutatja a szíriai válságról való igen leegyszerűsített módon való gondolkodást: Carol E. B. Choksy - Jamsheed K. Choksy, *To Resolve the Syrian Crisis, Partition Is Necessary*, YaleGlobal, 2017/05/09, <https://yaleglobal.yale.edu/content/resolve-syrian-crisis-partition-necessary> (2017.12.04.)

Felhasznált irodalom:

Al Arabiya, *Top cleric Qaradawi calls for Jihad against Hezbollah, Assad in Syria*, 2013/06/02, <http://english.alarabiya.net/en/News/middle-east/2013/06/02/Top-cleric-Qaradawi-calls-for-Jihad-against-Hezbollah-Assad-in-Syria.html>

Al Jazeera, *Iranian commentator analyses Syria conflict*, 2016/12/24, https://www.youtube.com/watch?v=COwb_GFbED8

Al Jazeera, *Syria: Who controls what?*, 2017/11/29, <http://www.aljazeera.com/indepth/interactive/2015/05/syria-country-divided-150529144229467.html>

Alexander Aston-Ward, *Assad Regime Resilience During the Syrian Civil War*, Harmoon Centre for Contemporary Studies, 2017/10/24, <https://harmoon.org/wp-content/uploads/2017/10/Assad-Regime-Resilience-During-the-Syrian-Civil-War-An-Historical-Perspective-1.pdf>

Barak Barfi, *The Real Reason Why Iran Backs Syria*, The National Interest, 2016/01/24, <http://nationalinterest.org/feature/the-real-reason-why-iran-backs-syria-14999>

Business Recorder, *Khamenei backs revolts, accuses Obama of lying*, 2011/03/21, <http://www.brecorder.com/2011/03/21/8044/khamenei-backs-revolts-accuses-obama-of-lying/>

Carol E. B. Choksy - Jamsheed K. Choksy, *To Resolve the Syrian Crisis, Partition Is Necessary*, YaleGlobal, 2017/05/09, <https://yaleglobal.yale.edu/content/resolve-syrian-crisis-partition-necessary>

Chris Zambelis, *Syria's Sunnis and The Regime's Resilience*, Combating Terrorism Center, 2015/05, <https://ctc.usma.edu/wp-content/uploads/2015/05/CTCSentinel-Vol8Issue52.pdf>

Fars News Agency, *Terrorists Affiliated to Al-Nusra Front Confess to Assassination of Sheikh Al-Bouti*, 2013/12/22, <http://en.farsnews.com/newstext.aspx?nn=13921001000772>

Hanna Batatu, *Some Observations on the Social Roots of Syria's Ruling, Military Group and the Causes for Its Dominance*, Middle East Journal, 1981, Vol. 35, No. 3

Ibrahim Zabad, *Middle Eastern Minorities: The Impact of the Arab Spring*, Taylor & Francis, 2017, New York

International Crisis Group, *Tentative Jihad: Syria's Fundamentalist Opposition*, 2012/10/12, <http://www.cosy.org/wp-content/uploads/2014/06/131-tentative-jihad-syrias-fundamentalist-opposition1.pdf>

Joshua Landis, *Four of Syria's Biggest Businessmen Hit with EU Sanctions as Anger and Fear Spread*, Syria Comment, 2011/09/04, <http://www.joshualandis.com/blog/four-of-syrias-biggest-businessmen-hit-with-eu-sanctions-as-anger-and-fear-spread/>

Kheder Khaddour, *Assad's Officer Ghetto: Why the Syrian Army Remains Loyal*, Carnegie Middle East Center, 2015/11/04, <http://carnegie-mec.org/2015/11/04/assad-s-officer-ghetto-why-syrian-army-remains-loyal-pub-61449>

Kheder Khaddour, *Consumed by War: The End of Aleppo and Northern Syria's Political Order*, Friedrich-Ebert-Stiftung, 2017/10, <http://library.fes.de/pdf-files/iez/13783.pdf>

Leon Goldsmith, *Alawites for Assad*, Foreign Affairs, 2012/04/16, <https://www.foreignaffairs.com/articles/middle-east/2012-04-16/alawites-assad>

Magdalena Kirchner, *Why States Rebel: Understanding State Sponsorship of Terrorism*, Barbara Budrich Publishers, 2016. Berlin

Matti Moosa., *Extremist Shiites: The Ghulat Sects*, Syracuse University Press, Syracuse, 1987

Michael Pizzi - Nuha Shabaan, *Sunnis fill rebel ranks, but also prop up Assad regime*, USA Today, 2013/08/01, <https://www.usatoday.com/story/news/world/2013/08/01/syria-sunnis-assad/2599927/>

Mohammad Ataie, *The Iran-Syria Alliance: Sectarianism or Realpolitik?*, Syria Comment, 2015/06/14, <http://www.joshualandis.com/blog/the-iran-syria-alliance-sectarianism-or-realpolitik-by-mohammad-ataie/>

Naharnet, *Assad Says Political Islam Project Has Failed*, 2014/04/07, <http://www.naharnet.com/stories/en/125538>

Nikolaos van Dam, *The Struggle for Power in Syria*, I.B. Tauris, London, 2011

Norwegian Church Aid, *The Protection Needs Of Minorities From Syria And Iraq*, 2016/11, <https://www.kirkensnodhjelp.no/contentassets/88ac36dc7772433183cd14cfda2fa1d5/2016-minority-report.pdf>

Press TV, *Interview with Grand Mufti of Syria*, 2016/12/12, <https://www.youtube.com/watch?v=seVbyg-JFSQ>

Primož Manfreda, *Understanding the Syrian Rebels*, ThoughtCo., 2017/05/25, <https://www.thoughtco.com/who-are-the-syrian-rebels-2353573>

The Royal Islamic Strategic Studies Centre, *The 500 Most Influential Muslims – 2010*, <http://rissc.jo/docs/0A-FullVersion-LowRes.pdf>

World Atlas, *Religious Beliefs In Syria*, <http://www.worldatlas.com/articles/religious-beliefs-in-syria.html>

Ziad Fadel, *Liars! Syrper Pulls The Veil Off The Alawi Canard; Syria Is Ruled By Sunnis And Sunnis Only!*, Syrian Perspective, 2015/06/09, <https://www.syrianperspective.com/2015/06/liars-syrper-pulls-the-veil-off-the-alawi-canard-syria-is-ruled-by-sunnis-and-sunnis-only.html>

Pajter Norbert⁵³: Gyerekkatonaság

A gyerekkatonaság problémakörével már az 1990-es években foglalkozni kezdett a nemzetközi közvélemény. Az ezen tanulmányok közül ugyanakkor a legkiemelkedőbb Graca Machel mozambiki politikusasszony 1996-os *Impact of armed conflict of children* című munkája volt, amely felhívta a figyelmet a korábbi gyarmati országokban folyó, minden jogi normát mellőző harcokra. Tanulmányában kifejtette, hogy a demokratikus alapok és a civil kontroll hiányában elkerülhetetlenné vált a konfliktusok eszkalálódása, a szegénység, az éhínség és a káosz közepette pedig megváltozott a nők és a gyermekek fegyveres konfliktusban való részvételének megítélése és viszonya. A tanulmánnyal párhuzamosan a kilencvenes években több olyan kutatás is zajlott, amely megállapította, hogy a gyerekkatonaság globális, és nem figyelmen kívül hagyható dolog, szinte minden kontinensen megfigyelhető⁵⁴, de főként a posztkoloniális államokban.

A gyerekkatonaság rengeteg megválaszolatlan kérdést szolgáltat: vajon felmenthető egy gyerek a háborús bűnök elkövetése alól? Érett, felnőtt emberek hogyan viselkedjenek, mit csináljanak egy rájuk fegyvert fogó nyolc, tíz vagy akár tizenkét éves gyerekkel? Meg lehet-e előzni bármilyen úton-módon a gyerekek toborzását?

A napjainkban is zajló fegyveres konfliktusok csaknem háromnegyedében jelen vannak a gyerekkatonák, egy 2016-os becslés szerint számuk meghaladja a 300 ezer főt, ebből – becslések szerint – nagyjából 40%-a lány.⁵⁵ A pontos szám meghatározását akadályozza, hogy a gyerekkatonák társadalmuknak csak egy kis hányadát teszik ki, felkutatásukat pedig számos akadály nehezíti (életveszélyes, megközelíthetetlen területen élnek, vagy a folyamatosan változó háborúk folyamatosan változó adatokkal dolgoznak). A kutatások szerint a gyerekek fegyveres konfliktusban való részvételét azokban az esetekben lehet megfigyelni, ahol a szembenálló felek nem a hadviselés nemzetközileg elfogadott normái szerint, hanem a *ius in bellum* következetes ignorálásával folytatnak háborút.

⁵³ Ügyintéző, Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal, Budapest és Pest Megyei Regionális Igazgatóság, Idegenrendészeti Hatósági Osztály

⁵⁴ Brett, Rachel – McCallin, Margaret: *Children: The Invisible Soldiers* Stockholm, Rädda Barnen, 1996. 26-27. o.

⁵⁵ <https://www.goldininstitute.org/grassroots-solutions/child-soldier-map> (letöltés ideje: 2017.04.02.)

De ha már itt tartunk, ki számít gyereknek és ki katonának? A hétköznapi életben is gyakran használt fogalmak, melyről azt gondolnánk, hogy nagyon egyszerű definiálni. A nemzetközi életben azonban mindkét fogalom több jelentéstartalommal is bír.

Először is azt tisztázzuk, kiket is tekintünk gyereknek. A Gyermekek jogairól szóló, New Yorkban, 1989. november 20-án kelt Egyezmény 1. cikke alapján az *Egyezmény vonatkozásában gyermek az a személy, aki tizennyolcadik életévét nem töltötte be, kivéve, ha a reá alkalmazandó jogszabályok értelmében nagykorúságát már korábban eléri.* Vagyis mit látunk ebből? Minden tizennyolcadik életévét be nem töltött személy gyereknek minősül, KIVÉVE HA! Ergo, ez többféleképpen kijátszható megfogalmazás, példának okáért egyes államokban azok a gyerekek, akik még 18. életévük betöltése előtt megházasodnak, onnantól kezdve nagykorúnak számítanak. Ugyanakkor érdemes kiemelni az Egyezmény 38. cikkét, amely explicit módon kimondja, hogy *az Egyezményben részes államok tartózkodnak attól, hogy tizenötödik életévüket be nem töltött személyeket besorozzanak fegyveres erőikbe. Amennyiben tizenötödik életévüket betöltött, de tizennyolc éven aluli személyeket besoroznak, az Egyezményben részes államok minden erejükkel azon lesznek, hogy a legidősebbek besorozásának adjanak elsőbbséget.* Az Egyezményhez 2000-ben csatolták hozzá az ún. opcionális protokollt (Optional Protocol on the Involvement of Children in Armed Conflict to the Convention on the Rights of the Child), amely ezeket a rendelkezéseket már szigorította is: 3. cikke a hadkötelezettség – illetve az erőszakos cselekményekben való részvétel – alsó korhatárát 18 évre emelte, valamint felszólította az államokat, hogy 16 év alatt önkéntesen se csatlakozhassanak a gyerekek katonai cselekményekhez. Amennyiben ez mégis megtörténik, akkor a 18 év alatti, illetve annak tűnő gyereket a nemzeti haderőbe addig tilos felvenni, míg hitelt érdemlően nem bizonyítja a korát.⁵⁶ Ez azonban ismételt kétségeket vet fel azokban az államokban, ahol a nemzeti adminisztráció, így főleg az anyakönyvezés meglehetősen elmaradott.

S mi a helyzet a gyerekkatonasággal? Ki nevezhető gyermekkatonának? Ennek máig egyetlen létező megfogalmazását az UNICEF alkotta meg 1997-ben a Fokvárosi Alapelvekben, mely alapján *gyerekkatonának számít minden olyan 18 év alatti személy, aki – tekintet nélkül az általa elvégzett feladat jellegére – akár reguláris, akár irreguláris fegyveres erőben szolgál.* Tehát ebbe a besorolásba nem csak azok a gyerekek tartoznak, akik ténylegesen fegyverrel védelmezik a hazát és társaikat, hanem ide értendők azok is, akik szakácsként, hordárként,

⁵⁶ Optional Protocol on the Involvement of Children in Armed Conflict to the Convention on the Rights of the Child Article 1-4

hírvivőként vagy felderítőként látnak el feladatot. De gyerekkatonának minősül az a lány is, akit kiskorúként a csoport fegyveres tagjai szexuális cselekményekre kényszerítenek. A Fokvárosi Alapelvekben tett megfogalmazás alapján három fő kritériumot kell alapul venni: a kort, az erőszakot alkalmazó fegyveres csoport jellemzőit, aminek tagja a személy, illetve a fiatal által végzett tevékenységet. A kor tekintetében problémát jelent, hogy egy adott államban a születéskor várható élettartam alacsony volta miatt meglehet, hogy 18. életévük betöltése előtt évekkal már felnőttként tekintenek a fiatalokra.

A Fokvárosi Alapelvek meghatározása a gyerekkatona fogalom tekintetében vitathatónak minősült, így 2007-ben létrehozták a Párizsi Alapelveket és Ajánlásokat (The Paris Principles and Guidelines on Children Associated with Armed Forces or Armed Groups), ami már három csoportot különít el a gyermekkatonaság tekintetében:

1. azok a gyerekkatonák, akik fegyverüket nyíltan használják és viselik is (a gyerek kombattánsok),
2. „fegyveres (állami) erők/fegyveres (nem állami) csoportok tevékenységében érintett” gyerekek (fokvárosi elvekben leírtak),
3. a besorozásra nem kerülő, ám a fegyveres harcokban mégis érintett gyerekek (menekültek, (fél)árvák, utcagyerekek).

Csak úgy összehasonlításképpen, a nemzetközi jogban azonban kombattánsnak azokat a személyeket nevezzük, akik:

- fegyverüket nyíltan viselik,
- meghatározott és messziről könnyen felismerhető jelvényt viselnek,
- alakulatuk a hadműveletek során a háború törvényeihez és szokásaihoz alkalmazkodik,
- alakulatuk élén olyan személy áll, aki felelősséget vállal alárendeltjeiért.⁵⁷

Ebből pedig a második és a harmadik kritérium aligha érvényesül a gyerekkatonák esetében. Ezek a fentebb említett meghatározások is azt bizonyítják, hogy nincs egységes definíció, ezáltal nehezen vagy egyáltalán nem határozható meg, ki is számít valójában gyerekkatonának.

A gyerekkatonaság átfogóbb megismerése szempontjából máig az egyik legfontosabb dokumentum a Coalition to Stop the Use of Child Soldiers vezetésével, több gyerekjogi

⁵⁷ Szijj Dóra: Az „új” háborúk hozadéka: A gyermekkatonaság modernkori formái, Külügyi Szemle 2010. 4. szám, 29-30. o.

szervezetet bevonva készült Child Soldiers Global Report 2008, amelyben 197 országot és térséget vizsgáltak meg a témával kapcsolatban.⁵⁸

A gyerekkatonaság általában a gyermekmunkával hasonló szabályozás alá kerül, illetve az annak legrosszabb formáit tiltó 182. ILO (Nemzetközi Munkaügyi Szervezet) egyezmény⁵⁹ is egy kalap alá veszi ezeket. Mint ahogy az egyezmény is fogalmaz, a kényszerített gyerekkatonaság a gyermekmunka legrosszabb formái közé tartozik, a gyermekpornográfiával és a drogsempészettel nagyjából egy szinten állnak. Ez már csak azért is megemlítendő, mert nagyon sok szervezet és személy, akik a gyerekkatonaság eltörlésén fáradoztak, nem gondoltak bele, hogy ez a két jelenség párhuzamba állítható egymással. Fontos még megemlíteni, hogy az opcionális protokoll sokkal megengedőbb a gyermekmunkát illetően, a fentebb említett ILO egyezményhez képest, hiszen korábbi sokkal inkább a gyermekmunka szabályozását szolgálja és csak a foglalkoztatás legsúlyosabb formáit tiltja. Ennek az az egyszerű magyarázata, hogy megfigyelték azt, ahol gyakrabban fordulnak elő a mezőgazdaságban vagy az ipari üzemben dolgozó gyermekmunkások, azokon a területeken kevésbé bevett gyakorlat a gyerekkatonaság.

Hiába vannak gyermekjogok, hiába vannak ehhez kapcsolódóan elfogadott egyezmények vagy protokollok, ez nem garancia arra, hogy a belső társadalmi mechanizmusok biztosítják a gyerekek jogait az egyes országokban. Számukra a gyerekek csak egyfajta „pre-társadalmi” lényekként kezelendők, akik bár ugyanúgy a világ és az élet részesei, ám tapasztalatlanságukból következően nem rendelkeznek ugyanannyi joggal, mint azok, akik már betöltötték a 18. életévüket. A tapasztalatlanság leküzdésében nyújt segítséget a felnőtt társadalom, akik azért tanítják a fiatalabbakat, hogy a felnőttkort elérve felelősségteljes emberekké válhassanak. Ez azonban nem mindenhol van így... Indiában nem ritka, hogy a 12-14 éves gyerekek szüleik megkérdezése nélkül döntenek több száz kilométerrel arrébb lévő munka elvállalásáról, Szudánban a dinkák között 16 éves kortól már sokakat felnőttnek tekintettek, a Sri Lanka-i tamil tigrisek fegyveres erőinek csaknem 60%-a 10 és 16 év közötti volt (nagy részüket elrabolták).⁶⁰ Azt is hozzá kell tenni, hogy az eltérő kultúrákban szintén másként definiálják, ki is számít gyereknek vagy felnőttnek. Bizonyos afrikai társadalmak a 45 éves érett felnőttre is tekinthetnek gyerekként csak azért, mert munka és család nélkül a szüleivel él, és semmivel kapcsolatban nem vállal felelősséget, míg ezzel szemben bárki lehet

⁵⁸ A tanulmány szerint a legfontosabb krízisterületek Burundi, Csád, Elefántcsontpart, a Fülöp-szigetek, India, Indonézia, Irán, Izrael, Jemen, Kolumbia, a Kongói Demokratikus Köztársaság, Líbia, Mianmar, Nepál, Peru, Szomália, Szudán, Uganda és Zimbabwe

⁵⁹ ILO Convention concerning the Prohibition and Immediate Action for the Elimination of the Worst Forms of Child Labour

⁶⁰ Paragi Beáta: Gyerekkatonák Afrikában, Külügyi Szemle 2008. 4. szám 67. o.

nőként vagy férfiként „felnőtt” akár csak a házasságkötés vagy a munkavállalás révén, noha fizikailag még gyereknek számít. Talán ebből következőleg is megrázó, hogy pl. Kelet-Ázsiában a gyerekkatonák 57 százaléka maga dönt arról, hogy katona szeretne lenni, a Kolumbiai Forradalmi Fegyveres Erők gyerekkorú tagjainak is szintén nagyjából 60 százaléka lép be önként a csoportba. Az ugandai LRA 14 ezer tagja közül pedig csak 200 kiképzett felnőtt katona volt, a többi mind gyerek.

A Child Soldiers Global Report 2008 konklúziója alapján a gyerekkatonaság igen gyakori jelenség az egykori gyarmati függésben lévő államokban, ahol a legtöbb „új” háború is kialakult. Az ún. új háborúkra a klasszikus értelemben vett háborúk szabályainak teljes figyelmen kívül hagyása a jellemző, főként nem reguláris erők csapnak össze nem reguláris erőkkel, ezáltal már nem pusztán az állam képviseli az erőszak-monopóliumot. Gyakran kisebb intenzitású konfliktusokból kialakuló polgárháborúk lesznek, amelyek aztán áterjednek a szomszédos országokba, ezek a regionális háborúk pedig mindenféle normát felrúgnak, az erőszak maximalizálásával pedig az emberi jogok sorozatos és tömeges megsértésébe, etnikai-vallási vagy éppen történelmi okokra hivatkozva egy népcsoport diszkriminációjába, üldöztetésébe, vagy legrosszabb esetben genocídiumba torkollik. Az új háborúkra jellemző még, hogy a tömeges pusztítások következtében a harcolásra képes gyerekekből oldják meg az utánpótlást, valamint ennek gazdasági oka is van, hiszen egy gyerekkatona nem kerül annyi költségébe egy vezetőnek, mint egy kiképzett felnőtt katona.

Miért is „jó” még, ha egy gyerek áll katonának? Egy kongói tiszt szerint azért is *„mert engedelmeskednek a parancsnoknak, nem aggódnak amiatt, hogy családjukhoz, gyermekeikhez visszatérjenek, és nem ismerik a félelmet.”*⁶¹ Természetesen azt sem szabad figyelmen kívül hagyni, hogy egy gyereket könnyebb befolyásolni, gyorsan átnevelhetőek, gyorsan tanulnak, nincs büntetőjogi felelősségük, nem kell nekik fizetni, elősegítik az olcsó fegyverek proliferációját. A másik oldalon pedig kényszerítő okként ott van a rossz társadalmi, családi viszonyok, a háborús élmények hatása, a háborúban elvesztett családtagok miatti bosszú mint motiváció, a kitörni akarás szándéka, valamint a megélhetési kényszer, ami miatt a gyerekek akár önként jelentkeznek harcolni.

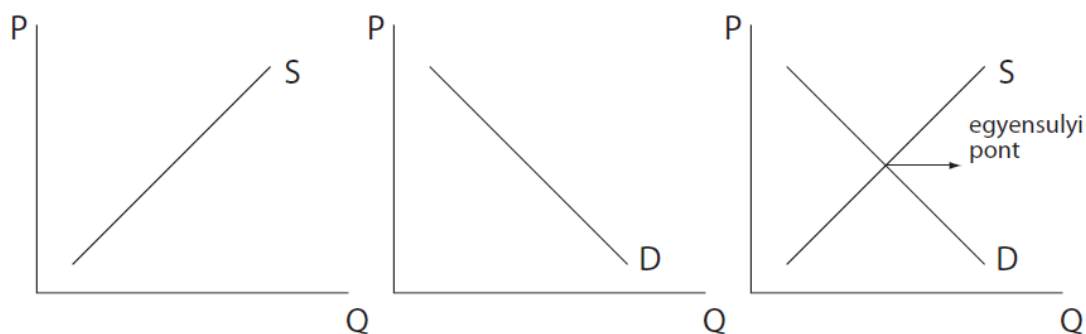
Az egész jelenségnek közgazdasági szempontból is nagy jelentősége van. Míg a korábban említett felsorolásokból a keresleti oldalon helyezkedtek el a „toborzó” érvei, addig a kínálati oldalon a gyerekek érvei. Mindemellett abból a szempontból is vizsgálhatóak a gyerekek közgazdasági tényezőként, hogy a gyerekkatonák gyakran „árucikké” válnak, pénzért vagy

⁶¹ Paragi Beáta i. m. 68-69. o.

cserébe adják-veszik őket. A keresleti és kínálati oldalon található változó tényezők – a teljesség igénye nélkül az alábbiak lehetnek:

Keresleti oldal (D)	Kínálati oldal (S)
<ul style="list-style-type: none"> - olcsó fegyverek gyors proliferációja - fegyveres szervezetek céljai, tevékenysége - fegyveres szervezetek adottságai (ideológia, társadalmi felépítés) - fegyveres szervezetek vezetőinek tulajdonságai - fegyveres szervezetek nyersanyag készlete (az ellenőrzésük alatt álló területeken lévő pénzzé tehető dolgok) 	<ul style="list-style-type: none"> - szegénység - rossz oktatási rendszer - háborús környezet - menekülttáborok nyitottsága - etnikai, vallási hovatartozás - család vagy annak hiánya - baráti közösség hatása - unalom - ideológiai okok - földhöz való hozzájutás csökkenő lehetőségei

Ebben az esetben inkább a kínálati oldal a fontosabb, hiszen nem mindegy, hogy milyen összetételben lesznek gyerekek, akár önként, akár kényszerből, tagjai egy alakulatnak. Kínálati forrás maga a gyerek és a szülő is lehet, de figyelembe kell venni, hogy akár kényszer hatására, akár önként is lehet csatlakozni, a motiváció pedig lehet akár gazdasági, akár nem gazdasági. Egy másik értelmezés szerint nem a kínálati, hanem inkább a keresleti függvény meredekségét veszik alapul, hogy melyik fegyveres alakulat milyen ellenszolgáltatásért (P) mennyi gyereket (Q) foglalkoztat. A gyerekek „ára” függ attól, hogy mennyibe került beszerezni őket (mennyibe került az elrablásuk), ellátásuktól (étel, ruházat), felszerelésüktől (fegyverzet), és lojalitásuk megőrzésétől (tudatmódosító szerek, erőszak alkalmazása).



Egyensúlyi helyzet nagyon valószínű, hogy nem fog kialakulni ezen a piacon. Túlkereslet akkor jön létre, ha az adott fegyveres szervezet több gyereket akar beszervezni, mint amennyit a környékről toborozni vagy lopni tud magának, vagyis itt a kínálati oldal is meghatározza létszámukat. Túl kínálat esetén pedig az adott fegyveres szerv határozza meg, hogy mennyi gyereket akar foglalkoztatni. A kereslet-kínálat alapjait természetesen befolyásolja, hogy az adott szerv hány fő utánpótlást tud szerezni magának, valamint a felnőtt tagok katonai értelemben vett képzettsége is.

És bár a gyerekkatonák alkalmazásának szankcionálása, valamint a jogkövető magatartás kialakítása nem járt nagy sikerrel, azért vannak megoldások a gyerekkatonaként foglalkoztatott gyerekek megmentésére. Ilyen az afrikai SSR (security sector reform – biztonsági szektor reformja) kereteibe ágyazott ún. DDR programok (disarmament, demobilisation, reintegration – lefegyverzés, áthelyezés, társadalomba való visszaillesztés).⁶² A program során a gyerekeket eltávolítják a fegyveres alakulatokból, fegyvereiket begyűjtik és egy speciális program keretében megkezdik a társadalomba történő visszaintegrálásukat. Mindez pszichológus és pedagógus szakértők segítségével történik, akik a „normális” élet formáinak újratanulásában, egyéb tudásanyag és szakmák tanításában működnek közre. Ez azonban nem olyan egyszerű, mivel a legtöbb esetben a drogelvonás okozta dühkitörésekkel és agresszív megnyilvánulásokkal is számolni kell, s a gyerekek a kezdetekkor igyekeznek ellenállni, és felsőbbrendűségi érzésük miatt a nevelőket is nem egyszer bántalmazzák. Az oktatás egyénileg zajlik, mindenkinek külön mentora van, akik segítenek nekik a tanulásban, beszélgetőtársakként pedig arra törekednek, hogy a gyerekek minél jobban megnyíljanak (traumákra nem kérdeznek rá, közvetett módon művészeti projektek segítségével dolgozzák fel azokat). A DDR program már csak azért is hasznos, mert ennek segítségével több olyan gyerek juthat oktatáshoz, akinek eredetileg nem lett volna erre lehetősége.

A gyerekkatonaság felszámolása, de még mérséklése sem valósítható meg rövid távú, tüneti kezelésekkal és alapvető szemléletváltás nélkül, amelyre a nemzetközi közösség részéről (tartós elkötelezettség a gazdasági terjeszkedés kiiktatásával) és a gyerekkatonákat alkalmazó országok részéről is szükség van (fel kell ismerniük, hogy gyakorlatuk háborús bűn, meg kell büntetniük a háborús bűnösöket, törvényekben kell garantálniuk a gyermekek jogait stb.). A nemzetközi közösségnek segítenie kell a kormányokat abban, hogy megakadályozhassák a helyi háborúk kirobbanását és eszkalálódását. A tartós béke a legjobb táptalaja a fejlődésnek

62

http://www.undp.org/content/undp/en/home/ourwork/crisispreventionandrecovery/focus_areas/livelihoods_and_economicrecovery/disarmament-demobilization-reintegration.html (letöltés ideje: 2017.03.30.)

és a fejlesztésnek, amelynek középpontjában az oktatás fejlesztése és a munkahelyteremtés kell, hogy álljon. S nem utolsósorban a biztonsági szektor reformjaként egy olyan állami szociális-gazdasági védőháló kialakítása szükséges, amely biztosítja a megélhetést az állampolgárai számára, s ennek révén csökkenti a gazdasági okokból kirobbanó háborúk lehetőségét és a háborút megélhetési formának tekintő személyek számát is.

Felhasznált irodalom

Brett, Rachel – McCallin, Margaret: *Children: The Invisible Soldiers*, Stockholm, Rädda Barnen, Save the Children Sweden, 1996.

Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on the involvement of the children in armed conflict, elérhető: <http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/OPACCRC.aspx> (2017.04.02.)

Paragi Beáta: *Gyerekkatonák Afrikában*, Külügyi Szemle 2008. 4. szám, p. 57-80.

Szijj Dóra: *Az „új” háborúk hozadéka: A gyerekkatonaság modern formái*, Külügyi Szemle 2010. 4. szám p. 27-38.

Dr. Fliegh Andrea⁶³: Egyedül Európában: A kísérő nélküli kiskorú menekültek helyzete az Európai Unióban, különös tekintettel Magyarországra és Németországra⁶⁴

I. Bevezetés

Menekültnek lenni egy lelkiileg és fizikailag egyaránt megterhelő élethelyzet, amikor is az eddigi stabilnak hitt körülményeket a teljes (lét)bizonytalanság váltja fel. A menekültek befogadásának az Ókorig visszanyúló gyakorlata van, a modern kori migráció és menekültválság mégis megrázta az európai társadalmakat és politikát, és azóta sem sikerült mindenki számára megfelelő megoldást találni. A jelenséggel azonban szembe kell nézni, mert tömegek áramlanak Európába (is) a világ különböző helyeiről, a biztonságosabb lét és a jobb megélhetés reményében. A menekültügy, közös probléma lévén, az ún. megosztott hatáskörbe⁶⁵ tartozik, az Unió és a különböző Tagállamok mégis nagyon különböző álláspontokat képviselnek. Abban azonban mindenki egyetért, hogy a menekültek ellátása, a menekültügyi eljárások lefolytatása nagy többletterhet és új típusú feladatokat ró az Unióra és a nemzeti közigazgatási rendszerekre. Új kihívásként jelentkezik például a rendszert igénybe kívánni vevők ingadozó száma miatti kapacitásprobléma, a kommunikáció - nyelvi és kulturális nehézségek -, és a holisztikus, szakmákon átívelő megközelítés, amely követeli a különböző területekről részt vevő szakmák (pl. gyermekvédelem, egészségügy, oktatás, igazságszolgáltatás, idegenrendészet) közötti jó együttműködést. Egy jól működő, egységes rendszer létrehozása mindenképpen cél, mivel várhatóan a jövőben is lehet számítani kisebb-nagyobb menekültáradatokra. Ehhez érdemes azonban górcső alá venni a tagállami gyakorlatokat, és a nemzeti szinten legjobban működő elemeket, a 'best practice'-t uniós szintre emelni. Vizsgálódásomat a menekültügy jogi szabályozásának igen átfogó volta miatt a menekültek egy szűkebb csoportjára korlátozom, mégpedig a legkiszolgáltatottabbakra, a kísérő nélküli kiskorú menekültekre (a továbbiakban KNK).

Írásom elején a kísérő nélküli kiskorú menekültek sajátos körülményeit és jogi szabályozásuk rendszerét szeretném bemutatni, ezt követően pedig az EU tagállamai közül Magyarországot és Németországot vetem részletesebb elemzés alá, hogy kiderüljön, melyik ország szabályozása és gyakorlata felel meg jobban a nemzetközi egyezményeknek, és melyik

⁶³ Jogi szakreferens, Igazságügyi Minisztérium, Nemzetközi Büntetőjogi Osztály

⁶⁴ A Magyar Rendészettudományi Társaság Migrációs Tagozata 2017. évi pályázatának díjnyertes pályaműve

⁶⁵ EUSZ. 4. cikk (2) bek. e) pont

bizonyul hatékonyabbnak a kihívások kezelésére. Dolgozatom célja tehát annak megvizsgálása, hogy az Európai Unió két különböző tagállama miként szabályozza az ideérkező KNK jogi helyzetét és melyik rendszer szolgálja inkább a KNK-k mindenek felett álló érdekét?

II. A módszertan ismertetése

A jog-összehasonlítás lényege, hogy két különböző jogrendszert⁶⁶, vagy azok egy-egy jogintézményét⁶⁷ ('A' és 'B' vizsgálati tárgy) egy közös szempont (tertio comperationis) alapján lehessen összevetni. Az összehasonlítás alapfeltétele, hogy mindkét jogrendszer szabályozza az adott jogkérdést/jogintézményt, és legyen egy olyan semleges összehasonlítási pont, amelyből a vizsgáló objektíven le tudja írni a különböző jogrendszerek szabályozását a vizsgálandó jogintézményre vonatkozóan, majd lehessen ebből következtetéseket levonni és megválaszolni az összehasonlítás szempontjaként megadott kérdést. Esetünkben a **magyar és a német jogrendszer KNK-ra vonatkozó joganyaga** a két vizsgálandó jogintézmény, a semleges összehasonlítási pont pedig az ENSZ Gyermekjogi Egyezmény⁶⁸ alapelve érvényesülésének vizsgálata, azaz annak az eldöntése, hogy melyik jogrendszer biztosítja jobban a **KNK-k (gyermekek) mindenek felett álló érdekét**? A német és magyar jogrendszerek áttanulmányozását követően, pro és kontra érvekkel, azt kell tehát eldönteni, hogy melyik szabályozás a megfelelőbb?

A jogrendszereket és a fennálló gyakorlatot a menekültügyi hatóságok és a civil szervezetek által készített tanulmányokból levont következtetések alapján, valamint az ezt szabályozó nemzetközi, uniós és nemzeti jogforráshelyek⁶⁹ megadásával kívánom bemutatni, továbbá igyekszem az így szerzett tapasztalatokat statisztikákkal és az általam készített interjúkkal is megerősíteni, vagy szükség esetén megcáfolni. Az eredményeket egy összehasonlító táblázatban szeretném kiértékelni annak érdekében, hogy megválaszolhassam a fentebb feltett kérdést. A magyar és a német szabályozás lehetséges fejlődési irányait pedig a meglévő erősségekre és gyengeségekre alapozva egy SWOT elemzés⁷⁰ keretében tervezem bemutatni.

	A jog-összehasonlítás lépései	Feladat
1.	az összehasonlításra szánt jogintézmények ('A' és 'B')	témafelvetés, célmeghatározás

⁶⁶ makroszintű jog-összehasonlítás esetén

⁶⁷ mikro szintű jog-összehasonlítás esetén

⁶⁸ 1989-ben elfogadott New Yorki ENSZ Egyezmény a Gyermekek jogairól

⁶⁹ a jogszabályok szó szerinti szövegét *dőlt* betűvel fogom a továbbiakban írni

⁷⁰ A SWOT elemzés egy táblázatban szemléltetve mutatja meg, hogy melyek a rendszerben lévő erősségek (S mint Strengths), gyengeségek (W mint Weaknesses), lehetőségek (O mint Opportunities) és veszélyek (T mint Threats)

	kiválasztása és egy semleges kiinduló kérdés (tertium comperationis) meghatározása, hogy milyen szempontból akarjuk 'A'-t és 'B'-t összehasonlítani	
2.	'A' vizsgálata	objektív tényfeltárás
3.	'B' vizsgálata	objektív tényfeltárás
4.	összehasonlítás: milyen választ kapunk a feltett kérdéseinkre 'A' jogintézmény és 'B' jogintézmény szabályozása alapján	objektív tényfeltárás
5.	következtetés levonása: előnyök-hátrányok mérlegelése, melyik megoldás, miért jobb?	szubjektív értékelés, véleménynyilvánítás

1. táblázat: A jog-összehasonlítás lépései⁷¹

III. Migráns vagy menekült?

III. 1. A különbségtétel alapja

Mielőtt rátérnénk a kísérő nélküli kiskorú menekültekre, mint szűkebb témára, nézzük meg, hogy mit értünk pontosan a napjainkban oly sokszor keveredő migráns és menekült fogalmak alatt, mivel a kísérő nélküli kiskorúak is lehetnek egyaránt menekültek, illetve migránsok. Az elválasztás annak mentén történik, hogy mi a jövetel oka, illetve a tartózkodás célja. Nézzük meg tehát, hogy melyek a legfontosabb különbségek.

A migráció, más szóval vándorlás a történelem során folyamatosan jelen volt, amelynek alapvető oka a gazdasági javak egyenlőtlen eloszlása. A migránsok általában önkéntes alapon, gazdasági megfontolásból hagyják el hazájukat⁷² és döntésük meghozatalában a fogadó államban meglévő pozitív jellegű húzó (pull faktor), és a származási országban jelen lévő negatív jellegű toló (push faktor) tényezőket mérlegelik. Ilyen húzó tényező lehet a fogadó államban lévő gazdasági növekedés, növekvő munkaerő-kereslet, magasabb életszínvonal, biztonságos életfeltételek, a már korábban letelepedettek nagyobb száma (pl. letelepedett rokonok jelenléte), a két ország között fennálló jó történelmi kapcsolat, könnyű földrajzi megközelíthetőség, a fogadó állam bevándorlásbarát politikája. A származási államban fennálló toló tényezők lehetnek a munkanélküliség, alulbérezettség, elhúzódo gazdasági, ill. politikai válság, súlyos társadalmi konfliktus, szegénység, éhínség, túlnépesedés vagy valamilyen nagyobb horderejű természeti katasztrófa. Ha az illető, a hazájában faji, vallási okok, nemzeti hovatartozás, illetve meghatározott társadalmi csoporthoz való tartozás vagy politikai meggyőződés miatti olyan üldözésnek van kitéve, amely korábbi életvitelét ellehetetleníti vagy akár életét, testi épségét is fenyegeti, vagy más súlyos emberjogi sérelem

⁷¹ Forrás: Andrassy Gyula Egyetem, Methodik der Rechtsvergleichung tantárgy, dr. Deli Gergely előadása alapján

⁷² a határon átnyúló migrációt nemzetközi migrációnak, míg az országon belüli mozgást intern migrációnak nevezzük

élné, akkor már nem migránsról, hanem menekültről beszélünk, aki tehát külső kényszer hatására hagyja el hazáját.

A migráció jogi szempontú felosztása szerint lehet legális, ha az illető rendelkezik az ehhez szükséges úti okmányokkal és tartózkodási engedéllyel (pl. tanulmányok folytatása céljából érkezik) vagy irreguláris, ha okmányok nélkül, pl. embercsempészek útján történik. Menekültek esetén az úti okmány megléte csupán másodlagos szempont - a személyazonosság és állampolgárság megállapítása miatt fontos -, mivel a menekültkérelem benyújtása felülírja a jogellenes határátlépés következményeit⁷³. Mivel a migránsok esetében minden állam diszkrecionális döntése, hogy kit, milyen feltételekkel enged be az ország területére, addig a menedékkérők befogadása nemzetközi szerződésen alapuló kötelezettség, ha az illető bizonyítani (valószínűsíteni) tudja az üldözési ok fennállását. További különbség, hogy míg a migránsok fogadó államban való tartózkodása lehet korlátozott ideig tartó (pl. tanulmányok idejére, idénymunkára) vagy folyamatos tartózkodásra (letelepedés) irányuló, addig a menekült általában addig tartózkodik az őt befogadó államban, amíg hazájában feltételezhetően tart az őt érintő üldözés.

Fentieket összefoglalva a migránsok valamilyen gazdasági célból érkeznek, és amennyiben ezt jogszerűen teszik, úgy legális, ha pedig úti okmányok nélkül, vagy a tartózkodási engedély időbeli kereteit túllépve teszik, akkor irreguláris migránsoknak nevezzük őket, míg a menekültek valamilyen külső kényszer (üldözési ok) hatására hagyják el hazájukat, és elsődleges céljuk egy biztonságos befogadó állam találása, ahol menedékkérelmet nyújthatnak be.

III. 2. A migránsok és menekültek jogi kategorizálása

A migránsok és menekültek között fennálló különbségtétel a jogi szabályozásban is tetten érhető. **Nemzetközi szinten az emberjogi egyezmények**, pl. az ENSZ keretében elfogadott, A gyermek jogairól szóló New Yorki Egyezmény (1989), a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya (1966), Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya (1966) vagy a Európa Tanács által elfogadott Emberi Jogok Európai Egyezménye stb. védik a migránsok jogait, amely azonban nem csak rájuk, hanem minden emberre, állampolgárságra tekintet nélkül vonatkoznak (lex generalis). Ilyen alapvető, minden embert megillető jog pl. az élethez való jog, a kínzás tilalma, a gyermek legfőbb érdekének

⁷³ Az 1951-es Genfi Egyezmény 31. cikke szerint a Szerződő Államok az országba való **jogellenes belépésük, vagy tartózkodásuk miatt nem sújtják büntetéssel** azokat a menekülteket, akik közvetlenül olyan területől érkeztek, ahol életük, vagy szabadságuk az 1. Cikkben foglalt meghatározás értelmében veszélyeztetve volt, és akik engedély nélkül lépnek be területükre, illetőleg tartózkodnak ott, feltéve, hogy haladéktalanul jelentkezik a hatóságoknál és kellőképpen megindokolják jogellenes belépésüket, illetőleg jelenlétüket.

figyelembe vétele vagy a család egységének elve. Ezen emberjogi normákon belül a nemzetközi menekültügy alapjait az **1951-ben elfogadott Genfi Egyezmény és annak 1967-es Kiegészítő Jegyzőkönyve („Genfi Konvenció”)** foglalja magában, amely előbbiekhöz képest lex specialis normákat tartalmaz, azaz kizárólag a menekültekre érvényesek. Ilyen például a menekültjog alapkövének számító visszaküldés tilalma, azaz a non-refoulement elv (33. cikk⁷⁴). A migránsokra így az emberjogi szabályok, míg a menekültekre az emberjogi és a menekültekre vonatkozó speciális szabályok is vonatkoznak. A Genfi Egyezmény szabályozása azonban nem teljes körű, az eljárási és szervezeti kérdések meghatározását a részes államokra bízta.

A menekültek-migránsok közötti jogi megkülönböztetés **nemzeti szinten** is jelentkezik. A legfontosabb emberjogi normákat, beleértve a menedékjog biztosítását a nemzeti alkotmányok tartalmazzák, de azok részletszabályait a közigazgatási jog fejt ki. Ezen belül a harmadik államból érkező külföldi személyek (migránsok) beutazásával, tartózkodásával és kiutazásával az **idegenrendészeti jog** foglalkozik, mint általános jog (lex generalis). Az ezen a csoporton belüli speciális csoportot képező menekültek beutazását, tartózkodását és kiutazását szabályzó joganyag pedig a **menekültjog**, amely az előbbihez képest különös jog, azaz lex specialis. Az előbbi esetben a külföldi személy belépését azon az alapon bírálják el, hogy jelenléte milyen biztonsági kockázatot hordoz a fogadó állam közbiztonságának és a közrendjének fenntartása szempontjából, addig a menekültek esetében a beutazás és a tartózkodás engedélyezése az üldözési ok fennállásán alapszik.

III. 3. A menekültekre vonatkozó nemzetközi és uniós jogszabályok rendszere

Mivel a menekültek legtöbbször kénytelenek saját hazájukat elhagyni, az országhatárok átlépésével helyzetük rendezése globális kihívássá válik, melynek megoldására a nemzetközi jog, nemzetközi szerződésekben igyekszik útmutatást adni. Az 1948-as Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata volt az ENSZ Közgyűlésének első olyan deklarációja, amely elismerte a menedékhez való jogot,⁷⁵ amelynek kötelező jogi erő híján csupán politikai jelentősége volt. További lépés volt a külön menekültekkel foglalkozó nemzetközi egyezmény megalkotása, az ENSZ égisze alatt elfogadott, fentebb már említett **1951. évi Genfi Egyezmény, és annak 1967. évi Jegyzőkönyve**, amely meghatározta, hogy jogi

⁷⁴ Az 1951-es Genfi Egyezmény 33. cikke szerint egyetlen Szerződő Állam sem utasítja ki vagy küldi vissza („refouler”) a menekültet azon ország területének határára, ahol élete vagy szabadsága faji, vallási okokból, nemzeti hovatartozása miatt, vagy abból az okból van veszélyeztetve, hogy bizonyos társadalmi csoporthoz tartozik, vagy bizonyos politikai véleményű vall.

⁷⁵ 14. cikk (1) Minden személynek joga van az üldözés elől más országban menedéket keresni és a más ország nyújtotta menedéket élvezni.

szempontból kit tekinthetünk menekültnek. Menekült tehát az, aki *faji, vallási okok, nemzeti hovatartozás, illetve meghatározott társadalmi csoporthoz való tartozás vagy politikai meggyőződés miatti üldözéstől való megalapozott félelem miatt az állampolgársága szerinti országán kívül tartózkodik, és nem tudja, vagy az üldözéstől való félelmében nem kívánja származási országának védelmét igénybe venni* (1a cikk). Ezen definíció tehát széles körben megragadja az üldözés okait, azonban néhányat ki is zár, úgy, mint a háború, polgárháború, gazdasági ellehetetlenülés (szegénység), klímaváltozás vagy valamilyen természeti katasztrófa elől menekülni kényszerülöket. A Genfi egyezményben szereplő üldözési okok így minden esetben valamilyen személyes tulajdonságra vezethetőek vissza, a tágabb környezet kényszerítő hatásaival azonban nem számolnak. További szempont, hogy az üldözés hátterében az állam, vagy az államot, vagy az államterület egy jelentős részét ellenőrzésük alatt tartó felek vagy szervezetek, esetleg az államtól független szereplők állnak, amellyel szemben az előbbiek nem képesek vagy nem hajlandók az üldöztetéssel, illetve a súlyos sérelemmel szemben védelmet nyújtani⁷⁶. Az „elkövetőket” természetesen nem illeti védelem, azaz *akiről alapos okkal feltételezhető, hogy béke elleni, háborús-, vagy emberiség elleni, az ilyen bűncselekményekről rendelkező nemzetközi okmányokban meghatározott bűncselekményt követett el, a menedéket nyújtó országán kívül, az országba menekülteként történő befogadását megelőzően súlyos, nem politikai bűncselekményt követett el vagy az ENSZ céljaiba és elveibe ütköző cselekményekben bűnös*⁷⁷.

A nemzetközi keretek között az **Európai Unió** is megalkotta a maga szabályrendszerét, melynek alapjai az EU-t létrehozó szerződésekben, részletes szabályai pedig irányelvek sokaságában találhatóak. Ennek megfelelően a menekültügy szerződési jogalapját az EUMSZ 67. cikk (2)⁷⁸ bekezdése és 78. cikke⁷⁹, valamint az Európai Unió Alapjogi Chartájának menedékjogról szóló 18. cikke⁸⁰ és a kitoloncolással, kiutasítással és kiadatással szembeni védelemről szóló 19. cikke⁸¹ adja meg. Az EU a nemzetközi védelem keretében

⁷⁶ Az EU Kvalifikációs irányelv (2011/95/EU) 6 cikk

⁷⁷ 1 cikk F. pont

⁷⁸ Az Unió biztosítja a személyek belső határokon történő ellenőrzések alóli mentességét, továbbá a menekültügy, a bevándorlás és a külső határok ellenőrzése terén a tagállamok közötti szolidaritáson alapuló olyan közös politikát alakít ki, amely a harmadik országok állampolgáraival szemben méltányos bánásmódot biztosít.

⁷⁹ Az Unió közös menekültügyi, kiegészítő és ideiglenes védelem nyújtására vonatkozó politikát alakít azzal a céllal, hogy a nemzetközi védelmet igénylő harmadik országbeli állampolgárok mindegyike számára megfelelő jogállást kínáljon és biztosítsa a visszaküldés tilalma elvének tiszteletben tartását. E politikának összhangban kell lennie a menekültek jogállásáról szóló, 1951. július 28-ai genfi egyezményvel és az 1967. január 31-ei jegyzőkönyvvel, valamint az egyéb vonatkozó szerződésekkel.

⁸⁰ 18 cikk: A menekültek jogállásáról szóló 1951. július 28-i genfi egyezmény és az 1967. január 31-i jegyzőkönyv rendelkezéseivel, valamint az Európai Unióról szóló szerződéssel és az Európai Unió működéséről szóló szerződéssel (a továbbiakban: a Szerződések) összhangban a menedékjogot biztosítani kell.

⁸¹ (1) Tilos a kollektív kiutasítás. (2) Senki sem toloncolható ki vagy utasítható ki olyan államba, vagy adható ki olyan államnak, ahol komolyan fenyegeti az a veszély, hogy halálra ítélik, kínozzák, vagy más embertelen bánásmódnak vagy büntetésnek vetik alá.

menekültügyi, kiegészítő és ideiglenes védelmet is nyújthat a harmadik országbeli állampolgároknak. A **menekültügyi védelmet** az Unió a Genfi Egyezményrel összhangban biztosítja, **kiegészítő védelem** pedig a Genfi Egyezményben foglalt üldözési okokon túl annak jár, aki nem minősül menekültnek, de akivel kapcsolatban megalapozott okokból azt kell feltételezni, hogy származási országába való visszatérése esetén súlyos sérelem (pl. kínzás) elszenvedése tényleges veszélyének lenne kitéve⁸². Menekültek tömeges bevándorlása esetén pedig **ideiglenes védelemben** részesíthető a menekültek nagyobb csoportja.

Témánk szempontjából az alábbi EU-irányelvek a legjelentősebbek:

1. a nemzetközi védelem megadására és visszavonására vonatkozó közös eljárásokról szóló 2013/32/EU irányelv, a továbbiakban **Eljárási irányelv**;
2. a harmadik országbeli állampolgárok és hontalan személyek nemzetközi védelemre jogosultként való elismerésére, az egységes menekült- vagy kiegészítő védelmet biztosító jogállásra, valamint a nyújtott védelem tartalmára vonatkozó szabályokról szóló 2011/95/EU irányelv, továbbiakban **Kvalifikációs irányelv**;
3. a nemzetközi védelmet kérelmezők befogadására vonatkozó szabályok megállapításáról 2013/33/EU irányelv, a továbbiakban **Befogadási irányelv**.

IV. Alapvetések

IV. 1. Kik azok a kísérő nélküli kiskorú menekültek?

A menekültek meghatározásának ismeretében, most vizsgáljuk meg az e csoporton belül is legkiszolgáltatottabbnak számító kísérő nélküli kiskorú menekülteket. Mivel nincsen speciálisan migráns/menekült kiskorúak védelmét célzó nemzetközi egyezmény, így az őket meghatározó definíció, és az őket megillető jogokat is különféle egyezményekből kell kiválogatni. A kísérő nélküli kiskorú menekültek definícióját is több fogalom-meghatározás együtteséből kell megalkotni, hiszen ezen csoport tagjai olyan **'gyerekek'**, akik **'kísérő nélküliek'**, és egyben **'menekültek'** is. Nézzük át, hogy mit jelentenek az egyes szavak a jog nyelvére lefordítva.

IV.1.1. A nemzetközi meghatározás

A Gyermek jogairól szóló, New Yorkban, 1989. november 20-án kelt Egyezmény értelmében **gyermek** az a személy, aki tizennyolcadik életévét nem töltötte be, kivéve, ha a reá

⁸² Kvalifikációs irányelv (2011/95/EU) 2. cikk f) pont

*alkalmazandó jogszabályok értelmében nagykorúságát már korábban eléri*⁸³. A **kísérő nélküli** fogalmát fenti Egyezmény maga ugyan nem, de az ENSZ Gyermekjogi Bizottsága, a Gyermek Jogról szóló Nyilatkozathoz kapcsolódó 6. számú általános véleményében⁸⁴ már definiálta, ráadásul két féle megkülönböztetést is használ; az egyik a kísérő nélküli (angolul: *unaccompanied minors/children*⁸⁵) a másikat az ún. elsődleges gondviselőitől/felnőtt hozzátartozóitól vagy családjuktól elszakított gyermekekre vonatkozóan (angolul: *separated children*⁸⁶). Míg a kísérő nélküli kiskorúak teljesen egyedül vannak, mert jogszabály vagy szokás alapján egyetlen értük felelős felnőtt személy sem viseli gondjukat, addig a szüleitől/gondviselőjétől elszakított gyermek elszakadt mindkét szülőjétől vagy jog vagy szokás szerinti gondviselőjétől, de nem feltétlenül szakadt el más rokonaitól, azaz felügyeletük a család más hozzátartozói által biztosított lehet. A továbbiakban ezért a kísérő nélküli kiskorú kategóriával foglalkozunk. A **menekültek** nemzetközileg elfogadott definícióját pedig a korábban ismertetett Genfi Egyezmény 1. cikke határozza meg.

IV.1.2. Az uniós meghatározás

2013. óta az uniós irányelvek egységes definíciót használnak a kiskorúakra és a kísérő nélküli kiskorúakra vonatkozóan.

Fent említett EU-irányelvek megfogalmazásában **„kiskorúnak”** a 18. életévét be nem töltött harmadik országbeli állampolgár vagy hontalan személy⁸⁷ számít. A **„kísérő nélküli kiskorú”** pedig az olyan kiskorú, aki jogszabály vagy az érintett tagállam gyakorlata alapján érte felelős nagykorú személy kíséréte nélkül lépett a tagállamok területére, mindaddig, amíg ilyen személy tényleges felügyelete alá nem kerül; ide tartozik azon kiskorú is, aki a tagállamok területére történt belépést követően maradt felügyelet nélkül⁸⁸. A **„menekült”** fogalma a Kvalifikációs irányelv 2. cikk d) pontja értelmében megegyezik a Genfi Egyezményben foglaltakkal.

⁸³ A Gyermek jogairól szóló, New Yorkban, 1989. november 20-án kelt Egyezmény 1. cikke

⁸⁴ United Nations Committee on the Rights of the Child: The General Comment No. 6 (2005) Treatment of Unaccompanied and Separated Children Outside Their Country of Origin, <http://www2.ohchr.org/english/bodies/crc/docs/GC6.pdf>

⁸⁵ III. 7. Unaccompanied children (also called unaccompanied minors) are children, as defined in article 1 of the Convention, who have been separated from both parents and other relatives and are not being cared for by an adult who, by law or custom, is responsible for doing so.

⁸⁶ III. 8. Separated children are children, as defined in article 1 of the Convention, who have been separated from both parents, or from their previous legal or customary primary care-giver, but not necessarily from other relatives. These may, therefore, include children accompanied by other adult family members.

⁸⁷ Kvalifikációs irányelv 2 cikk k) pont, Befogadási Irányelv, 2 cikk d) pont, továbbá Eljárási Irányelv 2. cikk l) pont

⁸⁸ Kvalifikációs irányelv 2 cikk l) pont, Befogadási Irányelv, 2 cikk e) pont, továbbá Eljárási Irányelv 2. cikk m) pont

Fenti kísérő nélküli kiskorú meghatározás tehát nem differenciál menedékkérők és nem menedékkérők (migráns) között, jelen dolgozat mégis a menedékkérő kísérő nélküli kiskorúak (akiket tehát az EU nemzetközi védelemben részesít) csoportjára fókuszál. A menedékkérelmek alapján ugyanis több információval rendelkezünk róluk, ezáltal jobban nyomon követhetőek a hatóságok számára, valamint statisztikailag is jobban megragadhatóak, szemben a nem menedékkérőkkel, akikről csupán becslések állnak rendelkezésre. Mivel a KNK-tól kevés a visszacsatolás a közigazgatás „jó” vagy „rossz” működéséről, így inkább a statisztikai adatok alapján lehet a rendszert értékelni. Ahol a rendszer gördülékenyen, jól működik, ott a KNK-k is nagyobb valószínűséggel nyújtanak be menedékkérelmet és maradnak a hatóság (és a statisztika) látókörében. Fentiek miatt tehát a harmadik országból érkező menedékkérő KNK-kal foglalkozom a továbbiakban, de ahol nagyon eltérő a szabályozás, ott említést teszek a menedéket nem kérő KNK-ról is. A KNK-k teljes definíciója tehát, a fent említett **’kísérő nélküli kiskorúak’** és az előző fejezetben említett **’menekült’** meghatározásaiból áll össze. A legfontosabb elemek, hogy: 18 év alattiak, származási országukon kívül tartózkodnak, szüleiktől elszakadtak és valamilyen üldözés elől való félelmükben menekülni kényszerültek.

IV. 2. A gyermek specifikus üldözési okok

Az üldözés fentebb ismertetett általános okain túl, vannak kifejezetten gyermek-specifikus üldözési formák is, ahol a kiskorúak gyermek mivoltuk, azaz életkoruk, illetve nemük miatt válnak az üldözés célpontjaivá. Ilyen lehet pl. az erőszakos sorozás katonai szolgálatra, harci cselekményekben való részvételre kényszerítés, szexuális kizsákmányolás, családon belüli erőszak, gyermekkereskedelem, kényszerházasság, női nemi szerv-csonkítás vagy gyermekkényszermunka.⁸⁹

Fentiekből láthatóan, egy rendkívül sérülékeny csoportról van szó, hiszen életkorukból kifolyólag eleve kiszolgáltatottak, elvesztették szüleiket, elhagyták - a sokszor háborús övezeteknek pl. Szíria, Afganisztán, Szomália – számító - hazájukat, emiatt kiszakadtak megszokott környezetükből, nyelvi és kulturális közegükből, és vagy már bekövetkezett trauma miatt, vagy annak várható bekövetkezése miatti félelmükből menekülni kényszerültek. A befogadó államig vezető utat legtöbbször embercsempészek közreműködésével teszik meg, amelynek során számos sérelem, pl. súlyos nélkülözés, erőszak, betegség, gazdasági, illetve szexuális kizsákmányolás érheti őket. A stabilitás elvesztése és az átélt traumák nem múlnak

⁸⁹ United Nations Committee on the Rights of the Child: The General Comment No. 6 (2005), 74. pont

el nyom nélkül, megváltozhat korábbi énképük, az életről való eddigi felfogásuk és különböző tünetek, úgymint depresszió, szorongás, alvászavar, figyelmi- és magatartás zavarok, testi betegségek léphetnek fel. Az Európáról alkotott utópisztikus elképzelésükben sokszor csalódnak, amely könnyen a radikalizálódás irányába tereli őket. Az EU tagállamainak ezért kiemelt figyelmet kell fordítaniuk az ideérkező KNK-ra, és mindent meg kell tenniük a testi-lelki stabilizáció érdekében, azaz olyan környezetet kell teremteni számukra, ahol újra kialakulhat a biztonságérzetük, feldolgozhatják az őket ért veszteségeket és új célok mentén visszakapcsolódhatnak a mindennapi életbe.

IV. 3. A gyermek mindenek felett álló érdekének meghatározása

A Gyermek jogairól szóló, New Yorkban, 1989. november 20-án kelt Egyezmény 3. cikkének 1. pontjában lefektetett alapelv, hogy a *szociális védelem köz- és magánintézményei, a bíróságok, a közigazgatási hatóságok és a törvényhozó szervek minden, a gyermeket érintő döntésükben a gyermek mindenek felett álló érdekét veszik figyelembe*. Normatív meghatározás azonban nincs, hogy mit is jelent a gyermek mindenek felett álló érdeke, azt esetről esetre, az ügy összes körülményére tekintettel kell meghatározni. Kiindulási alapként leszögezhető, hogy az egyezmény normáinak összessége a gyermek legfőbb érdekét szolgálják. Ez magába foglalja egyfelől a gyermek számára biztosított jogokat, mint pl. a hátrányos megkülönböztetés tilalma (2. cikk), az élethez, illetve az életben maradáshoz és fejlődéshez való joga (6. cikk), a meghallgatáshoz, valamint a véleménye kinyilvánításához való joga (12. cikk), oktatásban részesülés (28. cikk), családi kapcsolatok megtartása (8. cikk), tiszteljék, és önálló személyként bánjanak vele (16. cikk), ne fosszák meg törvénytelenül vagy önkényesen szabadságától (37. cikk) stb., másfelől az eljáró hatóságokkal szemben támasztott elvárásokat. Ilyen elvárás szerepel például a 3. cikk 3. pontjában, amely szerint az *Egyezményben részes államok gondoskodnak arról, hogy a gyermekkel foglalkozó és védelmét biztosító intézmények, hivatalok és létesítmények működése megfelelően az illetékes hatóságok által megállapított szabályoknak, különösen a biztonság és az egészség területén, valamint ezek személyzeti létszámával és szakértelmével, továbbá a megfelelő ellenőrzés meglétével kapcsolatban*. Külön kiemelendő a hatóság gyermekbarát tájékoztatási kötelezettsége, amely biztosítja, hogy a KNK tisztában kerüljön az eljárások lehetséges következményeivel és tudomást szerezzen a számára elérhető lehetőségekről. A szükséges információt tehát érthetően, a KNK életkorához és érettségéhez igazítva kell megosztani. Ehhez speciálisan képzett szakemberek bevonása szükséges, akik a KNK-ra gyermekként, és

nem migránsként tekintenek, képesek velük bizalmi kapcsolatot kialakítani, valamint a speciális szükségleteiket szem előtt tartva, tartós megoldásokat dolgoznak ki számukra.

Az alapelv értelmezést segíti továbbá a Gyermekjogi Bizottság a Gyermekjogi Egyezményhez fűzött 14. számú általános magyarázata, amely kiemeli, hogy a gyermek mindenek felett álló érdeke **alapjog, jogi alapelv és eljárásrend** is egyben. Ezek szerint a hatóságoknak a gyermek mindenek felett álló érdekét minden esetben fel kell mérni, és azt elsődleges szempontként figyelembe kell venni (alapjog). Amennyiben egy jogi rendelkezés többféleképpen értelmezhető, úgy azt az értelmezést kell választani, amelyik leginkább szolgálja a gyermek mindenek felett álló érdekét „in dubio pro minori” (jogi alapelv), valamint a hatósági döntés meghozatala előtt fel kell mérni a döntés lehetséges következményeit az érintett gyermekre nézve (eljárásrend)⁹⁰.

IV. 4. A KNK-kal kapcsolatban felmerülő sajátos problémák

Az alábbiakban három, KNK-kal kapcsolatban felmerülő sajátos problémakörre szeretném felhívni a figyelmet. Az első, hogy kísérő híján nincs olyan felnőtt személy, aki a hatósági eljárásokban képviselni tudná érdekeiket. A második probléma az okmányok nélkül vagy hamis okmányokkal rendelkező KNK-k életkorának meghatározása, amelynek kimenetele nem csak jogi relevanciával bír, hanem a befogadás körülményeit is befolyásolja. A harmadik nehézség pedig a kiskorúakkal szemben foganatosított őrizet, amely főszabály szerint csak kivételes, és a lehető legrövidebb ideig tartó intézkedés lehet.

IV.4.1. Az ügygondnok

Noha a KNK-kat megilleti az eljárásban való részvétel joga és a tájékoztatáshoz való jog⁹¹, jogi értelemben 18 éves kor alatt nem rendelkeznek teljes cselekvőképességgel, és kísérő híján törvényes képviselővel sem, ezért a tagállamoknak kell a KNK-k törvényes képviseléről gondoskodni. A tagállamok ezért egy kellő szakértelemmel rendelkező ügygondnokot rendelnek a kiskorú mellé, akinek a feladata a KNK legfőbb érdekének képviselete az eljárások során. A kirendelésről a lehető leghamarabb gondoskodni kell, valamint a kijelölt képviselő személyéről is azonnal tájékoztatni kell a KNK-t. Az ügygondnok/*képviselő tehát az a személy vagy szervezet, akit vagy amelyet a hatáskörrel rendelkező testületek a kísérő nélküli kiskorú támogatására és képviseletére jelölnek ki*

⁹⁰ 19. oldal http://unicef.hu/wp-content/uploads/2015/09/UNHCR-Safe_and_Sound-HUN-screen1.pdf, bővebben: <http://www.refworld.org/docid/51a84b5e4.html>

⁹¹ ENSZ Gyermekjogi Egyezmény 12. cikk

*azzal a céllal, hogy az (...) eljárások során biztosítsa a gyermek mindenek felett álló érdekét, valamint szükség esetén jognyilatkozatot tegyen a kiskorú nevében.*⁹² Az ügygondnok jogkörét és elnevezését illetően eltérő tagállami megnevezések (pl. gyám, jogi képviselő, ügyintéző, szociális munkás) léteznek. Különböző modellek alakultak ki aszerint, hogy a képviseletet **egy vagy több személy/szervezet** látja el, és hogy az ügygondnoknak a gyermek törvényes képviseletére **általános vagy külön KNK-k képviseletére kialakított speciális hatásköre van**. Ugyanakkor a legtöbb helyen nincs jogszabályi elvárás az ügygondnok menedékjogi szaktudását illetően. A speciális jogi ismeretek és a speciális bánásmód fortélyait a gyakorlatban különböző tanfolyamokon, továbbképzéseken sajátítják el. Sok múlik ugyanis az ügygondnok rátermettségén, fontos, hogy mind menekültjogi ismeretekkel, mind a gyermekekkel való bánásmód területén rendelkezzen tapasztalattal, az eljárásban tevőlegesen vegyen részt, valamint, hogy a KNK-val bizalmi viszonyt tudjon kialakítani.

IV.4.2. Az életkor-meghatározás

A menedékkérő életkorának meghatározása azért fontos, mert ettől függ, hogy a menedékkérőre vonatkozik-e a kiskorúakat megillető kedvezőbb jogi szabályozás vagy a nagykorúakra vonatkozó általános szabályok lesznek az irányadók. Hivatalos okmányok híján a hatóságok csak a menedékkérő szavahihetőségére támaszkodhatnak, de sok esetben maga a kérelmező sem tudja pontos életkorát, mert születési helyén nem volt anyakönyvezés, és más kultúrákban nem szokás a születésnapokat ünnepelni, vagy éppen a hatóságot szeretné félrevezetni a kedvezőbb elbánás reményében. Éppen ezért a vizsgálatot általában akkor szokták elrendelni, ha a kiskorúnak látszó külföldi felnőttnek, vagy ha a felnőttnek látszó külföldi kiskorúnak vallja magát. A vizsgálat lefolytatására és a figyelembeveendő szempontok meghatározására nincs közös uniós gyakorlat, de nemzetközi kutatások kiemelik, hogy az életkor meghatározása komplex folyamat, amely fizikai, fejlődési, pszichikai, érzelmi és kulturális tényezőket foglal magában. Kétség esetén a magát 18 év alattinak valló személyt ellenkező bizonyításig ilyennek kell tekinteni és az eljárást olyan független szakértőnek kell lefolytatnia, aki rendelkezik megfelelő szaktudással és a gyermek etnikai, ill. kulturális közegének megfelelő ismeretekkel és a vizsgálatot nem szabad kényszerrel, illetve a gyermek kultúrkörében elfogadhatatlan módon elvégezni⁹³. Ebben az esetben sem beszélhetünk egzakt tudományról, csupán az életkor hozzávetőleges (2-4 éves intervallumban történő)

⁹² Eljárási irányelv 2. cikk n) pont, Befogadási irányelv 2 cikk j) pont

⁹³ 67. o., Emberi jogi garanciák és a nemzetközi migráció

meghatározásáról. Kétség esetén a vizsgált személy javára kell dönteni, azaz a továbbiakban gyermekként kell őt kezelni⁹⁴. Az Eljárási Irányelv előírása szerint a *tagállamok a menedékkérelmek iránti kérelem elbírálása során igénybe vehetnek orvosi vizsgálatot a KNK életkorának meghatározásához, amelyhez azonban szükséges a KNK és/vagy képviselője hozzájárulása, valamint, hogy a menedékkérelmek elutasítására nem kerülhet sor kizárólag azon az alapon, hogy a KNK nem vetette magát alá az orvosi vizsgálatnak*⁹⁵. A különböző tagállamokban lefolytatott vizsgálatok kölcsönös elismerése jelenleg nem megoldott, így előfordulhat, hogy valakit az egyik tagállamban nagykorúnak, míg a másikon kiskorúnak tekintenek. A vizsgálati módszer minél pontosabb volta döntő szempont lehet, mert a KNK döntő többsége a 16-17 éves korosztályból kerül ki.

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Magyarország, összes KNK	175	270	150	60	185	380	605	8805	1220
1. ebből 14 év alatti	0	10	5	0	30	20	60	2914	115
2. 14-15 éves	175	260	145	60	50	105	245	2220	375
3. 16-17 éves	0	0	0	0	100 (5 nem ismert)	255	300	3670	730
Németország, összes KNK	765	1305	1950	2125	2095	2485	4400	22250	35.935
1. ebből 14 év alatti	85	100	125	180	185	190	275	1965	3600
2. 14-15 éves	235	305	410	535	415	450	730	4830	6895
3. 16-17 éves	440	900	1415	1410	1500	1845	3390	15460	25.440

2. táblázat KNK menedékkérők éves adata, kor szerinti megosztásban⁹⁶

IV.4.3. Az őrizet

ENSZ Gyermekjogi Egyezményének 37 cikk b) pontja szerint a *gyermek nem fosztható meg törvénytelenül vagy önkényesen szabadságától. A gyermek őrizetben tartása csak végső eszközként alkalmazható és a lehető legrövidebb időtartammal. A menekültügyi eljárásban*

⁹⁴ 6. számú kommentár 31. pont

⁹⁵ Eljárási Irányelv § 25 (5) bekezdés

⁹⁶ forrás: http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=migr_asyunaa&lang=en

akkor merülhet fel a kérelmező őrizetbe vétele, ha az személyazonossága vagy állampolgársága meghatározása céljából szükséges, az eljárás keretében hoznak döntést arról, hogy beléphet-e az ország területére, továbbá, ha kiutasítási eljárás folyik ellene, és amiatt tartják őrizetben, hogy előkészítsék a kiutasítását és/vagy lefolytassák a kitoloncolási eljárást vagy a nemzetbiztonság vagy a közrend védelme teszi azt szükségessé.⁹⁷ Az EU expressis verbis ugyan nem tiltja a KNK-k őrizetbe vételét, ennek eldöntését a tagállamokra bízta, de hangsúlyozza, hogy a kísérő nélküli kiskorúakat kizárólag kivételes körülmények között lehet csak őrizetbe venni és mindent meg kell tenni az őrizetben tartott, kísérő nélküli kiskorú mielőbbi szabadon bocsátása érdekében. Kiemeli továbbá, hogy a kísérő nélküli kiskorúakat felnőttektől elkülönítve, olyan intézményekben kell elhelyezni, amelyek személyzete és felszereltsége az említett korosztály szükségleteit veszi figyelembe.⁹⁸

IV.5. KNK-k a számok tükrében

Egy tagállamra nehezedő terhet nem csak a speciális igények figyelembevétele, hanem az ideérkező KNK-k nagyságrendje, azaz az elbírálendő ügyek száma is jelez. Az alábbiakban ezt szeretném néhány számadattal érzékeltetni!

Az Eurostat adatai⁹⁹ szerint az EU-ba érkező kísérő nélküli kiskorú menedékkérők száma évről évre nő, amely 2015-ben érte el az eddigi maximumot. A növekedés jelentős, hiszen 2008-ban 13.355 fő volt csupán a számuk, 2014-ben már ennek majdnem a dupláját, 23.150 főt, két éve pedig már 102.680 főt regisztráltak. A 2015-ös nagy hullámot követően tavaly kevesebben, mindössze 65.555 fő KNK érkezett az Európai Unióba.

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Magyarország	175	270	150	60	185	380	605	8805	1220
Németország	765	1305	1950	2015	2095	2485	4400	22.250	35.935

3. táblázat: a menedékkérő KNK-k számának folyamatos növekedéséről (év/fő)¹⁰⁰

A 2015-ben érkezettek közül a legtöbben, 35.250 fő Svédországban, ezt követően 22.250 fő Németországban, majd 8805 fő Magyarországon, 8275 fő pedig Ausztriában stb. adta be menedékkérelmét, így leszögezhetjük, hogy mindkét – jelen dolgozatban - vizsgált országnak különösen sok tennivalója akadt a KNK-kal kapcsolatban.

⁹⁷ Befogadási Irányelv 8. cikk (3) bekezdés

⁹⁸ Befogadási Irányelv, 11. cikk (3) bekezdés

⁹⁹ <http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/submitViewTableAction.do>

utolsó letöltés: 2017. szeptemberi állapot

¹⁰⁰ forrás: http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=migr_asyunaa&lang=en

Említésre méltó, hogy a KNK-k közül döntő többségében fiúk érkeznek, a 2015- évben az összes menedékkérő KNK 91%-a volt fiú. Magyarországon ez az arány 86%, míg Németországban kb. 90% volt.

magyar	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
összesen	175	270	150	60	185	380	610	8805	1220
fiú	165	260	145	60	170	380	595	7535	1210
lány	10	10	5	0	10	0	15	1270	10
nem ismert	-	-	-	-	5	-	-	-	-

német	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
összesen	765	1305	1950	2125	2095	2485	4400	22.250	35.935
fiú	570	1305	1560	1670	1650	2015	3785	20.060	31.900
lány	195	265	385	455	435	460	595	1685	3200
nem ismert	-	-	-	-	-	-	-	510	840

4. táblázat KNK menedékkérők éves adata, nem szerinti megosztásban Magyarországon és Németországban¹⁰¹

2015-ben a legnagyobb kibocsátó állam Afganisztán volt 48.420 fővel, ezt követte Szíria 17.250 fővel, majd Eritreai 5945 fővel és Irak 5215 fővel. Míg Magyarországra 4875 afgán, 2240 szír, 310 iraki, 5 eritreai, addig Németországba 7645 afgán, 6930 szír, 1865 iraki és 1800 eritreai KNK érkezett.

Tennivaló volt bőven, és azt se felejtjük el, hogy fenti számok csak a menedékkérő KNK-kat mutatják, a nem menedékkérő KNK-kat és a felnőtt menekülteket/migránsokat nem tartalmazzák! Ugyanakkor az is igaz, hogy a KNK fokozott sérülékenysége miatt a KNK-kal jóval több a feladat, mint egy „átlagos menekülttel”.

V. A hatósági eljárások a magyar és a német jog alapján

Az országhatár átlépésével megindulnak a különféle közigazgatási eljárások, melynek száma akár az ötöt is elérheti: idegenrendészeti eljárás, dublini eljárás, menekültügyi eljárás, gyermekvédelmi eljárás vagy akár a KNK személy körözése (büntető eljárás esetén). Tekintsük át sorban, hogy mi az a jogi útvesztő, amivel az ideérkező KNK-nak meg kell birkóznia!

A továbbiakban bemutatásra kerülő egyes alfejezetek elején az idevágó nemzetközi, illetve „közös” európai szabályozás kerül ismertetésre, amely egyben a kiskorú legfőbb érdekének

¹⁰¹ forrás: http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=migr_asyunaa&lang=en

meghatározó szempontjait is magában foglalja. Ezután következik a magyar és német tagállami szabályozás, amely azt hivatott bemutatni, hogy az európai/nemzetközi sztenderdeknek miként felel meg az adott tagállam. Ezt követően egy kis táblázatban igyekszem feltárni a két jogrendszer közti legfőbb különbségeket (vagy hasonlóságokat)!

A nemzeti jogszabályokról előljáróban annyit, hogy mindkét jogrendszer esetén három jogterületet, a külföldiek belépését és tartózkodását, a menekülteljárás lefolytatását és a gyermekek védelmét szabályzó joganyagokat kell összefogni. A magyar jog estén a külföldiek tartózkodási jogát és a menedékjogról szóló törvényeket kormányrendeletek is kiegészítik, így a továbbiakban meghatározó magyar jogszabályok:

1. 2007. évi LXXX. törvény a menedékjogról (**Met.**)
2. 301/2007. (XI.9.) Korm. Rend. a menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény végrehajtásáról (**Metvhr.**)
3. 2007. évi II. törvény a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról (**Harmtv.**)
4. 114/2007. (V. 24.) Korm. rendelet a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi II. törvény végrehajtásáról (**Harmvhr.**)
5. 1997. évi XXXI. törvény a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról (**Gyvt.**)

A német szabályozás esetén nem szabad figyelmen kívül hagyni a szövetségi és tagállami hatáskörmegosztást, melynek értelmében szövetségi hatáskörbe tartozik a KNK beléptetése és a menekültügyi eljárás lefolytatása, míg az elhelyezés és ellátás biztosítása, az elutasító döntések bírósági felülvizsgálata és a tartózkodási engedélyek kiadása pedig a szövetségi tagállamok feladata. Német jogszabályok közül esetünkben az alábbiak rendelkeznek döntő fontossággal:

1. **Asylgesetz** in der Fassung der Bekanntmachung vom 2. September 2008 (BGBl. I S. 1798), das durch Artikel 12 des Gesetzes vom 20. November 2015 (BGBl. I S. 2010) geändert worden ist (**AsylG.**, „a német Met.”);
2. Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet (**Aufenthaltsgesetz – AufenthG.**, „a német Harmtv.”);
3. **Das Achte Buch Sozialgesetzbuch – Kinder und Jugendhilfe** – in der Fassung der Bekanntmachung vom 11. September 2012 (BGBl. I S. 2022), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 28. Oktober 2015 (BGBl. I S.1802) geändert worden ist (**SGB 8.**, „a német Gyvt.”);

4. **Asylbewerberleistungsgesetz** in der Fassung der Bekanntmachung vom 5. August (BGBl. I. S. 2022), das durch Artikel 20 Absatz 6 des Gesetzes vom 23. Dezember 2016 (BGBl. I S. 3324) geändert worden ist (**AsylbLG**).

Most pedig tekintsük át, hogy mi vár a Magyarországra és Németországba érkező KNK-kal a belépéstől a letelepedésig! (Ez persze nem azt jelenti, hogy minden ideérkező KNK végérvényesen integrálódik a helyi társadalmakba, hiszen jobb esetben egyesülnek családjukkal vagy az üldözési ok megszűnése miatt visszaköltözhetnek hazájukba. Mivel ezekben az esetekben a KNK megszűnik a továbbiakban kísérő nélküli kiskorúnak lenni, így a családegyesítési eljárás, valamint repatriálás nem képezi jelen dolgozat tárgyát.)

V. 1. A belépés

„Mindenkinek alapvető joga, hogy bármely országot, ideértve a sajátját is, szabadon elhagyjon¹⁰², de egyetlen emberi jogi dokumentum sem biztosít senki számára alanyi jogot ahhoz, hogy a saját országán kívül, bármely más államba belépjen.”¹⁰³ Nézzük meg, hogy melyek az EU-ba való belépés feltételei!

Egy ország területére **legálisan**, annak repterein vagy kijelölt határátkelőhelyein lehet bejutni a Schengeni határellenőrzési kódex¹⁰⁴ rendelkezései alapján. *Ezt a rendeletet a tagállamok belső vagy külső határait átlépő minden személyre úgy kell alkalmazni, hogy a menekültek és a nemzetközi védelmet kérők jogait (különösen a visszaküldési tilalom tekintetében) ne sértse¹⁰⁵. A határőröknek továbbá különleges figyelmet kell fordítaniuk az – akár felnőtt kíséretében, akár anélkül utazó – kiskorúakra. Abban az esetben, ha a kiskorút felnőtt kíséri, a határőrnek ellenőriznie kell, hogy a kiskorút kísérő személyek rendelkeznek-e szülői felügyeleti joggal, különösen, ha a kiskorút csak egy felnőtt kíséri, és alapos a gyanúja annak, hogy a kiskorút jogellenesen vitték el a szülői felügyeleti jogot jogszerűen gyakorló személy(ek) felügyelete alól¹⁰⁶. A harmadik ország állampolgárai számára teljesítendő beutazási feltételeket a **kódex 6. cikke** határozza meg. Eszerint a harmadik országok állampolgárai abban az esetben jogosultak beutazni, ha érvényes úti okmánnyal és vízummal rendelkeznek, igazolni tudják a tervezett tartózkodás célját és körülményeit, és az ehhez megfelelő anyagi fedezetet, nem állnak beutazási tilalmat elrendelő figyelmeztető jelzés hatálya alatt a SIS-ben, valamint nem jelentenek veszélyt a tagállamok közrendjére, belső*

¹⁰² 12. cikk, 2. pont, Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya

¹⁰³ Pajzsunk a törvény

¹⁰⁴ 2016/339 EU rendelet

¹⁰⁵ 3. cikk b pont

¹⁰⁶ A 2016/339 rendelet VII. számú mellékletének 6.1. és 6.2 pontjai

biztonságára, közegészségügyére vagy nemzetközi kapcsolataira. Amennyiben a határőrizeti szervek az igazoltatás során megállapítják, hogy az illető a fenti feltételeknek nem felel meg, úgy **belépését megtagadják és visszairányítják** pl. annak az országnak a területére, ahonnan érkezett. Ez azonban nem érinti a menedékjogra és a nemzetközi védelemre vonatkozó különös rendelkezések alkalmazását¹⁰⁷. A beléptetés így nem tagadható meg, ha az illető menedékkérelmet nyújt be, vagy rá nézve fennáll a visszaküldés tilalma¹⁰⁸.

Az **illegálisan**¹⁰⁹ érkezők nagy része azonban nem a kijelölt határátkelőkön, hanem a zöldhatáron át érkezik, legtöbbször embercsempészek közreműködésével. Elfogásukat követően megindulnak a lejjebb ismertetésre kerülő eljárások, amennyiben pedig menedékkérelmet terjesztenek elő, úgy menekültügyi eljárás indul velük szemben.

Bárhogyan is történjen a belépés, a Visszatérési irányelv 10. cikke értelmében a kísérő nélküli kiskorú kiutasítását, illetve kitoloncolását elrendelő hatóság köteles meggyőződni arról, hogy a gyermek a fogadó államban valóban egy családtagjához, kinevezett gondviselőhöz vagy a fogadó állam megfelelő befogadó létesítményéhez kerül-e¹¹⁰. Tekintettel arra, hogy ennek vizsgálata általában hosszabb időt vesz igénybe, a KNK belépését szinte minden esetben engedélyezni kell(ene).

Magyarország

Magyarország Szerbiával, Ukrajnával, valamint az EU tag Horvátországgal és Romániával közös határszakaszai, valamint nemzetközi repülőtere az Európai Unió külső Schengeni határainak számítanak, ahol továbbra is fennmaradt a határellenőrzés. A KNK már a határon vagy repülőtéren is benyújthatja menedékkérelmét, azonban esetükben kötelező az „általános” menekültügyi eljárás lefolytatása. A törvény értelmében a KNK-k különleges bánásmódot igénylő személyeknek¹¹¹ minősülnek, így a „határon lefolytatott eljárás”¹¹² vagy a „repülőtéri eljárás”¹¹³ és az ezzel járó tranzit zónában történő várakozás sajátos szabályait

¹⁰⁷ 13. cikk (1) bekezdés

¹⁰⁸ non-refoulement elve a Genfi egyezmény 33.cikk 1. pontja szerint: Egyetlen Szerződő Állam sem utasítja ki vagy küldi vissza a menekültet azon ország területének határára, ahol élete vagy szabadsága faji, vallási okokból, nemzeti hovatartozása miatt, vagy abból az okból van veszélyeztetve, hogy bizonyos társadalmi csoporthoz tartozik, vagy bizonyos politikai véleményt vall.

¹⁰⁹ 2008/115/EK irányelv 3. cikk 2. pont, „illegális tartózkodás”: olyan harmadik országbeli állampolgár jelenléte valamely tagállam területén, aki a Schengeni határellenőrzési kódex 5. cikkében meghatározott beutazási feltételeknek vagy az adott tagállamban érvényes egyéb beutazási, tartózkodási vagy letelepedési feltételeknek nem vagy már nem felel meg

¹¹⁰ A visszatérési irányelv (2008/115/EK irányelv) 10. cikk

¹¹¹ Met. 2. § k) pont

¹¹² Met. 71/A § (7)

¹¹³ Met. 72. § (6)

nem lehet velük szemben alkalmazni. A menedékkérő KNK határon történő belépése semmilyen esetben sem tagadható meg. Ha a KNK a határon nem nyújt be menedékkérelmet és a határőrizeti szervek előtt személyazonosságát és tartózkodásának jogcímét nem tudja igazolni, úgy idegenrendészeti eljárás lefolytatása céljából előállításra kerül. Azok a nem menedékkérő KNK-k, akiknek személyazonossága megállapítható, ideiglenes jelleggel szintén be kell léptetni annak érdekében, hogy a hatóságok megállapíthassák, hogy esetükben a visszaküldés tilalma érvényesül-e. A visszairányítás nem rendelhető el, illetve nem hajtható végre olyan ország területére, amely az érintett tekintetében nem minősül biztonságos származási vagy biztonságos harmadik országnak¹¹⁴, továbbá akkor sem, ha a származási országban vagy más befogadó államban a család egyesítése, illetve az állami vagy egyéb intézményi gondoskodás nem megfelelően biztosított.¹¹⁵ Fentieket összefoglalva tehát főszabályként megállapítható, hogy a KNK-kat minden esetben be kell léptetni Magyarország területére, ez alól akkor tehető csak kivétel, ha az illegálisan beutazó, menedéket nem kérő személy szemmel láthatóan biztonságos származási vagy biztonságos harmadik országból kíván beutazni. A gyakorlatban sokszor vitatott a Szerbiába történő visszairányítás, mivel tapasztalatok szerint a szerb gyermekvédelmi gondoskodás meglehetősen korlátozott.

A Met. legfrissebb, 2017. márciusi módosítása a gyermek legfőbb érdekét háttérbe szorító szigorítást hozott magával, amely szerint tömeges bevándorlás okozta válsághelyzetben¹¹⁶ a 14. életévét betöltött KNK a tranzitónában kerül „őrizetszerű” elhelyezésre a menekülteljárás idejére¹¹⁷.

Németország

Németország a Schengeni térség közepén helyezkedik el, így szárazföldön kizárólag biztonságos országoknak¹¹⁸ számító EU tagállamokon keresztül, kötelező határellenőrzés nélkül közelíthető meg. A határ 30 km-es sávjában, pályaudvarokon előfordulhat azonban szűrőpróbaszerű ellenőrzés. Az ország vízi és légi úton is megközelíthető, így a kikötőkben is sor kerülhet az ellenőrzésre, kötelező határellenőrzés jelenleg a nemzetközi forgalmú repülőtereken van.

A beutazás főszabályként útlevelel és tartózkodási jogcímhez (Passpflicht, § 3 AufenthG és Aufenthaltstitel, § 4 AufenthG) kötött. Amennyiben valaki ezek hiányában szeretne belépni,

¹¹⁴ Harmtv. § 51 (1)

¹¹⁵ Harmtv. § 45 (5)

¹¹⁶ Met. 80/A. §

¹¹⁷ Met. 80/J (6)

¹¹⁸ § 26a AsylG

úgy a meg nem engedett belépés (unerlaubte Reise, § 14 AufenthG) miatt visszairányítható (**Zurückweisung, § 15 I AufenthG**). Ebben az esetben is meg kell a hatóságoknak arról bizonyosodni, hogy a KNK a visszairányítás helye szerinti államban családtagnak vagy arra feljogosított más személynek illetve erre alkalmas intézmények átadható-e (§ 58a II AufenthG). Az illegális beutazás ellenére a visszairányítás akkor sem fogantatosítható, amennyiben fennáll a visszaküldés tilalma (§ 60 I-III, V, VII-IX AufenthG szerinti), vagy ha a KNK menekültkérelmet nyújtott be (§ 15 IV AufenthG). A határon benyújtott menekültkérelem további sorsa háromféleképpen alakulhat.

1. Amennyiben a KNK biztonságos harmadik állam érintése nélkül **egy nem biztonságos származási országból érkezett vagy rendelkezik úti okmányokkal**, úgy beutazását engedélyezik, és menekültkérelmét az általános szabályok szerint bírálják el (lásd lejjebb).
2. Amennyiben a határellenőrzés során az útlevéllel és vízummal nem rendelkező KNK kifejezi a menekültkérelem benyújtása iránti szándékát, azonban az illető szemmel láthatóan **biztonságos harmadik országból** utazott be vagy a **menedékkérelem elbírálása más EU tagállam illetékeségébe tartozik**, úgy beutazását megtagadják (§ 18 II Nr. 1 és 2 AsylG) és értelemszerűen kérelmét sem továbbítják a menekültügyi hatóság (Bundesamt für Migrante und Flüchtlinge, BAMF) illetékes kirendeltségéhez. (Egyedi esetben a § 18 IV AsylG alapján el lehet tekinteni a visszairányítástól humanitárius vagy politikai érdekből a Belügyminisztérium döntése alapján). A visszairányítás fogantatba vételéig a KNK a tranzitónában tartható, mint szabadságot szükségszerűen korlátozó intézkedés, visszairányítási őrizetet csak a megérkezéstől számított 30 napon túl kell elrendelni (§15 VI AsylG). A határőrség menekültkérelem BAMF-hoz történő benyújtását elutasító döntése a § 123 VwGO alapján támadható meg. A kérelem elutasítása esetén a KNK kiutasítását rendelik el, helyt adó döntés esetén pedig engedélyezik a menekültkérelem benyújtását a BAMF kirendeltségéhez, amely szerv a továbbiakban lefolytatja a repülőtéri eljárást (3. pont).
3. Az úgynevezett repülőtéri eljárás (**Flughafenverfahren, § 18a AsylG**) lefolytatására akkor kerülhet sor, ha az illető **biztonságos származási országból** (§ 29a AsylG) érkezik, **vagy nem rendelkezik úti okmányokkal**. A menekültkérelmet a BAMF kirendeltsége bírálja el még azelőtt, hogy a határellenőrző szerv, a Bundespolizei a beutazásról döntést hozna. A repülőtéri tranzitóna ilyen esetben egy extra territoriális helynek minősül (§ 13 II 2 AufenthG), és a kérelemről két napon belül, gyorsított eljárásban döntenek. A vizsgálat idejére a KNK elhelyezésre a tranzitónában - néhol felnőttekkel együttesen – kerül sor. A BAMF döntése a KNK szóbeli meghallgatásán alapszik, amelyen főszabályként törvényes képviselő nem vesz részt, de a KNK fogadhat jogi képviselőt a Flughafensozialdienst (reptéri szociális

szolgálat) közreműködésével. Jogi képviselővel történő konzultációs lehetőség a törvény szerint csak a meghallgatást követően biztosított. A KNK beutazása akkor engedélyezhető: ha a menekültkérelemnek a BAMF helyt ad; ha azt, mint „alaptalan kérelmet” elutasítja; ha arról tájékoztat, hogy a kérelmet rövid időn belül nem tudja elbírálni; valamint ha két napon belül nem született döntés. Ha a BAMF a kérelmet „szemmel láthatóan alaptalan kérelemként” utasítja el, úgy a KNK-val szemben kiutasítást rendel el, valamint a határőrség megtagadja a beléptetést (§ 18a III 1 AsylG). A döntés ellen fellebbezés nyújtható be, és a továbbiakban a KNK akkor léphet be, ha a közigazgatási bíróság helyt ad a kérelemnek, vagy 14 napon belül nem hoz döntést.

Fent bemutatott repülőtéri eljárás nem feltétlenül felel meg a tisztességes vagy a gyermekbarát eljárás követelményeinek, tekintettel a törvényes képviselet hiányára, a KNK érdekének figyelmen kívül hagyására és a meghallgatás mellőzésére a soron kívüli bírósági eljárásban. Problémás továbbá a KNK tranzitjében történő „örizetszerű”, illetve az esetenkénti felnőttekkel történő közös elhelyezése. A gyakorlatban csak a nagyobb reptereken (pl. Hamburg, München, Düsseldorf, Frankfurt, Berlin) vannak BAMF kirendeltségek, és amennyiben a KNK 14 év alatti, vagy az elhelyezés nem kellően biztosított, úgy engedélyezik a KNK belépését, és a továbbiakban a menedékkérelem elbírálása az általános szabályok szerint halad tovább.

	biztonságos harmadik országból/országon átutazó KNK (útlevél és vízum nélkül)	biztonságos származási országból vagy útlevél nélkül érkező KNK	útlevéllel rendelkező vagy nem biztonságos származási országból érkező menedékkérő KNK
jogalap	§ 18 II Nr. 1 AsylG	§ 18a I 1,2 AsylG	§ 18 I AsylG
jogkövetkez- mény	visszairányítás § 15 I AufenthG	belépés engedélyezése, ha: - menekültkérelem elismerése - menekültkérelem, mint alaptalan kérelem elutasítása - rövidtávon nem	beutazás engedélyezése, és a KNK gyámhivatalnak történő átadása (elbírálás az általános szabályok)

		<p>eldönthető kérelem</p> <ul style="list-style-type: none"> - két napon belül nem született döntés <p>belépés megtagadása és visszairányítás:</p> <ul style="list-style-type: none"> - szemmel láthatóan alaptalan kérelem esetén (§ 18a III AslyG) 	
elutasító döntés elleni fellebbezés	igen, 2 héten belül	igen, 2 héten belül	lsd. menekülteljárás
jogkövetkezmény	kiutasítás vagy a kérelem BAMF felé történő továbbítása a §18a alkalmazása iránt	<p>kiutasítás: elutasító kérelem esetén</p> <p>beléptetés: helyt adó határozat vagy 14 napon belüli döntés nélküliség esetén</p>	lsd. menekülteljárás
elutasító döntés esetén további vizsgálandó szempont	<p>§ 60 I-III, V, VII-IX AufenthG</p> <p>speciálisan KNK esetében: § 58a 1a AufenthG!!! (ellátás biztosításának vizsgálata a visszaküldött országban)</p>	<p>§ 15 IV. AufenthG.</p> <p>§ 60 I-III, V, VII-IX AufenthG§</p> <p>speciálisan KNK esetében: 58a 1a AufenthG !!!</p> <p>(ellátás biztosításának vizsgálata a visszaküldött országban)</p>	lsd. menekülteljárás

5. táblázat: A határon történő menekültkérelem benyújtásának lehetséges kimenetelei

Amennyiben az illegálisan beutazott külföldit a Bundespolizei (Szövetségi rendőrség) a határvonaltól számított 30 km-es határsávban fogja el, úgy már nem visszairányításról, hanem **visszatoloncolásról (Zurückschiebung)** beszélünk, mivel az illegális belépés már megtörtént. Az illegálisan beutazott KNK akkor toloncolható vissza, ha szárazföldön, valamelyik szomszédos „biztonságos” EU tagállamból érkezett (§ 18 III AsylG). Erre is csak akkor kerül sok, ha a KNK ebben a másik országban korábban menekültkérelmet nyújtott be, és elfogása után nem jelzi, hogy Németországban is menedékkérelmet kíván benyújtani. Ha a

KNK néhány órán belül visszatoloncolásra kerül, úgy sem a beutazásról, sem visszatoloncolásról nem értesítik a gyámhivatalt (Jugendamt), amely szerv így nem tudja a KNK-t „védelmébe venni”. Amennyiben a visszatoloncolás néhány órán belül nem foganatosítható, úgy az illetékes bíróság elrendeli a KNK visszatoloncolási őrizetét (Zurückschiebungshaft, §§ 57. II, 62 AufenthG), amelyről már a gyámhivatalt is értesíteni kell. Amennyiben a visszatoloncolás végrehajtása nem lehetséges, úgy a KNK átadják az elfogás helye szerint illetékes gyámhatóságnak.

Ha a KNK az ország belsejében kerül elfogásra és az előállító Bundespolizei/Landespolizei arra a megállapítása jut, hogy a KNK biztonságos harmadik országból érkezett, továbbá nincs akadálya az oda történő haladéktalan visszatoloncolásnak, úgy az idegenrendészeti hatóság elrendeli a visszatoloncolást (§ 19 III AufenthG). Ellenkező esetben a rendőrség átadja a KNK-t az elfogás helye szerinti gyámhivatalnak, esetleg idegenrendészeti hatóságnak (Ausländerbehörde), amely utóbbi szerv értesíti a gyámhivatalt.

A kiskorúság és a KNK törvényes képviselőjének hiánya tehát nem akadálya sem a visszairányításnak, sem a visszatoloncolásnak (§ 80 II AufenthG), de még a repülőtéri eljárásnak sem. Ha fenti intézkedések/eljárások során a gyámhivatal nem értesül a beutazásról, vagy még a belépés előtt visszairányítják, úgy a gyámhivatal SGB VIII. § 42 szerint fennálló gondozásba vételi kötelezettsége nem lép életbe, így a KNK sok esetben az idegenrendészeti szervek kénye kedvének vannak kitéve.

Fenti eljárások esetében az eljáró szerv, amely lehet határőrizeti szerv, a rendőrség, valamint az idegenrendészeti hatóság, köteles a KNK adatait regisztrálni („ed-Behandlung” § 18 V és 19 II AsylG).

Összehasonlítás

	Magyarország	Németország
KNK belépése megtagadható?	igen, nagyon korlátozott esetekben Harmtv. 51 § (1) és (2) nem menedékkérő, biztonságos harmadik országból érkezett és megfelelő gondoskodás biztosított a felvevő államban	igen, nagyon korlátozott esetekben (§§ 58 Ia AufenthG., 18 II, III, 18a II AsylG) nem menedékkérő vagy a repülőtéri eljárás keretében szemmel láthatóan alaptalan kérelmet nyújtott be, biztonságos harmadik országból érkezett, vagy más EU tagállam az illetékes, és megfelelő gondoskodás biztosított a felvevő államban
repülőtéri eljárás szabályai alkalmazhatóak?	nem Harmtv. 72 § (6)	igen 18a AsylG §

A belépés során őrizetbe vehető a KNK?	nem, de szabadságot korlátozó intézkedés megengedett: az illegálisan beutazott KNK az idegenrendészeti eljárás lefolytatása végett 12 + 12 órára előállítható, ill. visszatartható, valamint tömeges bevándorlás okozta válsághelyzetben a 14. évesnél idősebbeket tranzitzoneában (őrizetszerű elhelyezés) helyezik el Harmtv. 67 §, Met 80/A, 80/J (6) §	igen „visszairányítási őrizetbe” és „visszatoloncolási őrizetbe” is vehető, továbbá repülőtéri eljárás esetében tranzitzoneában történő „őrizetszerű” elhelyezés is elrendelhető §§ 15 V és VI, 57 III, 62 AufenthG
panasz, kifogás	visszatartás ellen panasz (Harmtv. 67 § 5. bek.)	nincs (§ 11 AufenthG)
jogi/törvényes képviselőt biztosított-e?	igen, a rendőrség előtti meghallgatás esetén eseti gyám kirendelése kötelező (a gyakorlatban sokszor késedelmes a kirendelés) Ptk. 4: 163 §	nem, § 80 II AufenthG repülőtéri eljárás során a meghallgatást követően biztosított igény szerint a jogi képviselővel való konzultáció, § 18a I 5 AsylG

6. táblázat: KNK beléptetéséről

V. 2. A menekültügyi eljárást megelőző közigazgatási eljárások

A személyazonosság és tartózkodás jogszerűségének vizsgálatán túl az az illetékes hatóságoknak azt is meg kell határozni, hogy a határon igazoltatott vagy az ország területén elfogott, magát KNK-nak valló személy valóban kiskorú-e és, hogy van-e olyan nagykorú személy, aki jogszabály vagy szokás alapján felelősnek tekinthető a kiskorú gondozásáért. Amennyiben a KNK menedékkérelmet terjeszt elő, úgy kérelmét a továbbiakban a menekültügyi hatóság bírálja el. Ha a KNK nem nyújt be menedékkérelmet, illetve a menekültügyi hatóság a menedékkérelmet elutasította, úgy a KNK további tartózkodásáról illetve kiutasításáról az idegenrendészeti szerveknek kell döntést hozniuk.

Magyarország

A legtöbb KNK a határon történő **igazoltatás** során nem tudja személyazonosságát és tartózkodásának jogcímét igazolni, így a **jogszerűtlen beutazás miatt, a rendőrség maximum 12 órára a határrendészeti vagy rendőrségi kirendeltségre állítja elő**¹¹⁹ és idegenrendészeti eljárást kezdeményez a KNK-val szemben. A KNK mellé ilyenkor a helyi ügyvédek közül eseti gyámot¹²⁰ (ügygondnok) rendelnek ki a törvényes képviselőt biztosítása végett. Civil szervezetek megfigyelései szerint azonban többségük viszonylag passzív marad az eljárás során és nem minden esetben rendelkeznek kellő jártassággal (pl. ügyvédi

¹¹⁹ Harmtv. 67.§ (4) bekezdés

¹²⁰ Ptk. 4: 163 §

szakvizsgálóval). Ha az eljáró rendőrségi ügyintézőben az idegenrendészeti előállítás során a személyazonosság megállapítása alkalmával kétely merül (diszkrecionális hatáskör) a magát KNK-nak valló életkorával kapcsolatban, úgy annak meghatározása végett a KNK további tizenkét órára **visszatartható**¹²¹. A vizsgálatnak itt nem a KNK pontos életkorának meghatározása a célja, hanem csupán az, hogy az illető **18 évnél idősebb-e vagy sem**. A vizsgálat tolmács közreműködésével, kikérdezés, illetve szemrevételezés módszerével történik. Amennyiben a megállapított életkor az 1-2 éves hibahatáron belül van, úgy azt a KNK javára kell értékelni. Tapasztalatok azt mutatják, hogy az igazoltatástól számított néhány órán belül lefolytatják az életkor-meghatározási vizsgálatot, sokszor még az eseti gyám megérkezése előtt.

(Ha az eljárás eredményeként **nagykorúnak** minősül, a rendőrség végzése ellen nem élhet jogorvoslattal, és ha jogellenesen lépett be vagy jogellenes tartózkodik az ország területén, a rendőrség elrendelheti a **kiutasítást előkészítő őrizetbe** vételét. Az őrizetet elrendelő határozat ellen nincs helye jogorvoslatnak¹²². Amennyiben vele szemben az idegenrendészeti hatóság elrendeli a kiutasítást, az ellen nem fellebbezhet, de 8 napon belül kérheti a határozat bírói vizsgálat, erre azonban csak a legkritikább esetben kerül sor.)

Ha a vizsgálat eredményeként **kiskorúnak** bizonyul, de a tartózkodás jogcíme továbbra sem tisztázott, úgy a rendőrség a szülői felügyelet nélkül maradt kísérő nélküli kiskorút az **ideiglenes hatályú elhelyezés** biztosítására is kijelölt gyermekotthonban szállítja, tekintettel arra, hogy a KNK-kal szemben nem lehet kiutasítást előkészítő őrizetet elrendelni¹²³. A rendőrség erről haladéktalanul értesíti a külföldi állampolgárságú gyermekek ügyeinek intézésére kizárólagosan kijelölt Budapest Főváros Kormányhivatala gyermekvédelmi és gyámügyi feladatkörében eljáró V. Kerületi Hivatalát¹²⁴, továbbá gondoskodik a KNK képviselőjében eljáró ügygondnok¹²⁵ kirendeléséről.

Ha a KNK a **határterületen vagy az ország belsejében kerül elfogásra és igazoltatásra, úgy a rendőrség a jogszerűtlen tartózkodás miatt állítja elő a KNK-t az idegenrendészeti hatóság regionális igazgatóságához**, és a fentiek szerint gondoskodik az ideiglenes elhelyezéséről és a gyám rendeléséről.

Az idegenrendészeti eljárást az ideiglenesen elhelyezett KNK-val szemben a továbbiakban a **Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal kirendeltsége, (BMH) mint idegenrendészeti**

¹²¹ Harmtv. 67. § (5) bekezdés

¹²² Harmtv. 57. § (2) bekezdés

¹²³ Harmtv. 56. § (2)

¹²⁴ 331/2006 Korm.rend 12. §, Gyvt. 72. § (1) bekezdés b) pont, (1a) bekezdés és (3) bekezdés

¹²⁵ 114/2007 Korm. red. 163. § (1) bekezdés

hatóság folytatja le annak meghatározása céljából, hogy a KNK-val szemben **fenn áll-e a visszaküldés tilalma**. Az eljárás idejére a KNK **ideiglenes tartózkodásra jogosító igazolást** kap,¹²⁶ amely 3 hónapra érvényes, de alkalmanként 3 hónappal hosszabbítható. A hatóság az ügygondnok (a gyámhivatal által kirendelt **gyermekvédelmi gyám**) jelenlétében személyes meghallgatást tart, ahol a KNK-t személyazonosságáról, családi kapcsolatairól, valamint származási országával kapcsolatos ismeretekről kérdezik. Az elmondottak mérlegelését követően az idegenrendészeti eljárásnak a következő kimenetelei lehetnek. Amennyiben a jogszerűtlenül itt tartózkodó (és menedéket nem kérő) KNK-val szemben az idegenrendészeti eljárásban a visszaküldés tilalmát állapítják meg – KNK esetében a visszaküldés tilalma akkor is fennáll, ha a család egyesítése, illetve az állami vagy más intézményi gondoskodás sem a származási országában, sem az őt befogadó más államban nem biztosított-, úgy a KNK-t a menekültügyi hatóság **befogadottként** ismerik el¹²⁷. A befogadott státusszal a hatóságok egy évre szóló, de évente megújítható ideiglenes tartózkodási engedélyt, úgynevezett **humanitárius tartózkodási engedélyt**¹²⁸ állítanak ki. A befogadott további elhelyezéséért és ellátásáért a hazai gyermekvédelmi rendszer a felelős. Fenti feltételek hiányában az idegenrendészeti hatóság elrendeli a KNK **kiutasítását**¹²⁹. *A kiutasítást elrendelő határozat ellen csakúgy, mint a felnőtteknél, fellebbezésnek helye nincs, a határozat bírói felülvizsgálatát annak közlésétől számított 8 napon belül lehet kérni. A bíróság a keresetet a keresetlevél beérkezésétől számított 15 napon belül bírálja el.*¹³⁰ A kiutasítást a rendőrség közreműködésével foganatosítják, amelynek keretében a KNK-k **kitoloncolják** az ország (EU) területéről.

A magyar jog továbbá lehetővé teszi, hogy a tartózkodás jogszerűségét kizárólag a kísérő nélküli kiskorúság ténye alapozza meg¹³¹. A kísérő nélküli kiskorúság így egy „sui generis” védelmi kategória is, amelynek alapján a BMH egy évre szóló humanitárius tartózkodási engedéllyel láthatja el azt a KNK-t is, aki nem felel meg a jogszerű tartózkodás feltételeinek, és vele szemben a non-refoulement tilalom sem áll fenn. Az eljárás hivatalból, a gyámhatóság kérelmére indul meg. Ez azonban inkább csak egy elméleti lehetőség, a gyakorlatban nem igen akad rá példa.

¹²⁶ Harmtv. 30. § (1) bek. h) pont

¹²⁷ Harmtv. § 45 (5), § 52 (1), Met. 25/B (1) bek. a) pont, § 45. § (1)-(4) és Visszaérési Irányelv 10. § (2)

¹²⁸ Harm.tv. 29. §

¹²⁹ Harmtv. 42. § (2) bekezdés

¹³⁰ Harmtv. 46. § (2) bekezdés

¹³¹ Harmtv. 29. § (1) d) pont

Amennyiben az idegenrendészeti eljárás során a KNK **menedékjog iránti kérelmet nyújt be**, úgy az idegenrendészeti eljárás **felfüggesztésre kerül** a menedékjogi kérelem elbírálásáig¹³². A kérelem benyújtásáról az idegenrendészeti hatóság haladéktalanul értesíti a menekültügyi hatóságot.

határon igazoltatott KNK		ország belsejében elfogott KNK	
foganatosító szerv	intézkedés	foganatosító szerv	intézkedés
rendőrség, mint határőrizeti szerv a jogszerűtlen beutazás miatt	határőrizeti vagy rendőrségi kirendeltség elé állítás	rendőrség, mint idegenrendészeti szerv a jogszerűtlen tartózkodás miatt	idegenrendészeti hatóság elé állítás 12+12 óra
rendőrség, mint idegenrendészeti szerv	idegenrendészeti eljárás keretében a személyazonosság és tartózkodás jogszerűségének megállapítása, kétség esetén életkor-meghatározási vizsgálat: 12+12 óra KNK-t képviseli: eseti gyám		ideiglenes gondozásba adás (KNK Otthon)
rendőrség, mint idegenrendészeti szerv	ideiglenes gondozásba adás (KNK Otthon) gyámhivatal értesítése		gyámhivatal értesítése
V. kerületi gyámhivatal	gyermekvédelmi gyám kirendelése	V. kerületi gyámhivatal	gyermekvédelmi gyám kirendelése
BMH regionális igazgatóság	idegenrendészeti eljárás lefolytatása és az ideiglenes tartózkodásra jogosító igazolás kiállítása	BMH kirendeltség	idegenrendészeti eljárás lefolytatása és az ideiglenes tartózkodásra jogosító igazolás kiállítása
1. befogadottkénti elismerés, 1 évre szóló humanitárius tartózkodási engedély 2. KNK státusz elismerése, 1 évre szóló humanitárius tartózkodási engedély 3. kiutasítás elrendelése (bíróági felülvizsgálat kérhető a döntés ellen)			

7. táblázat: A magyar idegenrendészeti eljárás lépései

Németország

Az elfogást vagy az illegális beutazást követően a határőrizeti szerv vagy rendőrség a helyi gyámhivatalnak adja át a KNK-t, mely szerv a kísérő nélkül beutazott külföldi kiskorú személyt 2015. november 1. óta **ideiglenes gondozásba veszi** (SGB VIII § 42a). Amennyiben

¹³² Harmtv. 48 § (4) és 51 § (2)

a KNK önként jelentkezik valamelyik hatóságnál, úgy e hatóság adja át a gyámhivatalnak. A gyámhivatal haladéktalanul gondoskodik a KNK elhelyezéséről, ami történhet arra alkalmas személynél, intézményben vagy egyéb lakhatást biztosító elhelyezés keretében. Az ideiglenes gondozásba vételtől számított hét napon belül kell lefolytatni az ún. „**Erstscreening**” eljárást (SBG VIII § 42a II), amely során megvizsgálják, hogy a KNK rendelkezik-e Németországban vagy külföldön rokonokkal, és ha igen, akkor egy esetleges családegyesítés lehetséges-e, valamint szükséges-e a KNK-t testvérrel vagy egyéb más személlyel a közösen elhelyezni. Továbbá felméri a KNK egészségi állapotát, és amennyiben a KNK életkora felől kétség merül fel, úgy életkor meghatározási vizsgálatot rendelnek el (SBG VIII § 42f). Az életkor meghatározására nincs egységes eljárás, szövetségi tagállamonként változhat a pusztá szemrevételezéstől a fogazat, csukló, kulcscsontról készített röntgenfelvételig. A felmérés eredménye alapján, a gyermek érdekét szem előtt tartva a gyámhivatal javaslatot tesz az illetékes Landesamt (tagállami hivatal) felé a KNK elosztási eljárásban való részvételéről vagy annak kizárásáról. Az **elosztási eljárás (§ 42b SGB VIII)** keretében kijelölésre kerül az a gyámhivatal, amely a KNK-t a továbbiakban gondozásba veszi. A kijelölést a szövetségi közigazgatási hivatal (Bundesverwaltungsamt) végzi az ún. Königsteiner kvóta alapján. Az adott szövetségi tagállamra irányadó kvóta a szövetségi közlönyben nyilvánosságra hozott felvételi szám, amely az előző naptári év adóbevétele és lakosságszáma függvényében kerül meghatározásra (SGB VIII § 42c). A szétosztás célja a szövetségi tagállamok közötti kiegyenlített tehervállalás biztosítása. Amennyiben az adott szövetségi állam elérte a kvóta szerinti számot, úgy a hozzá legközelebb fekvő, még szabad kapacitással rendelkező szövetségi államot jelölik ki. A KNK átadására az ideiglenes gondozásba vételtől számított 14 napon belül kell sort keríteni. A kijelölt gyámhivatal (továbbiakban gyámhivatal) haladéktalanul gondoskodik a KNK részére történő gyám-, illetve gondozó rendeléséről (§ 42 III SGB VIII, valamint § 1773 BGB). A gyám személyét a családjogi bíróság (Familiengericht) jelöli ki, általában a gyámhivatal munkatársai közül (Amtsvormund). Egy gyám maximum 50 gyermek kísérésével bízható meg (SGB VIII § § 53, 55), és feladata a gyámolt hatósági ügyeinek vitele, törvényes képvisellete, valamint a KNK szükségleteinek felmérése, és igényeinek megfelelő intézkedések megtervezése. A gyám a KNK nagykorúságáig képviseli a KNK-t, azonban a nagykorúság meghatározásánál nem a német, hanem a származási ország joga szerinti nagykorúságot veszik figyelembe (§§ 7 és 24 EGBGB). A gyámhivatal ezzel egyidejűleg helyben vagy az ún. Clearing-házakban lefolytatja a „**Clearing/Abklärung-eljárást**” (§ 42 II 1 SGB VIII), amelynek keretében egy teljes körű felmérés készül a KNK helyzetéről és jövőbeli kilátásairól. Ennek keretében tisztázni kell a

KNK személyazonosságát és meg kell határozni, hogy a KNK igényeinek megfelelően mely gyermekvédelmi szolgáltatások szükségesek, milyen elhelyezési típus felel leginkább a KNK igényeinek, továbbá, hogy milyen ismeretekkel, készségekkel rendelkezik, és ezek alapján melyik oktatási intézménybe vehető fel. Az eljárás zárásaként pedig kitérnek a KNK jogi helyzetének, azaz a jogszerű tartózkodás feltételeinek megteremtésére is.

	eljáró szerv	intézkedés
1.	határőrizeti szerv, Bundespolizei (szövetségi rendőrség), Landespolizei (tagállami rendőrség), Ausländerbehörde (idegenrendészeti hatóság) vagy bármelyik hatóság, amelynél a KNK jelentkezik	KNK átadása a helyi gyámhivatalnak
2.	helyi gyámhatóság	ideiglenes gondozásba vétel, Erstscrening eljárás
3.	helyi gyámhatóság, Landesamt, Bundesamt	elosztási eljárás
4.	kijelölt gyámhatóság (amely lehet a helyi vagy egy másik gyámhatóság)	gondozásba vétel, gyámrendelés, Clearing-eljárás, tervezési eljárás
5.	családjogi bíróság	gyám kijelölése

8. táblázat: A német hatósági intézkedések a KNK beutazását/elfogását követően

Amennyiben a menekülteljárás kezdeményezése indokoltnak tűnik, úgy a gyám vagy a gyámhivatal **kezdeményezi a menekültügyi eljárás BAMF előtti lefolytatását** (ld. lejjebb). Ha a menekültként való elismerés nem tűnik valószínűnek, úgy az idegenrendészeti hatóságnál (**Ausländerbehörde, rövidítve ABH**) lehet az AufenthG törvény 5. fejezete szerinti **humanitárius célú tartózkodási engedélyek** valamelyikét kérelmezni. A hatóság döntéséig egy tartózkodásra jogosító elismervényt (Duldung) bocsátanak ki.

Az AufenthG törvény 5. fejezete szerint kérhető tartózkodási engedélyek:

A § 79 AufenthG alapján a § 60 Abs. 5¹³³ vagy 7¹³⁴-ben előírt feltételekre hivatkozással kérhető az ún. „célországba történő visszaküldés tilalmának megállapítása”. (Így az elrendelt kiutasítás azon az alapon támadható meg, hogy az arra kijelölt államba a fenti feltételek szerint nem küldhető vissza.) Az ABH a BAMF előzetes állásfoglalásának beszerzését követően (§ 72 II AufenthG) dönthet a kérelem tárgyában, és amennyiben a kérelemnek helyt

¹³³ nem utasítható ki az a külföldi személy, amennyiben az EJEE értelmében nem rendelhető el a kiutasítás

¹³⁴ a külföldi személy nem utasítható ki olyan országba, ahol az illető jelentős életet, szabadságot, testi épséget fenyegető konkrét veszélynek van kitéve

ad, úgy a **§ 25 III AufenthG** szerinti legalább egy évre szóló humanitárius célú tartózkodási engedélyt bocsát ki. Abban az esetben, ha a KNK további tartózkodása sürgős humanitárius vagy személyes okból (pl. operáció) kívánatos és végrehajtható kiutasítást még nem rendeltek el ellene, úgy a **§ 25 IV AufenthG** alapján kaphat ideiglenes tartózkodásra jogosító tartózkodási engedélyt. Ha végrehajtható kiutasítást már elrendelték, de valamilyen jogi vagy tényleges kiutazási akadály (pl. útlevél hiánya, iskolai oktatásban/képzésben való részvétel) áll fenn, úgy a **§ 25 V AufenthG**-re hivatkozással kérhető tartózkodási engedély (18 hónap után kötelező a tartózkodási engedély megadása). Méltányosságból a tartományi hivatal adhat tartózkodási kérelmet a méltányossági bizottság ajánlása alapján (**§ 23a AufenthG**).

Amennyiben a KNK nem terjesztett elő tartózkodási engedély iránti kérelmet, vagy azt az ABH elutasította és a KNK kiutasítását az illegális beutazásra tekintettel elrendelte, úgy az ABH egy ún. **Duldung**-ot („megtűrűt státusz”) állít ki. A Duldung nem tartózkodási engedély, hanem egy elismervény a kiutasítás végrehajtásának ideiglenes felfüggesztéséről (§ 60a AufenthG), amelynek ideje pl. nem számít jogszerző időnek egy esetleges letelepedési engedély kérelmezése esetén. A kiutasítás felfüggesztésére főszabályként akkor kerül sor, ha a kitoloncolás végrehajtása valamilyen jogi vagy tényleges akadály fennállása miatt lehetetlen, és az illető nem rendelkezik tartózkodási engedéllyel. Ilyen tényleges akadály lehet egy betegség, okiratok hiánya, adott személyi körülmények vagy a felvevő állam hiánya, míg jogi akadálnak a § 60 V és VII-ben írt körülmények számítanak. Kiállítható még a Duldung sürgős humanitárius vagy személyes ok fennállása esetén is, amennyiben a KNK szakképzésben vesz részt, ha azt 21 éves kora előtt kezdi meg és egy nem biztonságos államból érkezett. További ok lehet a § 58. Ia AufenthG szerinti szabály, melynek értelmében a KNK csak akkor toloncolható ki, ha a hatóságok meggyőződtek arról, hogy a KNK az őt befogadó más államban családtag vagy gondozásáért felelős személy vagy intézmény gondozásában kerül. Mivel a gyakorlatban ennek bizonyítása szinte lehetetlen, így a KNK-k 18 éves korukig kivétel nélkül maradhatnak. A Duldung érvényességi ideje általában csak néhány hónap, így időről időre meg kell hosszabbítani, és a kijelölt körzet sem hagyható el az első három hónapban. Ugyanakkor a Duldung megszerzése és kellő idejű birtoklása is alapot szolgáltat az AufenthG 5. fejezetében szabályozott humanitárius célú tartózkodási engedélyek valamelyikének megszerzésére, mint például a fentebb már ismertetett § 25 V szerinti tartózkodási engedélyre (18 hónap Duldung-ot követően). A § 25a szerint pedig az a fiatalember, aki legalább 4 éve megszakítás nélkül „megtűrten” Németországba tartózkodik, valamint 4 éve iskolába jár, vagy képesítést/végzettséget szerzett, és nincs még 21 éves, úgy a jól integrálható fiatalok számára biztosított tartózkodási engedélyre válik jogosulttá

(Aufenthaltserlaubnis für gut integrierte Jugendliche und Heranwachsende). Ez csak abban az esetben lehetséges, ha a KNK 17 éves kora előtt utazott be. Ha 17 éves kora után érkezett, úgy már csak a „tartósan integrált külföldieknek járó tartózkodási engedélyt kérelmezheti, amelyhez azonban már 8 év „megtűrt” tartózkodást kell igazolni (§ 25b).

Összehasonlítás

	Magyarország	Németország
tartózkodási jogcím az idegenrendészeti eljárás alatt	3 hónapig érvényes ideiglenes tartózkodásra jogosító igazolás, 3 hónappal hosszabbítható	Duldung, 3 hónap
az idegenrendészeti eljárás során őrizetbe vehető?	nem az illegális beutazott KNK az idegenrendészeti eljárás lefolytatása végett 12 + 12 órára előállítható, ill. visszatartható, mint szabadságot korlátozó intézkedés Harmtv. 67 § (csak, ha nagykorúnak minősítik)	igen „visszatoloncolási őrizet” §§ 15 V és VI, 57 III, 62 AufenthG
jogi/törvényes képviselőt biztosított-e?	igen, a rendőrség előtti meghallgatás esetén eseti gyám kirendelése kötelező, Ptk. 4: 163 §; BMH előtti meghallgatás a gyermekvédelmi gyám jelenlétében;	Zurückschiebung esetén nem § 80 II AufenthG; ABH előtti kérelem benyújtása már gyám útján;
elhelyezés	ideiglenes gondozásba vétel az idegenrendészeti vagy menekültügyi hatóság jogerős döntéséig	ideiglenes gondozásba vétel (14 nap), aztán gondozásba vétel (a tartós elhelyezés biztosításig)
elhelyezés típusa	KNK Otthon	alkalmas személynél, intézménynél, egyéb formájú elhelyezés (leggyakrabban: Clearing-ház)
életkor-	rendőrorvos által az előzetes	gyámhatóság végzi az

meghatározás	meghallgatás keretében, korlátozott vizsgálat: 18 évesnél idősebb vagy sem	Erstscreening-, vagy a Clearing-eljárásban
meghallgatás az idegenrendészeti eljárásban	rendőrség: „előzetes” meghallgatás (a személyazonosság, tartózkodás jogszerűségének és az életkor meghatározása végett) BMH: meghallgatás (visszaküldés tilalmának vizsgálata)	amennyiben a Clearing-eljárás keretében arról döntenek, hogy nem nyújtanak be menekültkérelmet, úgy az ABH előtt kérelmezik a tartózkodási engedély vagy Duldung kiállítását, meghallgatás csak szükség esetén
idegenrendészeti hatóság döntései	1. befogadott státusz - visszaküldés tilalma miatt - kiutasítás nem hajtható végre, mert KNK nem adható biztonságos személynek/intézménynek a felvevő országban 2. KNK státusz megállapítása 3. kiutasítás elrendelése	1. nemzeti védelemben részesítés a visszaküldés tilalma miatt 2. humanitárius tartózkodási engedély kiállítása: jogi vagy tényleges akadályoztatás esetén, valamint sürgős humanitárius vagy személyes okból, méltányosságból stb. 3. kiutasítás elrendelése 4. kiutasítás felfüggesztés, azaz Duldung kiállítása: jogi vagy tényleges akadályoztatás esetén, sürgős humanitárius vagy személyes okból, KNK nem adható biztonságos személynek /intézménynek a felvevő országban
tartózkodási engedély	1 évre szóló humanitárius tartózkodási engedély, amely szükség esetén hosszabbítható	1. tartózkodási engedély § 60 V vagy VII miatt: legalább 1 évre 2. humanitárius tartózkodási engedély § 25 AufenthG alapján: 6 hónap ill. max. 1 év 3. Duldung. 3 hónap ill. max. 1 év
döntés megtámadása	az idegenrendészeti hatóság döntése ellen fellebbezés nem nyújtható be, de bírósági	az idegenrendészeti hatóság döntése ellen kifogást „Widerspruch” lehet benyújtani –

	felülvizsgálat kérhető	kivéve Duldung ellen - vagy bírósági felülvizsgálatot (Klage) lehet kérni §83, 84 (halasztó hatályt külön kell kérelmezni)
--	------------------------	---

9. táblázat: idegenrendészeti eljárás és hatósági intézkedések összehasonlítása

V. 3. A menekültügyi eljárás

A menekültügyi eljárás annak tisztázására hivatott, hogy a menedékkérő jogosult-e nemzetközi védelem valamelyik formájára. Az eljárás előkészítő fázisában a személyazonosság, a tagállami illetékesség (Dublini eljárás) és egyéb adminisztratív teendők elvégzésére kerül sor, ezt követi a KNK érdemi meghallgatása, melynek célja a menekülésre okot adó körülmények részletes feltárása. A védelmi státusz biztosításához általánosságban azt kell bizonyítani, hogy olyan üldözési cselekmény áll fenn, amelyben a kérelmező is érintett (vagy érintett lehet), az adott cselekmény súlyos emberi jogi következménnyel jár, valamint, hogy az üldözés ellen a saját állama nem tud/akar fellépni. Ezen túl a hatóságoknak meg kell vizsgálniuk, hogy nincs-e valami olyan körülmény, amely a védelem nyújtását kizárná. Ennek megfelelően az eljárás valamilyen védelmi státusz (pl. menekültstátusz) biztosításával, a kérelem elutasításával, illetve az eljárás megszüntetésével (pl. kérelem visszavonása vagy a Dublini eljárás keretében lefolytatott átadás következtében) zárul.

V. 3. 1. A menekültügyi eljárás megindulása

Magyarország

A menekültügyi eljárás célja annak megállapítása, hogy a menedékkérő KNK jogosult-e **menekült**¹³⁵, **oltalmazott**¹³⁶ vagy **befogadott**¹³⁷ státusz megszerzésére.¹³⁸ Az eljárás során a menekültügyi hatóságnak a gyermek mindenek felett álló érdekének és jogainak figyelembevételével, a család egységének szem előtt tartásával, és a különleges bánásmódot igénylő személyek egyedi helyzetéből fakadó sajátos helyzetére tekintettel kell eljárnia¹³⁹. Az eljárást soron kívül és a KNK számára kirendelt gyermekvédelmi gyám jelenlétében kell

¹³⁵ amennyiben az Alaptörvény XIV. cikk (3) bekezdésében meghatározott feltételek fennállnak

¹³⁶ kiegészítő védelemben részesíti azt a külföldit, aki nem felel meg a menekültkénti elismerés feltételeinek, de fennáll annak a veszélye, hogy származási országába történő visszatérése esetén őt súlyos sérelem érné, és nem tudja, vagy az e veszélytől való félelmében nem kívánja a származási országa védelmét igénybe venni: Met. 12. § (1)

¹³⁷ védelemben részesíti azt a külföldit, aki nem felel meg a menekültként vagy oltalmazottként való elismerés feltételeinek, de fennáll vele szemben a visszaküldés tilalma: Met. 25/A-25/B

¹³⁸ Met. 33. §

¹³⁹ Met. 4. §

lefolytatni¹⁴⁰. A menekültügyi hatóság ezért haladéktalanul gondoskodik a gyermekvédelmi gyám kirendelése iránt, amennyiben arra még a korábbiakban nem került sor. *(A menekültügyi hatóság megkeresi a kizárólagos illetőséggel bíró V. kerületi Gyámhivatalt¹⁴¹ a kiskorú törvényes képviselőjét ellátó gyermekvédelmi gyám (ügygondnok) kirendelése iránt.)* A gyámot a megkereséstől számított nyolc napon belül kell kirendelni. A kirendelt gyermekvédelmi gyám személyéről a gyámhatóság haladéktalanul tájékoztatja a kísérő nélküli kiskorút és a menekültügyi hatóságot¹⁴².

Az eljárás a KNK által benyújtott kérelemre indul¹⁴³, amelyet mind írásban, mind szóban, bármilyen nyelven, és bármely hatóság előtt elő lehet terjeszteni. A szóbeli kérelemről jegyzőkönyvet kell készíteni, és a más hatóság előtt benyújtott kérelmet pedig haladéktalanul továbbítani kell a menekültügyi hatóság, azaz a BMH részére. A kérelem benyújtását követően le kell folytatni az „előzetes meghallgatást”, amely a kiskorú személyazonosságának és családi kapcsolatainak feltárására szolgál. Ennek keretében a menekültügyi hatóság a KNK által benyújtott menedékkérelmet regisztrálja, és amennyiben a KNK 14 évesnél idősebb, úgy a KNK-ról fényképet és ujjlenyomatot vesz fel, amelyeket a személyes adatokkal együtt feltölti a menekültügyi nyilvántartásba (EURODAC rendszerbe). Ha kérelmező kiskorúsága felől kétség mutatkozik, vagy életkor meghatározási vizsgálat zajlott az idegenrendészeti eljárásban, úgy azt a menekültügyi eljárásban újra elvégzik a **KNK pontos életkorának** megállapítása végett. Magyarországon leginkább a Greulich-Pyle módszert alkalmazzák, melynek lényege, hogy *a vizsgált személy bal csuklójáról készített röntgenfelvételt a módszer kidolgozói által az 1950-es években ezer fő középosztálybeli fiú és lány csuklójáról készített röntgenfelvétel alapján készült referenciaatlasszal hasonlítja össze. Ennek kiegészítéseként egy fogászati panoráma-felvétel és egy medencefelvétel is készül, melyeket a szakértő szintén figyelembe vesz a kor meghatározásakor. Az orvos-szakértő meglátása szerint az általa megállapított kor, illetve a vizsgált egyén tényleges életkora között maximum egy-két éves eltérés lehet.*¹⁴⁴

A KNK jogszerű tartózkodásának biztosítása végett a kérelem benyújtásától számított 3 napon belül az eljárás idejére érvényes **humanitárius tartózkodási engedélyt** állítanak ki, amely 6 hónapig érvényes, és alkalmanként 6 hónappal meghosszabbítható¹⁴⁵.

¹⁴⁰ Met. 35.§ (7)

¹⁴¹ Gyvt. 84 § (1)

¹⁴² Met. 35. § (6) bekezdés

¹⁴³ Met. 35. § (1)

¹⁴⁴ Lsd. Haraszti, Pajzsuk a törvény

¹⁴⁵ Harmtv. 29. § (1) d/ pont és (2) c/pont

A hatóság továbbá megvizsgálja a dublini eljárás alkalmazhatóságát, valamint, hogy a kérelem valamilyen nyilvánvaló okból nem elfogadhatatlan-e¹⁴⁶ (pl. az illető EU állampolgár, más tagállam már menekültként elismerte, a kérelem ismételt stb.). Ha az dublini eljárás során a KNK átadásra kerül, úgy az átadás napjával az előzetes vizsgálati eljárást is **meg kell szüntetni**¹⁴⁷, azonban, ha az ehhez szükséges feltételek nem állnak fenn, vagy a megkeresett állam a KNK-t mégsem vette át, úgy a BMH **tovább folytatja az eljárást az érdemi meghallgatással**¹⁴⁸.

Németország

A határon vagy az ország területén elfogott KNK, amennyiben menedék iránti kérelmét fejezi ki, haladéktalanul átadásra kerül a gyámhatóságnak a Clearing-eljárás mielőbbi lefolytatása végett. A menedékkérelmet a Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF), mint szövetségi hatáskörű szerv bírálja el, amely minden szövetségi tagállamban rendelkezik kirendeltségekkel. A kérelmezés felnőttek – korábban pedig a 16. életévet betöltötték fiatalok - esetében személyesen, a kirendeltségeknél történik. A jelenlegi szabályozás azonban 18 éves korban állapította meg a menekültügyi eljárásban való cselekvőképességet (§ 12 AsylG), így a KNK-k kizárólag a gyámhivatal vagy kirendelt gyám útján adhatják be kérelmüket, ha (14. II. Nr. 1,2) a Clearing-eljárás eredménye szerint jó esély mutatkozik a kedvező elbírálás iránt. További követelmény, hogy nekik a kérelmet írásban és a BAMF központi irodájában (Nürnbergben) kell leadni (§ 14 II AsylG), így ők értelem szerint mentesülnek §§ 22 és 23 AsylG-ben előírt jelentkezési és személyes kérelmezés kötelezettsége alól. Ha a kérelem mégis valamelyik kirendeltségen vagy az ABH-nál kerülne leadásra, úgy e szervezeteknek kell továbbítani a kérelmet a központ felé. A kérelem az összes védelmi forma egyidejű vizsgálatára kiterjed úgy, mint **menekültként**¹⁴⁹ (Flüchtling § 2 AsylG), - **nemzetközi - kiegészítő védelemre jogosultként**¹⁵⁰ (Subsidiär Schutzberechtigter § 4 AsylG), **politikai menedékre jogosultként**¹⁵¹ (Asylberechtigter § 16a GG), valamint a

¹⁴⁶ Met. 47. § (1)

¹⁴⁷ Met. 50. § (1)

¹⁴⁸ Met. 70. §(2)

¹⁴⁹ § 3 AsylG: Ein Ausländer ist Flüchtling im Sinne des Abkommens vom 28. Juli 1951 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge, wenn er sich 1. aus begründeter Furcht vor Verfolgung wegen seiner Rasse, Religion, Nationalität, politischen Überzeugung oder Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe 2. außerhalb des Landes (Herkunftsland) befindet, a) dessen Staatsangehörigkeit er besitzt und dessen Schutz er nicht in Anspruch nehmen kann oder wegen dieser Furcht nicht in Anspruch nehmen will oder b) in dem er als Staatenloser seinen vorherigen gewöhnlichen Aufenthalt hatte und in das er nicht zurückkehren kann oder wegen dieser Furcht nicht zurückkehren will.

¹⁵⁰ Ein Ausländer ist subsidiär Schutzberechtigter, wenn er stichhaltige Gründe für die Annahme vorgebracht hat, dass ihm in seinem Herkunftsland ein ernsthafter Schaden droht.

¹⁵¹ GG 16a I: Politisch Verfolgte genießen Asylrecht.

visszaküldés tilalmának megállapítása esetén „nemzeti védelemre” jogosultként¹⁵² (AufenthG §60 V, VII) való elismerésre. Lehetőség van azonban a kérelmet a nemzetközi védelem iránti elismerésre szűkíteni (§ 13 AsylG).

Miután a BAMF központi irodájába beérkezett a kérelem, egy digitális aktát hoznak létre és meghatározzák, hogy melyik BAMF kirendeltség lesz illetékes az ügy elbírálására. KNK-k ügyében soron kívül kell az eljárást lefolytatni. A KNK személyazonosságának megállapításra általában már korábban - határőrizeti szervek, rendőrség által vagy a Clearing-ill. az ABH által lefolytatott eljárásban – sor került, de amennyiben szükséges, úgy a BAMF elrendeli az ún. ed-Behandlung-ot (§ 16 II, V), melynek során a 14. életévüket betöltött fiatalokról fényképet és ujjlenyomatot is vesznek. A menekültügyi hatóság a gyámhivatal által megállapított életkort veszi alapul, kérdés esetén az életkor-meghatározást lefolytató gyámhivatallal veszi fel a kapcsolatot. A BAMF továbbá, általában írásban egy kérdőív útján igyekszik felmérni, hogy szükség lehet-e a Dublini eljárás lefolytatására. Ha a Dublin eljárás lehetősége kizárásra került, úgy a BAMF kitűzi az érdemi meghallgatás időpontját, amelyről írásban értesíti a gyámot. Ha a gyám korábban még nem jelezte, úgy felhívják, hogy haladéktalanul tájékoztassa a hatóságot a meghallgatás nyelvéről, valamint az azonos nemű tolmács és ügyvivő szükségességéről. A BAMF még a kihallgatás előtt kioktatja a KNK-t jogairól és kötelességeiről.

Ami a KNK tartózkodási jogcímét illeti, a kérelem leadásától számított 3 munkanapon belül kell a BAMF-nak – amennyiben pedig a menedék iránti szándékot a határőrizeti szervek vagy rendőrség előtt nyilvánították ki, úgy az ezt követő 3 munkanapon belül helyi ABH-nak – kiállítania egy igazolást, egy ún. „Aufenthaltsgestattung”-ot (rövidítve AG, § 55AsylG), amely biztosítja a jogszerű tartózkodást az eljárás lefolytatásának idejére. Az „AG” érvényességi ideje 6 hónap lehet (§ 63 AsylG) és az első három hónapban csak a kijelölt körzetben való tartózkodást teszi lehetővé (Rezidenzpflicht). Az AG ideje a későbbiekben jogszerző időnek minősül pl. a letelepedési engedély kérelmezése esetén.

Összehasonlítás

	Magyarország	Németország
eljáró hatóság	BMH, és kirendeltségi	BAMF és kirendeltségi

¹⁵²§ 60 V Ein Ausländer darf nicht abgeschoben werden, soweit sich aus der Anwendung der Konvention vom 4. November 1950 zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (BGBl. 1952 II S. 685) ergibt, dass die Abschiebung unzulässig ist.

§ 60 VII: Von der Abschiebung eines Ausländers in einen anderen Staat soll abgesehen werden, wenn dort für diesen Ausländer eine erhebliche konkrete Gefahr für Leib, Leben oder Freiheit besteht.

az eljárás megindulása	kérelemre	kérelemre, ha a Clearing eljárás szerint célszerűnek látszik
kérelem benyújtása	írásban/szóban főszabályként a BMH-nál kell benyújtani, de bármely hatóságnál benyújtható (továbbküldés)	írásban gyám vagy gyámhatóság útján, a BAMF központi irodájánál
elbíráló hatóság	BMH kirendeltség, ahol a kérelem benyújtásra került	a BAMF központi irodája által kijelölt kirendeltség
törvényes képviselő	gyermekvédelmi gyám, amelyek kirendeléséről a rendőrség/idegenrendészeti hatóság/menekültügyi hatóság intézkedik	menedékkérelem benyújtására a gyám kirendelését követően kerülhet sor
gyám kirendelése	V. kerületi gyámhivatal a Szakszolgálat munkatársai közül	gyámhivatal megkeresése alapján bírósági kirendelés
soron kívüli eljárás	igen	igen
életkor-megállapítás	menekülteljáráásban megismétlik, Greulich-Pyle módszerrel	a gyámhivatal vizsgálatát veszik alapul
eljárás alatti tartózkodási jogcím	menekült/oltalmazott: humanitárius tartózkodási engedély, 6 hónap, 3 hónappal hosszabbítható befogadott: igazolás, 3 hónap, 3 hónappal hosszabbítható (Harmtv. 30 §. (2) bek. a) pont)	igazolás, Aufenthaltsgestattung § 55 AsylG 3 illetve 6 hónap, hosszabbítható (§63 II AsylG)

10. táblázat: a menekültügyi eljárás megindulása

V. 3. 2. A dublini eljárás a Tanács 604/2013/EU „Dublin III” rendelete alapján

A dublini eljárás annak elkerülésére szolgál, hogy a menedékkérő egyszerre több tagállamban is menedékkérelmet nyújthasson be. Amennyiben ez mégis megtörténne, úgy e rendelet szabályai szerint kell meghatározni, hogy melyik EU-tagállam lesz felelős a menekültügyi eljárás lefolytatására. Főszabályként abba a tagállamba kell a menedékkérőt visszairányítani, ahol az EU területére belépett. KNK esetében azonban a családegyesítés lehetőségét is szem előtt kell tartani. Esetükben tehát az *a tagállam lesz felelős, ahol a KNK családtagja, testvére, őt gondozni tudó hozzátartozója jogszerűen tartózkodik, feltéve, hogy ez szolgálja leginkább a kiskorú mindenek felett álló érdekeit*¹⁵³. Családtag hiányában pedig az a tagállam lesz felelős, ahol a kiskorú a **nemzetközi védelem iránti kérelmét benyújtotta**, feltéve, hogy ez szolgálja leginkább a kiskorú mindenek felett álló érdekét. Ha azonban nem a tartózkodási helye szerinti tagállamban nyújtotta be menedékkérelmét, úgy választhat, hogy azt vagy a benyújtása helye szerinti tagállam folytassa le, vagy ha a jelenlegi tartózkodás helye szerinti tagállamban is nyújt be menedékkérelmet, úgy a tartózkodás helye szerinti tagállam lesz a

¹⁵³ A család egységének biztosítása végett a Tanács 604/2013/EU rendeletének 8. cikke

felelős. 14 év alatti menedékkérők vonatkozásában további garanciális szabály, hogy *14. életévet be nem töltött menedékkérő személytől nem vehető a EURODAC adatbázisba ujjlenyomat*¹⁵⁴, így 14 év alatti KNK-k a Dublin III rendelet alapján kizárólag akkor adhatóak át, ha egy másik tagállamban családtagjaik vannak.

	rendelkezik más EU tagállamban családtaggal	nem rendelkezik más EU tagállamban családtaggal, és nem nyújtott be korábban máshol menedékkérelmet	nem rendelkezik más EU tagállamban családtaggal, de nyújtott már be korábban máshol menedékkérelmet
14 év alatti	családtag tartózkodási helye szerinti tagállam	tartózkodás helye szerinti tagállam	tartózkodás helye szerinti tagállam
14 év feletti	családtag tartózkodási helye szerinti tagállam	tartózkodás helye szerinti tagállam	menedékkérelem benyújtásának helye szerinti tagállam vagy tartózkodás helye szerinti tagállam, ha új menedékkérelmet nyújt be

11. táblázat: a menekültügyi eljárás lefolytatására felelős tagállam meghatározása (Dublin III. rendelet alapján)
(Németországban, a 16a I GG szerinti politikai menekültek kizárólag a nemzeti jog hatálya alatt állnak, így ők nem adhatóak át a Dublini eljárás keretében!)

V. 3. 3. Az érdemi meghallgatás

Az ENSZ Gyermekjogi Egyezményének 12. cikke szerint az ítélőképessége birtokában lévő gyermek számára biztosítani kell a jogot, hogy minden őt érintő kérdésben szabadon kinyilváníthassa véleményét, amelyet korára és érettségi fokára figyelemmel, kellően tekintetbe kell venni. Ebből a célból lehetőséget kell adni a gyermeknek, hogy bármely olyan bírói vagy közigazgatási eljárásban, amelyben érdekelt, közvetlenül vagy képviselője, illetőleg arra alkalmas szerv útján, a hazai jogszabályokban foglalt eljárási szabályoknak megfelelően meghallgassák. A menekültügyi eljárás érdemi meghallgatása annak tisztázására szolgál, hogy megalapozott-e a KNK üldöztetéstől való félelme. A KNK meghallgatása a legtöbb helyen egyben eljárási garancia is, így e nélkül a menedékkérelem tárgyában sem lehet dönteni. Az érdemi eljárás célja, hogy a KNK egyéni helyzetének, azaz a menekülés okainak feltárását követően döntés szülessen az elismerés feltételeinek fennállásáról.

¹⁵⁴ A Tanács 2725/2000/EK számú 'EURODAC' rendelete, 4. cikk (1) bekezdés

Az üldözést megalapozhatja a múltban ténylegesen elszenvedett trauma, de az üldözés ténye akkor is megállapítható, ha az az illetőt visszatérés esetén fenyegetné. Rendelkezésre álló tanúk és hivatalos okiratok híján különösen nagy jelentősége van a menedékkérő szavahihetőségének. Mivel helyzetükről nem tudnak felnőtt módjára beszélni, szükséges az ehhez megfelelő feltételeket megteremteni. A speciális helyiség mellett fontos a KNK életkorához igazodó meghallgatási technika alkalmazása. Nem szükséges minden apróbb részlet és tény előadása, mivel sok esetben az emlékek felidézése is fájdalmas lehet a traumatizált kiskorú számára. Ebből kifolyólag általában **nincs kétséget kizáró bizonyítás**, csupán nagyfokú valószínűségről beszélhetünk (pl. sok esetben már a KNK pontos életkora is csak becsülhető). Ez a valószínűség az üldözés „puszta lehetőségénél” többet jelent, érdemi okkal hihetőnek kell lennie, hogy az üldözés valós veszélye fennáll. A menedékkérő szavahihetőségének ellenőrzését segítik az ún. országinformációs jelentések, amelyek ország specifikus információkat tartalmaznak a származási országban uralkodó politikai, társadalmi, kulturális, humanitárius és emberjogi helyzetről. A jelentésben szereplő adatokat kormányzati vagy nem kormányzati szervek gyűjtik össze, és az országinformációs hálózatban, az ECOI-Network¹⁵⁵-ben teszik hozzáférhetővé az ügyintézők számára.

Magyarország

A KNK meghallgatása kötelező¹⁵⁶ - kivéve, ha nincs meghallgatható állapotban -, amelyre a gyermekvédelmi gyám (ügygondnok) jelenlétében kell sort keríteni. Ennek hiányában a meghallgatásra új időpontot kell kitűzni¹⁵⁷. A meghallgatáson részt vehet még jogi képviselő és az ENSZ Menekültügyi Főbiztosságának képviselője is.

Az elismerés feltétele az üldözés veszélyének bizonyítása, azaz hogy a menedékkérő származási országában olyan cselekményeknek lenne kitéve, amelyek jellegüknél, ismétlődésüknél vagy összeadódó hatásuknál fogva olyan mértékben súlyosak, hogy az alapvető emberi jogokat – így különösen az élet jogát, a kínzás tilalmát, a rabszolgaság vagy szolgaság tilalmát, a büntetés törvényi rendelkezéséhez kötöttségét – súlyosan sértik¹⁵⁸. Ez lehet pl. pszichikai vagy fizikai erőszak, aránytalanul súlyos büntetés, bírósági jogvédelem megtagadása vagy az illető gyermekkorával összefüggésben elkövetett cselekmény. Az üldözés igazolása vagy valószínűsítése történhet a menekülésre okot adó tények és körülmények előadásával, az ezeket alátámasztó okiratok, az úti vagy egyéb okmány hatóság

¹⁵⁵ bővebben: www.ecoi.net

¹⁵⁶ Met. 43. § (1) és 58. § (1) bekezdései

¹⁵⁷ 301/2007. Korm. rend. 76. § (2)

¹⁵⁸ Met. 60. § (1)

részére történő bemutatásával, valamint a származási országra vonatkozó valamennyi időszerű és releváns információ feltárásával, ideértve az adott ország kötelező jogszabályait és azok alkalmazási módját. Szükség esetén a menekültügyi hatóság beszerzi az ország-információ szolgáltatásért felelős szerv jelentését is. A hatóságnak tilos az elismerést kérő származási országával kapcsolatban lépni, ha a kapcsolatfelvétel eredményeként az üldözök tudomást szereznének arról, hogy az elismerését kérő elismerés iránti kérelmet nyújtott be, vagy a kapcsolatfelvétel következtében az elismerését kérő, illetve valamely családtagja testi épségét vagy az elismerését kérő származási országában élő családtagjának szabadságát vagy biztonságát veszély fenyegetné. A személyes meghallgatásról jegyzőkönyvet kell felvenni.¹⁵⁹ Tapasztalatok szerint viszonylag kevés, de jól felkészült „általános” ügyintéző áll rendelkezésre, a meghallgatás azonban a felnőttekéhez hasonló körülmények között történik, így nem mondható túlzottan gyermek-barátnak, esetenként színes képek vannak a falon. A gyermekotthonban dolgozók tapasztalatai szerint akár 8-9 hónapig is eltarthat az eljárás, amely aggályos a soron kívüli elbírálás követelménye szempontjából.

Németország

Főszabályként személyes meghallgatást kell tartani, kivéve a § 24 I AsylG-ben ismertetett esetekben, pl. ha nemzetközi védelemre szűkített menekültkérelemnek helyt adnak vagy a kiskorú 6 évesnél fiatalabb. A meghallgatás nem nyilvános, azon a KNK és gyámja, illetve a Szövetségi Állam, a Szövetségi Tagállam, továbbá az UNCHR képviselői vehetnek részt rajta. További személyek részvételét a BAMF vezetője engedélyezhet (§ 25. VI AsylG). A meghallgatást egy a speciális képzett ügyintéző (Sonderbeauftragte) vezeti a felnőttekénél kötetlenebb keretek között. Még a meghallgatás előtt ellenőrizni kell, hogy a KNK és a tolmács értik-e egymást, valamint, hogy a KNK egészségileg meghallgatható állapotban van-e - szükség esetén videokonferencia keretben is lehet meghallgatást tartani -. Ezt követően biztosítani kell a lehetőséget, hogy a KNK előadhassa azokat a tényeket, amelyek az őt fenyegető súlyos sérelmeket alátámasztják, az útvonalat, amelyen keresztül érkezett, hogy nyújtott-e már be valahol korábban más államban menedékkérelmet, családi-iskolai körülményeit, esetleges betegségeit, valamint politikai tevékenységét. Amennyiben rendelkezik bizonyítékokkal, úgy azokat is át kell adnia vagy meg kell neveznie a meghallgatás alkalmával. Azokat a körülményeket is elő kell adni, amely megalapozhatják a visszaküldés tilalmát (AsylG. 25. § Abs. 1, 2). Az előadás minél részletesebb, pontosabb,

¹⁵⁹ Met. 41 §, 42 §, 43. §

annál hihetőbbnek, valóságosabbnak tűnik. Ezt követően az eljáró ügyintéző további (katalógusban meghatározott) kérdéseket intézhet a félreértések és hiányok tisztázása végett. A gyám szintén tehet fel kérdéseket a KNK-nak, amelyet a menekültügyi hatóság köteles figyelembe venni. A meghallgatás során a KNK-nak nem csak joga, de kötelessége is együttműködni a tényállás minél pontosabb feltárása érdekében, így a meghallgatásain megjelenni, személyazonosságának és állampolgárságának megállapításában részt venni (pl. útlevél átadása), rendelkezésére álló okiratokat, bizonyítékokat felmutatnia, az esetleges vizsgálatoknak alávetnie magát stb. (Mitwirkungspflicht § 15 AsylG). A KNK által késedelmesen előadott tény figyelmen kívül hagyható, ha az késlelteti a döntéshozatalt. Amennyiben pedig a meghallgatás során nem működik együtt, esetleg hamis bizonyítékokkal áll elő, úgy az kérelmének, mint „szemmel láthatóan megalapozatlan kérelem” elutasítását is maga után vonhatja (§ 30 AsylG).

A KNK-val együttműködve a menekültügyi hatóság köteles a tényállás minél teljesebb tisztázására és az ehhez szükséges bizonyítékok beszerzésére (§ 24 AsylG). Ennek keretében a BAMF elrendelheti a KNK beszédének (az érdemi meghallgatás kivételével) felvételét és elemzését a származási ország, illetve régió meghatározása érdekében (beszéd-és szövegelemzés), a rendelkezésre bocsátott dokumentumok hitelességének vizsgálatát (fizikai-technikai okiratvizsgálat), továbbá orvosi, illetve egyéb szakvélemény bekérését. Amennyiben további információ szükséges, úgy megkereshető a Szövetségi Hivatal Információs központja (Informationszentrum Asyl und Migration des Bundesamts) az ún. MILO-adatbankból történő információnyújtás végett.

Az elhangzottak lényegi elemeiről jegyzőkönyv készül, amelyet a meghallgatás végén a KNK részére felolvasnak, és amennyiben szükséges, úgy kiegészítik vagy kijavítják. Az így kapott jegyzőkönyvet a KNK aláírja, és annak egy példányát kézbesítik a részére.

Összehasonlítás

	Magyarország	Németország
személyes meghallgatás	kötelező, kivéve, ha nincs meghallgatható állapotban	főszabályként kötelező, bizonyos esetekben el lehet tőle tekinteni
eljáró ügyintéző	általános „tapasztalt” ügyintéző	speciálisan képzett KNK-ügyintéző
a meghallgatás során jelenlévő személyek	<ul style="list-style-type: none"> - ügyintéző/tolmács - KNK, gyám - (UNHCR képviselő) 	<ul style="list-style-type: none"> - ügyintéző/tolmács - KNK, gyám - (szövetségi, tagállami képviselő, UNHCR)

		képviselő)
KNK kötelezettsége	együttműködési kötelezettség	együttműködési kötelezettség
hatóság kötelezettsége	bizonyítási kötelezettség, kioktatási kötelezettség	bizonyítási kötelezettség, kioktatási kötelezettség

12. Összehasonlítás a menekült eljárás érdemi részének lefolytatásáról

V. 4. 4. A menekültügyi eljárásban hozott határozat és annak következményei

A menedékkérelmet a gyermek történetének és kulturális háttérének figyelembevételével, a gyermek különleges helyzetét szem előtt tartva kell értékelni. A döntéshozónak a gyermeket érintő döntései indokolásában ki kell térnie arra, hogy az ügy elbírálása során a KNK mindenekfelett álló érdekét miként vették figyelembe.¹⁶⁰ A határozathozatalkor különös tekintettel kell lenni a KNK kiskorú voltára és sérülékenységre. Az általános üldözési cselekményeken túl figyelembe kell venni az üldözés gyermek-specifikus formáit is, amelyeket jellemzően vagy kizárólag csak gyermekek szenvednek el, és önmagukban megalapozzák valamelyik védelmi forma kritériumait. KNK-kal kapcsolatban kiterjesztően kell értelmezni a „kétség esetén a kérelmező javára döntés” elvét. A határozat közlésénél pedig meg kell győződni arról, hogy annak tartalmát a KNK valóban megértette. A kihirdetés során fontos a gyermekbarát szóhasználat vagy, az olyan személy jelenléte, aki el tudja a KNK-nak magyarázni annak lényegi tartalmát. Fontos lenne a felnőtt és KNK-kal kapcsolatos statisztikák pontos vezetése, hiszen a felnőtt adatokkal összevetve lehetne csak eldönteni, hogy valójában mennyire részesülnek különleges bánásmódban. Általános tapasztalatok szerint a gyermekek által benyújtott kérelmeket kedvezőbben bírálják el, mint a felnőttekét, valamint az elismertek között nagyobb arányban kapnak menekültstátuszt a kiegészítő védelemmel szemben, mint a felnőttek.

Magyarország

A menedékkérelem tárgyában hozott döntés a menedékkérő egyéni helyzetének értékelésén alapul, amelynek során a KNK társadalmi helyzetét, személyes körülményeit, nemét és életkorát¹⁶¹, valamint a gyermek specifikus üldözési okokat is figyelembe kell venni. Elismerő határozat esetén a KNK menekült státuszban részesíthető, amely határozatlan idejű tartózkodásra (visszavonásig) és 10 évig érvényes személyigazolványra jogosít. Oltalmazott

¹⁶⁰ Committee of the Rights of the Child: General Comment No. 14. (2013) on the right of the child to have his or her best interests taken as a primary consideration 3 cikk 6. pont.

¹⁶¹ 301/2007. Korm. rend. 90. § és Met. 40. §

státusz esetén 5 éves tartózkodási engedélyre jogosult, amely 5 évvel hosszabbítható, befogadott státusz esetén pedig 1 évre státusz esetén pedig 1 évre szóló tartózkodási engedélyre válik jogosulttá. A határozatot az elismerését kérővel az anyanyelvén vagy az általa értett más nyelven szóban kell közölni. A határozat szóbeli közlésével egyidejűleg a határozatot a kérelmezővel írásban is közölni kell¹⁶². A menekültügyi eljárás során a KNK részére kézbesítendő iratokat egyidejűleg a gyermekvédelmi gyám részére is kézbesíteni kell.¹⁶³ A menekültügyi hatóság a KNK elismeréséről rendelkező határozatot a KNK szálláshelye szerinti gyámhivatalnak is megküldi (Mettvhr. 67. §). A kérelmet elutasító határozattal szemben **bíróági felülvizsgálatnak** van helye. Erre a határozat közlésétől számított 8 napon belül van lehetőség. A bíróság felülvizsgálata kiterjed mind a tények, mind a jogi szempontok teljes körű vizsgálatára. A bíróság a menekültügyi hatóság döntését nem változtathatja meg, a jogszabálysértő közigazgatási határozatot hatályon kívül helyezi, és szükség esetén a menekültügyi hatóságot új eljárásra kötelezi (kasszatórikus jogkör). A bíróság eljárást befejező döntésével szemben jogorvoslatnak helye nincs.¹⁶⁴

Statisztikai adatok szerint a gyermekek többször részesülnek nemzetközi védelemben, mint a felnőttek, ugyanakkor tény, hogy a KNK esetében is kiemelkedően magas az ismeretlen helyre távozók aránya.

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
menedékkérő KNK-k összlétszáma	270	150	60	185	380	605	8805
elismerő határozatok száma	30	35	8	2	10	14	21
menekült státuszt kapott	6	7	4	0	3	6	11
oltalmazott státuszt kapott	19	24	4	2	7	8	9
befogadott státuszt kapott	5	4	?	?	0	0	1
elismerési arány	11%	23%	13,3%	1%	2,6%	2,3%	0,2%

13. táblázat: védelmi státuszok megoszlása Magyarországon¹⁶⁵

¹⁶² Met. 36. § (2) bekezdés

¹⁶³ Metvhr 66.§ (4)

¹⁶⁴ Met. 68. §

¹⁶⁵ forrás: www.bevandorlas.hu/Statisztikak

Összevetésül 2015-ben összesen 1777.135 felnőtt menedékkérő érkezett Magyarországra, amelyek közül 146 fő kapott menekült, 356 fő oltalmazotti, és 6 fő befogadotti státuszt, 2971 elutasítás, és 152.260 esetben került sor az eljárás megszüntetésére,¹⁶⁶ amely szintén 0,2%-os elismerési aránynak felel meg.

Az elismerési arány alacsony volta rávilágít Magyarország tranzit ország jellegére, azaz, hogy a menedékkérők nagyon nagy része nem várja meg az eljárás befejezését, hanem ismeretlen helyre, vélhetőleg Németországba vagy más Nyugat-Európai országba távozik.

Németország

A döntést az ügyintéző hozza meg az összes rendelkezésére álló információ, különös tekintettel a meghallgatáson elhangzottak alapján. A döntést meg kell indokolni, majd írásba foglalást követően az eljárásban résztvevő személyeknek fordítással ellátva kell kézbesíteni (§ 31 I AsylG). A döntésről továbbá a BAMF haladéktalanul értesíti az idegenrendészeti hatóságot a tartózkodási engedély kibocsátása végett. Elismerés esetén négyféle jogcím alapján adható védelem. A legkedvezőbb a **politikai menekült és a „konvenció” menekült** státusz, amelyek megállapítása esetén 3 éves tartózkodási engedélyt bocsátanak ki, és amennyiben az elismerési okok a felülvizsgálati eljárás során is fennállnak, úgy 3 évet követően a letelepedési engedély is kérelmezhető. Menekültként való elismerés esetén a Genfi Konvencióban lefektetett üldözési okok valamelyikére alapozzák a védelmet. Ezen kívüli okok esetén **kiegészítő védelem** adható, amelyhez 1 éves, de hosszabbítható tartózkodási engedély kapcsolódik, és 5 év elteltével lehet letelepedési engedélyt kérni. Ha előbbi feltételek ugyan nem állnak fel, de a **visszaküldés tilalma** megállapításra kerül, úgy legalább 1 éves tartózkodási engedélyt állítanak ki, amelyet követően szintén 5 év elteltével lehet letelepedési engedélyt kérni. Fentiek hivatkozási helyeit az alábbi táblázatban foglaltam össze:

	Menekült	Politikai menekült	Kiegészítő védelemben részesített (EU jog alapján)	visszaküldés tilalma (nemzeti jog alapján, a BAMF előtt)
elismerés jogalapja	§ 3 AsylG és § 60 I AufenthG:	16a GG politikai üldözött az	§ 4 AsylG (és § 60 II és III AufenthG): súlyos	§ 60 V és VII 1 AufenthG): súlyos jogsérelem az

¹⁶⁶ http://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_eves/i_wnvn003.html

	Genfi üldözési okok	állam által (amennyiben biztonságos 3. államon még nem utazott át és nem abból érkezett –így csak repülőn érkezhet-)	sérelem fenyeget pl. halálbüntetés, kínzás	Emberi Jogok Európai Egyezménye alapján, valamint életet, testi épséget, szabadságot fenyegető konkrét veszély megléte
tartózkodási jogcím jogalapja	§ 25 II AufenthG: „tartózkodási engedély a menekültként való elismerés végett”	§ 25 I AufenthG: „tartózkodási engedély a politikai menekültként való elismerés végett”	§ 25II AufenthG: „tartózkodási engedély a kiegészítő védelem elismerése végett”	§ 25 III AufenthG: „tartózkodási engedély a §60 V és VII alapján fennálló visszaküldés tilalma végett”
időtartam	3 év, majd letelepedési engedély kérhető (§ 26 I,III AufenthG)	3 év, majd letelepedési engedély kérhető (§ 26I, III AufenthG)	1 év, majd 2 évvel hosszabbítható (§ 26 I AufenthG), letelepedési engedély 5 év múltán kérhető	legalább 1 év (§ 26 Abs. 1 AufenthG) letelepedési engedély 5 év múltán kérhető (§ 26 I AufenthG)

14. táblázat: elismerési kategóriák és tartózkodási jogcímek

A német elismerési arány általában magas (40-80%), 2015-ben például 77%-a a KNK kérelmezőknek menekült státuszt kapott¹⁶⁷.

A kérelem elutasítás esetén kétféle okot különböztetünk. E szerint lehet egy kérelmet, mint megalapozatlant, és mint nyilvánvalóan megalapozatlant elutasítani. Amennyiben a kérelmet, mint **„nyilvánvalóan megalapozatlan kérelmet”** utasítják el, úgy a KNK az idegenrendészeti hatóságtól az 5. fejezet szerinti tartózkodási engedélyek közül kizárólag a § 25. III szerintit kérelmezheti, azaz jogilag rosszabb helyzetbe kerül, mintha nem nyújtott volna be menedékkérelmet (Sperrwirkung/jogkorlátozó veszély)! Ezért fontos, hogy ha a Clearing-eljárásban nem tartják célszerűnek a menekülteljárás lefolytatását, úgy inkább idegenrendészeti eljárás keretében keressenek jogszerű tartózkodási lehetőségeket. A **„megalapozatlanság”** miatt elutasított kérelem esetén viszont továbbra is fennáll az 5. fejezet szerinti tartózkodási engedélyek kérelmezése. Elutasító határozat esetében arról is dönteni kell, hogy visszaküldés tilalma fent áll-e az AufenthG. 60. V és VII § alapján.

¹⁶⁷ forrás: <https://info.diakonie.de/infothek/wissen-kompakt/detail/unbegleitete-minderjaehrige-fluechtlinge/> és <http://www.bamf.de/DE/Infothek/Statistiken/statistiken-node.html>

Az eljárásban hozott döntések ellen nem lehet kifogással (§ 80 AsylG, § 133 I VwGO, Verwaltungsgerichtsordnung), továbbá a döntések és hatósági intézkedések ellen sem lehet fellebbezéssel (Widerspruch § 11 AsylG) élni. A döntés ellen **kizárólag bírósági felülvizsgálatnak** van helye, de annak is csak korlátozott terjedelemben. A bírósági felülvizsgálatot a kézbesítéstől számított két héten belül lehet kérelmezni, amely azonban nem rendelkezik halasztó hatállyal. A kérelmet a közigazgatási bíróság (Verwaltungsgericht), a közigazgatási eljárási törvény alapján bírálja el. Ha a bíróság a továbbiakban a kérelmet, mint nyilvánvalóan megalapozatlan vagy nyilvánvalóan illetéktelen kérelem utasította el, úgy a továbbiakban nincs több jogorvoslati lehetőség. Amennyiben a bíróság a kérelmet, mint alaptalan kérelmet utasította el, akkor az ellen kötelező jogi képviselő mellett a másodfokú közigazgatási bírósághoz (Oberverwaltungsgericht) lehet fellebbezést benyújtani.

Elutasító határozat elleni fellebbezés esetei:

az elutasítás oka	megalapozatlan kérelem	nyilvánvalóan megalapozatlan kérelem vagy „jelentéktelenség” miatti elutasítás
jogkövetkezmény	<ul style="list-style-type: none"> - kiutasítás: 1 hónap határidő - AG elvesztés 	<ul style="list-style-type: none"> - kiutasítás: 1 hét határidő - AG elvesztés
kérhető-e tartózkodási engedély az elutasított kérelem után	csak humanitárius okból: § 10 III AufenthG	nem (§ 10 III AufenthG szerint), max. § 25 III alapján kérhető („Sperrwirkung” veszély)
bírósági felülvizsgálat	lehetséges, 2 héten belül	lehetséges, 1 héten belül
kérelem benyújtásnak hatálya	halasztó	nincs halasztó hatály, de külön kérelemre kérhető
bírósági döntése elleni fellebbezés	csak ha a bíróság, mint megalapozatlan kérelmet utasította el	nem kérhető

15. táblázat: elutasító határozat és annak jogkövetkezménye

A kérelmet vagy fellebbezést elutasító határozat így nem jelenti feltétlenül a KNK tartózkodásának végét, hiszen lehetőség az ABH-nál történő Duldung kérelmezésének lehetősége minden esetben fennáll (18 éves korig).

Összehasonlítás

	Magyarország		Németország	
elismerés lehetséges esetei,	státusz	tartózkodási engedély	státusz	tartózkodási engedély

és az ahhoz kapcsolódó tartózkodási engedélyek	menekült	visszavonásig (10 évre érvényes magyar személyigazolványt kapnak) letelepedési engedély: 3 év után (Harmtv. 35 §)	menekült	3 év (letelepedési engedély: 3 év után)
	-	-	politikai menekült	3 év (letelepedési engedély: 3 év után)
	oltalmazott	5 év, 5 év hosszabbítás letelepedési engedély: 3 év után)	kiegészítő védelemben részesített	1 év, 2 év hosszabbítással (letelepedési engedély: 3 év után)
	befogadott	1 év letelepedési engedély: 3 év után)	nemzeti védelemben részesített	legalább 1 év (letelepedési engedély: 3 év után)
kifogás, panasz, fellebbezés	nincs		nincs	
bíróági felülvizsgálat	igen, kasszatórikus jogkörben		igen, reformatórikus jogkörben	
bíróági döntéssel szembeni fellebbezés	nincs		korlátozottan, ha a kérelmet, mint megalapozatlan kérelmet utasította el a bíróság	
elismerési arány	alacsony (1-2%)		magas (50-90%)	

16. táblázat: az elismerési és tartózkodási jogcímek összehasonlítása

VI. A KNK-k befogadása

A KNK befogadása alatt a tagállam által, a Befogadási irányelv alapján hozott intézkedések összességét (pl. lakhatás, oktatás, egészségügyi ellátás, jogi segítségnyújtás stb. biztosítása)

értjük¹⁶⁸. *A befogadás során a tagállamoknak - a gyermek mindenképp felett álló érdekét szem előtt tartva - megfelelő életszínvonalat kell a kiskorú testi, szellemi, lelki, erkölcsi és szociális fejlődéséhez biztosítaniuk.*¹⁶⁹ Nézzük meg, ki hogyan teszi ezt!

Magyarország

Ami a magyar szabályozást illeti, úgy a kísérő nélküli kiskorúak a Gyermekvédelmi törvény személyi hatálya¹⁷⁰ alá tartoznak – kivéve a bevándorlás okozta válsághelyzet fennállása idején a 14. életévüket betöltött KNK-kat -, így főszabályként a magyar állampolgárságú gyermekkel azonos jogokat és ellátást élveznek. Egyes esetekben a nem menedékkérő KNK-k korlátozottan vehetnek igénybe egyes szolgáltatásokat.

Németország

Németországban a KNK gondozását, lakhatását és anyagi ellátását két törvény, Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG.) és a 8. számú Sozialgesetzbuch (SGB VIII) szabályozza annak függvényében, hogy a KNK milyen tartózkodás jogcímmel rendelkezik. Azok a KNK-k, akik AG-vel, Duldunggal rendelkeznek, repülőtéren várják beutazásuk elbírálását, tartózkodási engedélyük a § 25 IV AufenthG alapszik vagy kiutasításukat rendelték el, csak korlátozottan, az AsylbLG. alapján jogosultak a szociális szolgáltatások igénybevételére¹⁷¹. Amennyiben a KNK jogszerűen, tartózkodási engedély birtokában vagy Duldunggal „Hilfe zur Erziehung” keretében került elhelyezésre, úgy a német gyermekkel azonos módon, az SGB VIII alapján jogosult a szolgáltatások igénybevételére. A törvény szövetségi hatáskörű, de a szolgáltatás nyújtása és finanszírozása helyi szinten történik (§ 89d SGB VIII).

VI. 1. A lakhatás

A Gyermekjogi Egyezmény értelmében minden olyan gyermek, aki ideiglenesen vagy véglegesen meg van fosztva családi környezetétől jogosult az állam különleges védelmére és segítségére. A külföldi gyerek a befogadó ország állampolgárságával rendelkező gyermekkel azonos bánásmódra jogosult¹⁷². Ennek megfelelően az EU területére belépő KNK-k elhelyezéséről haladéktalanul gondoskodni kell, amely történhet **felnőtt hozzátartozóknál**,

¹⁶⁸ Befogadási Irányelv 2. cikk f) pont

¹⁶⁹ Befogadási Irányelv 23. cikk

¹⁷⁰ Gyvt. 4. § (1) c) pont és (3) bekezdés

¹⁷¹ §§ 1 I AsylbLG

¹⁷² ENSZ Gyermekjogi Egyezmény 20. cikke és 22. cikk 1. pontja

nevelőcsaládnál, kifejezetten kiskorúak ellátására alkalmas befogadó állomásokon vagy a kiskorúak elhelyezésére alkalmas más szálláshelyen. A lakhatás megválasztásánál figyelemmel kell lenni a KNK nemére és életkorára. Főszabályként a KNK-kat a felnőttektől elkülönülten kell elhelyezni, de kivételes esetben a 16 évesnél idősebbek felnőttekkel együtt is elhelyezhetők. A kísérő nélküli kiskorúak tartózkodási helyét a lehető legritkábban szabad csak megváltoztatni¹⁷³.

Magyarország

A KNK-k elhelyezésére a gyermekvédelmi intézményrendszer keretei között működő speciális gyermekotthonban – kivéve a fentebb már említésre került tranzitzónában történő elhelyezést - kerül sor. Ez 2015 óta kizárólagos jelleggel, egy Budapesthez közeli helyen, a főti Károlyi István Gyermekközpont, Kísérő nélküli Kiskorúak Gyermekotthonában történik, amely a Befogadási Irányelv értelmében egy kifejezetten **kiskorúak ellátására alkalmas befogadó állomás**¹⁷⁴. A felügyelet nélkül maradt KNK-k elhelyezéséről, attól függően, hogy melyik szerv látókörében bukkannak fel, a gyámhatóság, a rendőrség, az idegenrendészeti hatóság, vagy a menekültügyi hatóság gondoskodik. Az elhelyezés a hatósági eljárások ideje alatt **ideiglenes hatályú elhelyezésnek**,¹⁷⁵ a védelmi státusz megítélését követően pedig úgynevezett **nevelésbe vételnek**,¹⁷⁶ mint tartós elhelyezésnek minősül, amely a KNK 18 éves koráig tart. Ezt követően pedig utógondozási ellátásra válnak jogosulttá, amelyre szintén Fóton kerül sor. Amennyiben az eljárás elhúzódik, és a védelmi státuszt csak 18 éves korukat követően kapják meg, úgy nem lehet már őket a gyermekvédelmi rendszerbe integrálni, és az utógondozói ellátásból is kiesnek, függetlenül attól, hogy ideérkezésükkor kiskorúak voltak. Amennyiben a KNK idegenrendészeti kiutasítását rendelik úgy, **kijelölt helyen való tartózkodási**¹⁷⁷ helyéül - a kitoloncolás végrehajtásáig - szintén a főti KNK Otthont jelölik ki.

A Gyermekotthon a KNK-k részére Gyvt. 45. § (1) alapján teljes körű ellátást nyújt, amely a gyermek testi, értelmi, érzelmi és erkölcsi fejlődését elősegítő, az életkorának, egészségi állapotának és egyéb szükségleteinek megfelelő étkeztetésről, ruházattal való ellátásról, mentálhigiénias és egészségügyi ellátásról, gondozásáról, neveléséről, lakhatásáról való gondoskodást biztosít. Ez a gyakorlatban napi 5 alkalommal történő étkezést (speciális diéta figyelembevétele, saját étel elkészítése is lehetséges, ez esetben az alapanyagok biztosítása), több váltás ruházatot, higiéniai felszerelést (a kiválasztás a KNK-kal közösen történik),

¹⁷³ Befogadási Irányelv, 24. cikk (2) bekezdés

¹⁷⁴ Befogadási Irányelv 24. cikk (2) bek. c) pontja szerinti elhelyezés

¹⁷⁵ Gyvt. 72§

¹⁷⁶ Gyvt. 77. §

¹⁷⁷ Harmtv. 62. § (1) bekezdés

valamint a 14. évét betöltött KNK számára biztosított havi zsebpénzt jelent. A gyermekotthon területén 16 éves koruktól vállalhatnak munkát is (kézművesedés, kertészkedés, asztalos munka), azonban hivatalos munkavállalási engedélyre nem jogosultak. Imaszoba használata, ingyenes internet hozzáférés és közlekedési bérlet is biztosított számukra. A KNK-ról a gyermekotthon szakmai vezetője, a gyermek nevelője és a gyermekvédelmi gyám egyéni gondozási-nevelési tervet készít, amelynek célja a KNK felkészítése az önálló életvitelre és pályaválasztásra. Ennek keretében munkaerő-piaci beilleszkedést elősegítő szolgáltatásban részesülnek.

A Gyermekotthon kapacitása viszonylag szűkös, egyszerre 32 KNK-t és 50 utógondozott ellátását tudják (hivatalosan) biztosítani, azonban a valóságban ennél sokszor többen is tartózkodnak az intézményben. A fóti KNK Otthon vezetője egy afgán származású néhai menekült, amely nagyban hozzájárul a gördülékeny kommunikációhoz.

Tapasztalatok azt mutatják, hogy a Fóton elhelyezettek nagy része az első napokban elhagyja az Otthont, és valószínűleg emberkereskedők segítségével tovább áll Nyugat-Európába (AJB-2731/2012). Amennyiben az ismeretlen helyre távozó gyermek 24 órán belül nem kerül elő, távozását a gyermekotthon munkatársai jelzik a rendőrségnek a KNK körözésének elrendelése végett¹⁷⁸, amely szinte kivétel nélkül eredménytelenül zárul. 60 nap elteltével csupán annyi történik, hogy a gondozási helyéről engedély nélkül eltávozott és oda vissza nem tért KNK ideiglenes hatályú elhelyezését a gyámhatóság megszünteti¹⁷⁹.

Fentieket összefoglalva megállapíthatjuk, hogy Magyarországon egy központi gyermekotthonban, Fóton olyan elhelyezés történik, amely alkalmas a KNK ideiglenes, tartós, majd utógondozói és az őrizetet helyettesítő ellátására is. Ez a gyakorlat tehát megfelel a Befogadási irányelvnek, mivel kifejezetten kiskorúak ellátására alkalmas befogadó állomás, az irányelv más lehetőségeit, pl. a KNK nevelőszülőknél való elhelyezését a magyar szabályozás azonban kizárja. Az elhelyezés és ellátás a KNK számára ingyenesen biztosított.

	életkor	elrendelés oka	tartózkodás jogcíme
ideiglenes elhelyezés	max. 18-ig	nem menedékkérő KNK-val szemben idegenrendészeti eljárás van folyamatban	ideiglenes tartózkodásra jogosító igazolás
		menedékkérő KNK-val szemben menekültügyi eljárás van folyamatban	humanitárius tartózkodási engedély
nevelésbe vétel	max. 18-	nemzetközi védelemben	menekült/oltalmazott

¹⁷⁸ 15/1998. NM rendelet 86. §

¹⁷⁹ Gyvt. 76. § (1) f) pont

	ig	részesítették (menekült, oltalmazott, befogadott)	/befogadott státusz
utógondozás	18-24	nevelésbe vétel megszűnt, 18 éves kora előtt menekült/oltalmazott /befogadott státuszt kapott	menekült/oltalmazott /befogadott státusz vagy letelepedési engedély
kijelölt helyen való tartózkodás elrendelése	max. 18-ig	kiskorú, és vele szemben őrizet elrendelésének lenne helye (idegenrendészeti kiutasítást rendelték el vele szemben)	ideiglenes tartózkodásra jogosító igazolás
tranzitónában történő elhelyezés	14-18-ig	tömeges bevándorlás okozta válsághelyzetben a KNK a határon menedékkérelmet nyújt be	ideiglenes tartózkodásra jogosító igazolás

17. táblázat: A KNK elhelyezésének típusai és ahhoz kapcsolódó tartózkodási jogcímek a magyar jogban

Németország

A kísérő nélkül érkező kiskorú külföldieket a belépés, elfogás vagy jelentkezés helye szerinti gyámhivatal veszi ideiglenes gondozásba (**vorläufige Inobhutnahme**). Ennek keretében egy arra „alkalmas személynél”, arra „alkalmas intézményben” vagy más „egyéb lakhatási formában” kerülnek ideiglenes elhelyezésre¹⁸⁰ (§ 42 I 2 SGB VIII). Amennyiben a KNK részt vesz a szétosztási eljárásban, úgy kijelölik a továbbiakban illetékes gyámhivatalt, amely a KNK-t gondozásba veszi (**Inobhutnahme**). Elhelyezésük a Clearing-eljárás 3-6 hónapos idejére szintén a fent meghatározottak szerint történik, leggyakrabban az intenzív szociálpedagógiai gondozást biztosító Clearing-házakban, mint speciálisan a KNK-k igényeire szabott „arra alkalmas intézményben” történik (§§ 35, 42 I 2 SGB VIII). Tekintettel arra, hogy a KNK esetében általában tartós elhelyezésre kell berendezkedni, a Clearing-eljárásban alaposan fel kell mérni a KNK szükségleteit, hogy az igényeinek megfelelő tartós elhelyezési formát válasszák ki számára. A lakhatási forma a KNK terápiás igényétől függ, mivel az esetek többségében a pszichoterápiás, valamint az orvosi kezelést helyben biztosítják. A kiválasztott tartós lakhatási formáról, valamint a további szükséges gyermekvédelmi szolgáltatások igénybe vételéről (pl. § 13 SGB VIII) a gyám, a KNK, továbbá egyéb személyek, intézmények bevonásával egy „segítségnyújtási tervet” (**Hilfeplan**, §§ 36, 42 III 5 SGB VIII) dolgoznak ki. A gondozásba vétel a tartós „nevelésbe vétellel” (**Hilfe zur Erziehung**) szűnik meg.

A végleges elhelyezés a §§ 28 - 35a SGB VIII-ben szerinti formákban valósulhat meg. Ennek értelmében a KNK elhelyezhető nevelőcsaládnál, rokonnál (**Vollzeitpflege** § 33 SGB VIII), egy **otthon szolgáltatást nyújtó intézményben, amelynek típusa a szerint**

¹⁸⁰ Befogadási irányelv, 23. cikk a-d pont szerinti elhelyezési forma

differentiálható, hogy a pszichoterápiás gondozás milyen mértékű legyen (pl. §§ 29, 32 SGB VIII), továbbá az intenzív **szociálpedagógiai gondozást biztosító Clearing-házakban** (§ 35 SGB VIII). Ezen ellátások keretében gondozást, szállást, 32-35a§ szerinti szállás esetén pszichológiai valamint orvosi ellátást, az anyagi kiadások fedezetét, valamint a §§ 32 és 35a SGB VIII szerinti elhelyezés kivételével zsebpénzt biztosítanak számukra (§§ 39-40 SGB VIII).

A további SGB szerinti szociális juttatások teljes körére akkor válnak jogosulttá, amennyiben a hatóság elismeri menekült kérelmüket. A Duldunggal vagy AG-vel rendelkező végleges elhelyezésben még nem részesülők csak a AsylbLB szerinti korlátozott ellátásokra jogosultak (szállás, étkezés, ruházat, fűtés, tisztálkodási szerek, szükséges használati tárgyak pl. konyhai felszerelés).

18 éves korukat követően szükség szerint a továbbiakban is igénybe vehetőek az SGB VIII-ban írt szolgáltatások 21 éves korukig (§ 41 Abs. 1 SGB VIII.)

Összehasonlítás

	Magyarország	Németország
jogszabályi háttér	Gyvt. hatálya alatt	AsylbLG vagy az SGB VIII hatálya alatt
elhelyezés lehetséges formái	Befogadási Irányelv 24. cikk (2) bek. c) pontja szerinti elhelyezés: speciális igényeknek megfelelő KNK Gyermekotthon	Befogadási Irányelv 24. cikk (2) bek. a-d) pontja szerinti elhelyezés: alkalmas személy, alkalmas intézmény, egyéb alkalmas forma
ideiglenes elhelyezés ideje	idegenrendészeti vagy menekültügyi hatóság döntéséig: speciális igényeknek megfelelő KNK Gyermekotthon, Fót	ideiglenes gondozásba vétel az Erstscrening-eljárás idejére az elosztási eljárás végéig (kb. 14 nap): alkalmas személy, alkalmas intézmény, egyéb alkalmas forma gondozásba vétel a Clearing-eljárás idejére (néhány hónap): elhelyezés alkalmas személynél, alkalmas intézményben, egyéb alkalmas forma (leginkább Clearing házban)
tartós elhelyezés	18 éves korig „nevelésbe vétel” és elhelyezés a speciális igényeknek megfelelő KNK Gyermekotthon, országosan 1 db, Fót	18 éves korig: „Hilfe zur Erziehung”, elhelyezés: alkalmas személynél: rokon, nevelőcsalád (§ 33 SGBVIII Vollzeitpflege) alkalmas intézmény: gyermekvédelmi intézmények eltérő intenzitású szociálpedagógiai gondozással (pl. §§ 29, 32 SGB

		VIII) egyéb alkalmas forma: Clearing ház (§ 35 SGB VIII)
KNK igényeinek felmérése	segítségnyújtási terv az elhelyezés során	a tartós elhelyezés előtt igényfelmérés a Clearing eljárásban és „Hilfeplan”- eljárásban
utógondozás	18-24 éves korig, igény szerint	18-21 éves korig

18. táblázat: az elhelyezés összehasonlítása

VI. 2. A KNK részére biztosított orvosi és pszichológiai segítségnyújtás

A gyermeknek joga van a lehető legjobb egészségi állapothoz, valamint orvosi és gyógyító ellátáshoz¹⁸¹. Az elszenvedett traumák és a hosszú út következtében a KNK-k pszichológiai és orvosi segítségnyújtásra szorulnak, amelyben orvosok, pszichológusok, szociális munkások és a segítő civil szervezetek lehetnek segítségükre. A Befogadási Irányelv értelmében a tagállamok biztosítják, hogy a kérelmezők megkapják a szükséges egészségügyi ellátást, amely kiterjed legalább a sürgősségi ellátásra, valamint a betegség és a súlyos mentális zavarok alapvető kezelésére (19. cikk). A tagállamok továbbá biztosítják az olyan kiskorúak rehabilitációs ellátását, illetve szükség esetén a megfelelő mentális egészségügyi ellátást és szaktanácsadást is, akik nemi erőszak, gondatlanság, kizsákmányolás, kínzás vagy kegyetlen, embertelen és megalázó bánásmód bármely formájának estek áldozataul, illetve akik fegyveres konfliktusok folytán szenvedtek. A tagállamok, amennyiben azt közegészségügyi okokból szükségesnek tartják, megkövetelhetik a kérelmezők orvosi vizsgálatát¹⁸².

Magyarország

A KNK-k, a felnőtt korú védelemben részesítettekhez hasonlóan, térítésmentesen jogosultak alap- és szakellátásra, fekvőbeteg-gyógyintézeti ellátásra, sürgősségi fogászati ellátásra, szülészeti ellátásra, valamint életkorához kötött kötelező védőoltásra. A KNK továbbá, mint különleges bánásmódot igénylő személy térítésmentesen jogosult az egészségi állapotára figyelemmel indokolt egészségügyi szolgáltatások igénybevételére, rehabilitációs, pszichológiai, valamint klinikai szakpszichológiai ellátásra, továbbá pszichoterápiás kezelésre.¹⁸³ Szerencsésnek mondható, hogy a főti KNK Gyermekotthonban helyben hozzáférhető az egészségügyi alap- és szakellátás. Az intézménybe érkezéskor a KNK kötelező jelleggel egészségügyi szűrővizsgálaton (pl. fogászati) esnek át. A pszichológiai ellátást kéthetente egy civil szervezet, a Cordelia Alapítvány biztosít szakképzett tolmácsok

¹⁸¹ Gyermekjogi Egyezmény, 24. cikk

¹⁸² Befogadási Irányelv 13. cikk, valamint 23. cikk (4) bekezdése

¹⁸³ Met.vhr 26. § és 34. § (1) bekezdése

közreműködésével. A traumatizált KNK-k részére ez azonban csak részben kielégítő. Krízismanagement az intézményben nem elérhető.

Németország

A KNK testi-lelki egészségéről az ideiglenes gondozásba, illetve a gondozásba vétel ideje alatt a gyámhivatal köteles gondoskodni (§ 42 II 3 SGB VIII). A KNK testi-lelki állapotát legelőször az Erstsreening eljárás keretében mérik fel, és amennyiben nem találják azt kielégítőnek, úgy az elosztási eljárásra sem kerül sor § 42a II Nr. 4 SGB VIII). A Clearing-eljárás keretében újra felméri az egészségi és pszichikai állapotot, és ennek alapján választanak részükre tartós elhelyezési formát. Traumatizált KNK-k számára az SGB VIII § 35 vagy 35a alapján lehetőség van a különösen intenzív szociálpedagógiai gondozás igénybevételére is. Az egészségügyi ellátás terjedelmét a tartózkodás státusza és a tartós nevelésbe vétel határozza meg. Elismerést követően a Sozialgesetzbuch-ban meghatározottak szerint jogosultak orvosi ellátásra. A §§ 33 - 35 és §35a SGB alapján elhelyezetteknek az egészségügyi illetve pszichológiai ellátást az elhelyezés keretében biztosítják (§ 40 SGB VIII), melynek terjedelmét §§ 47-52 SGB XII határozza meg. A Duldunggal, illetve AG-vel rendelkező még tartós nevelése nem vett KNK-nak korlátozott egészségügyi hozzáférésük van, amelyet az § 4 AsylbLB szabályoz, terjedelmét tekintve pedig a fogászati, akut egészségügyi problémák ellátását, szülészeti ellátást, valamint a szükséges gyógyszerek biztosítását fedi le.

Összehasonlítás

	Magyarország	Németország
pszichológiai kezelés biztosítása	szakpszichológiai ellátásra jogosultak, a gyakorlatban korlátozottan hozzáférhető a KNK Otthonban	az elhelyezési forma megválasztását attól teszik függővé, hogy mennyire intenzív kezelés szükséges, a legintenzívebb: §§ 35, 35a
egészségi állapot felmérés	KNK Gyermekotthonban	gyámhivatal által az Erstsreening-, valamint a Clearing-eljárásban
orvosi ellátás	alap- és szakellátás a KNK otthonban	AsylbLB keretében korlátozott, SGB VIII keretében korlátlan

		orvosi ellátás
--	--	----------------

19. táblázat: Az orvosi és pszichológiai ellátás összehasonlítása

VI. 3. A KNK oktatásban való részvétele

Gyermekekről lévén szó, alapvető érdekük, hogy tanulmányaikat elkezdhessék, illetve megkezdett tanulmányaikat folytathassák. Már a Genfi Egyezmény is kimondja, hogy a *menekülteknek az **alapfokú oktatása** tekintetében a Szerződő Államok állampolgáraikkal azonos elbánást kell biztosítani*¹⁸⁴. Az ENSZ gyermekjogi egyezménye ennél tovább megy: a *gyermeknek joga van az ingyenes és kötelező alapfokú oktatásra. Az államok előmozdítják a **középfokú oktatás** különböző formáinak kialakítását, és ezeket minden gyermek számára megnyitják, hozzáférhetővé teszik*¹⁸⁵. A Befogadási Irányelv 14. cikke szerint pedig a tagállam a kiskorú kérelmezőknek a **saját állampolgáraihoz hasonló feltételekkel biztosítja a részvételt az oktatási rendszerben** addig, amíg velük szemben ténylegesen nem fogatosítanak kiutasítási intézkedést. Szükség esetén előkészítő órákat – köztük nyelvórákat is – kell biztosítani az oktatási rendszerben való részvétel megkönnyítése érdekében. Ahhoz, hogy a KNK-k részére ugyanazt az oktatást tudják biztosítani, mint a befogadó állam tanköteles gyermekkorú állampolgárainak, az iskolák rugalmas, pozitív hozzáállására van szükség. A megfelelő szintű oktatás megszervezése nem egyszerű feladat, hiszen a tagállami hatóságok a legtöbb esetben semmilyen igazolással nem rendelkeznek arra vonatkozóan, hogy a KNK származási országában járt-e iskolában, illetve, hogy ott mit tanult. Életkorukból kifolyólag a legtöbbször közép fokú oktatásban kellene részesülniük, de az eltérő tudásszintek, nyelvi nehézségek és a traumatizált lelki állapot miatt nehéz az egységes tanrend meghatározása. Míg az integrációt a helyi nyelv elsajátítása segíti, addig a kulturális identitásuk megőrzése érdekében célszerű az anyanyelvi oktatás folytatása is.

Magyarország

A köznevelésről szóló törvény (Kntv.) 92. § (1) a, (3), (4) bekezdése alapján a KNK ingyenes óvodai ellátásra és oktatásra (általános iskola, középfokú iskola vagy gyógypedagógiai iskola) a magyar állampolgárokkal azonos feltételekkel, a menedékkérelem benyújtásától kezdődően jogosult. Az oktatási, nevelési költségeket, továbbá az oktatási-nevelési intézménybe irányuló utazás, illetve az intézményben igénybe vett étkezés költségét a menekültügyi hatóság téríti meg¹⁸⁶.

¹⁸⁴ 22. cikk

¹⁸⁵ 28. cikk

¹⁸⁶ Metvhr. 29. §

A beiskoláztatásra általában néhány héten belül – életkor, iskolai kapacitás, tanulási hajlandóság függvényében - kerül sor, amennyiben a KNK humanitárius tartózkodási engedéllyel rendelkezik (ennek kiállítása sokszor elhúzódik). Legtöbbször a budapesti Than Károly Ökoiskolába kerül, amely a migráns háttérű gyermekek igényeire szabott oktatási intézmény. Az első évben nyelvi felzárkóztató képzésben részesülnek, majd a 2. évfolyamtól 15 fős integrált osztályokban tanulnak interkulturális tanrend szerint. Heti 20 órában továbbra is tartanak részükre nyelvi felzárkóztató órákat és szakmai gyakorlaton is részt vehetnek. Ezen kívül a budapesti Kövessi Erzsébet Szakiskola és a Bródy Imre szakiskola (itt azonban csak heti 2 tanítási napon) is fogadja őket. Az oktatási rendszer nincs tehát felkészülve külföldi származású gyermekek nagyobb számú ellátására, és csupán néhány felvételre alkalmas iskola áll rendelkezésre. Hiányosság mutatkozik az egységes „migráns tanrend” terén, a migráns gyermekek oktatására képzett pedagógusok számában, valamint infrastruktúrában is pl. tankönyvek rendelkezésre bocsátása. A helyzeten civil szervezetek által működtetett integrációs programok igyekeznek javítani.

Németország

Főszabályként a KNK-k, a többi gyermekhez hasonlóan, jogállásuktól függetlenül járhatnak iskolába (Schulrecht). Az iskoláztatás a szövetségi tagállam feladata, így az iskolaköteles kor, illetve az iskolarendszerek között különbségek adódhatnak. Az ideérkező KNK esetében általában 3 hónap után tekintik Németországot szokásos tartózkodási helynek, amely már megalapozza az iskolakötelezettséget (Schulpflicht). Az első három hónapban a legtöbb KNK a Clearing-házakban tartózkodik, ahol általában nyelvtanfolyamokat szerveznek részükre. Az iskolai képzésben való részvételt szintén befolyásolja a tartózkodási státusz. Az AG-vel rendelkezők az első három hónapban csak iskolai, ezt követően pedig iskolai és szakmai képzésben is részt vehetnek. Duldung vagy tartózkodási engedély birtokában pedig mind iskolai, mind szakmai képzésben részt vehetnek. Sok szövetségi tagállam azonban a tartózkodási engedélyhez köti a kötelező iskolába járást. A beiskolázás általában a körzeti iskolába történik. Az iskola mérete, illetve a KNK-k számának függvényében saját osztályt alakítanak ki számukra vagy a hagyományos osztályban, de egyéni fejlesztés biztosításával helyezik el őket. Az iskola típusának kiválasztása a gyakorlatban sokszor okoz problémát, mivel az „rendes” iskolai képzéshez sokszor túlkorosak, míg a szakképzettséget biztosító „Berufsschule”-re nincsenek kellően felkészítve. A felkészülést a § 13. I SGB VIII-ban szabályozott iskolai, képzési, munkavállalási, valamint szociális integrációt elősegítő „Jugendsozialarbeit” biztosítja. A tanulást ösztönző szabály, hogy a huzamos ideig tartó

iskolába járásra vagy végzettség megszerzésére tekintettel Duldung vagy akár tartózkodási engedély is szerezhető (§§ 18a, 25 AufenthG).

Az iskolai képzésen túl integrációs- és nyelvi kurzusokat is indítanak, amelyeket csak tartózkodási engedéllyel lehet igénybe venni. További megkötés, hogy az iskolai képzésben részt vevő KNK nem jogosultak a tanfolyamokra, azokra csak akkor jelentkezhetnek, ha maradnak fenn szabad helyek (§ 44 AufenthG).

Összehasonlítás

	Magyarország	Németország
iskolai képzés	életkornak megfelelően biztosított	Ausbildung/Berufsausbildung képzés biztosítása AG-val rendelkezőknek korlátozás az első 3 hónapban szövetségi tagállamonként eltérő
képzés menete	felzárkóztatás, nyelvoktatás, majd speciális tanrend	hagyományos osztályban külön felkészítéssel, vagy nagy létszámú KNK esetén külön osztály, segítségnyújtás biztosított
nyelvoktatás	iskolai képzés keretében	Clearing-eljárás alatt, továbbá iskolai képzés keretében (integrációs- és nyelvi kurzusokon az iskolába járó KNK-k nem vehetnek részt, csak ha van betöltetlen hely)

20. táblázat: oktatáshoz való hozzáférés összehasonlítása

VI. 4. A jogi segítségnyújtás

Az ügygondnokkal ellentétben a jogi képviselő kirendelése általában nem kötelező, és a jogi segítségnyújtás anyagi vagy időbeli keretei is korlátozhatóak a nemzeti jog alapján (Befogadási Irányelv 9. cikk értelmében (8) bekezdés). Amennyiben jogi képviselő részt vesz az eljárásban, úgy fontos az ügygondnokkal való jó együttműködés, továbbá, hogy a jogi képviselő rendelkezzen a KNK képviselőéhez szükséges tapasztalattal, gyakorlott legyen a menekültügyek vitelében és ismerje az üldözés gyermek-specifikus formáit. A jogi

segítségnyújtás alapvető célja, hogy a KNK szakszerűen nyújthassa be menedékkérelmét, és tisztában legyen annak jogi következményeivel.

Magyarország

A menedékjogi törvény csupán a menekültügyi őrizettel szembeni kifogás bíróság általi eljárásban ír elő kötelező jogi képviselést, amely azonban a KNK-kat nem érinti, hiszen velük szemben eleve kizárt a menekültügyi őrizet elrendelése. Ingyenes jogi képviselőt tehát nem, de ingyenes jogi segítségnyújtást biztosít az állam, az ingyenes jogi segítségnyújtásról szóló 2003. évi LXXX. törvény (Jst.) 5. § (2) bekezdés d) pontja alapján. A szolgáltatás nyújtásáért az Igazságügyi Szolgálat felel, azonban a kellő számú szakember hiányában ez csak korlátozottan elérhető. Hiánypótló jelleggel a Magyar Helsinki Bizottság, mint civil szervezet nyújt havonta egy alkalommal ingyenes jogi segítséget a főti Gyermekotthonban. A kirendelt ügygondnokok is rendelkezhetnek némi jártassággal, de míg a határőrizeti szervek a KNK meghallgatására és életkorának megvizsgálására eseti gyámként általában ügyvédeket szoktak kirendelni, addig az idegenrendészeti eljárás további szakaszában, valamint a menekültügyi eljárásban eljáró gyermekvédelmi gyámok már nem rendelkeznek jogi végzettséggel. A KNK jogi segítségnyújtása, illetve képviselése így igencsak kérdéses.

Németország

A KNK mellé rendelt hatósági gyám (Amtsvormund) sok esetben nem rendelkezik megfelelő jogi szaktudással, ugyanakkor a menedékkérellem kizárólag gyám, illetve gyámhatóság útján nyújtható be. 2013-ig a jogi segítségnyújtás biztosítása érdekében egyedi esetben a § 1919 BGB alapján kérelmezhető volt egy „kiegészítő szakember” (Ergänzungspflegschaft), azaz egy erre a szakterületre specializálódott ügyvéd bíróság általi kirendelése, aki a továbbiakban ellátta a menekültügyi-idegenrendészeti eljárásokban a jogi képviselést. Ennek a lehetőségét azonban megszüntették, így jelenleg a Clearing-eljárás keretében, a Clearing-házakban lehet jogi tanácsadást igénybe venni. A KNK teljes körű helyzetének felmérését és kiértékelését követően többek között arról is döntés születik, hogy a menekültkérelem vagy a jogos tartózkodás megállapítását szolgáló eljárás iránti kérelem benyújtásra kerüljön-e. A ténylegesen fennálló helyzet megfelelő jogi értékelése döntő jelentőséggel bír, mivel a menedékkérelem benyújtása a továbbiakban kizárja az AufenthG. törvény IV. fejezetében előírt tartózkodási jogcímek kérelmezését. Amennyiben pedig a menedékkérelmet, mint szemmel láthatóan alaptalan kérelmet elutasítják, úgy sem a humanitárius okból, sem a § 18a AufenthG szerinti tartózkodási jogcím nem kérelmezhető. Éppen ezért a legtöbb

szövetségi tagállamban nem is lehet előzetes jogi tanácsadás nélkül menedékkérelmet benyújtani. Szeretném továbbá újfent a repülőtéri eljárást megemlíteni, amely során a KNK-k csupán korlátozottan részesülhetnek jogi segítségnyújtásban. Kötelező ügyvédi jelenlét kizárólag a közigazgatási bíróság elutasító ítélete ellen benyújtott fellebbezés benyújtásához és a másodfokú közigazgatási bírósági eljárásban szükséges (§ 78 II AsylG), amelyre csak kivételes esetekben kerül sor.

Összehasonlítás

	Magyarország	Németország
kötelező jogi képviselő	nincs	nincs
törvényes képviselő	gyermekvédelmi gyám	gyám (Amtsvormund)
jogi tanácsadás	korlátozott, törvényileg biztosított	Clearing-eljárás keretében kötelező

21. táblázat: jogi segítségnyújtás összehasonlítása

VI. 5. A tolmács szerepe

A KNK-k többsége a harmadik világból érkezik, és csak elvétve beszél az adott tagállam hivatalos nyelvét, így a hivatalos kommunikáció tolmácson keresztül történik. A KNK-k jogainak érvényesítéséhez (pl. meghallgatáshoz, valamint a véleménynyilvánításához való jog) elengedhetetlen a tolmács jelenléte.

Magyarország

A menekültügyi eljárásban a KNK mind szóban, mind írásban használhatja az anyanyelvét vagy azt a nyelvet, amelyet megért. A menekültügyi hatóság is köteles a KNK-t eljárási jogairól, kötelezettségeiről az anyanyelvén vagy az általa értett más nyelven írásban tájékoztatni, határozatát pedig a KNK anyanyelvén vagy az általa értett más nyelven szóban kell közölni. A határozat szóbeli közlésével egyidejűleg a határozatot a kérelmezővel írásban is közölni kell. A menekültügyi eljárásban a tolmácsolási költséget a menekültügyi hatóság viseli.¹⁸⁷ A hatósági eljárásokban így biztosított a tolmács jelenléte.

Németország

A § 17 AsylG alapján hivatalból rendelnek ki a KNK meghallgatásra tolmácsot, fordítót. A tolmács adott esetben ellenőrizhető, hogy kellően érti-e a nyelvet. A meghallgatás végén a

¹⁸⁷ Met. 36-37 §

jegyzőkönyvet vissza kell olvasni a KNK részére. A határozatokat fordítással ellátva kell kézbesíteni a KNK részére.

Összehasonlítás

	Magyarország	Németország
tolmács biztosítása	igen	igen
határozat közlése	KNK anyanyelvén vagy az általa értett nyelven	KNK anyanyelvén vagy az általa értett nyelven

22. táblázat: A tolmács biztosításának összehasonlítása

VII. Értékelés

VII. 1. A magyar és a német rendszer SWOT elemzése

A magyar és a német hatósági eljárások végigtanulmányozását követően megállapíthatjuk, hogy a magyar és a német szabályozás számos közös elemmel rendelkezik. A fennálló különbségek egy része az egységállam-szövetségi állam különbségből adódik, míg más részük jogalkotói döntés függvénye. A nemzeti rendszerek értékeléséhez nézzük meg, hogy melyek az adott rendszer erősségei és gyengeségei, valamint, hogy ezekre alapozva milyen irányba lehetne továbbfejlődni!

Magyarország

A magyar szabályozás esetén azt tapasztaltam, hogy a jog elismeri és védi a KNK különös helyzetét, erre vonatkozóan lefektetett alapelvek és sok apró konkrét szabály található, de a KNK érdekeit felmérő és érvényesítő eljárás jelenleg hiányzik. A magyar szabályozás egyértelmű, háromféle státusz (menekült, oltalmazott, befogadott) és egyféle tartózkodási jogcím (humanitárius tartózkodási engedély) kérelmezhető, a gyakorlatban mégsem használják ki a jogszabály adta lehetőségeket (pl. KNK védelmi státusz). A jogalkotó helyesen döntött, amikor a KNK őrizetbe vételét és a gyorsított (határon vagy repülőtéren lefolytatott eljárás) menekülteljárás speciális szabályainak alkalmazását nem engedélyezte. Ugyanakkor a 2015-ös bevándorlási hullámot követően szigorítottak az eddigi kedvező szabályokon, így bizonyos esetben a 14. életévüket betöltött KNK-nak a tranzitzónában kell meg megvárniuk a menekülteljárás lefolytatását, amely a gyermekek mindenekfelett álló érdekének szempontjából visszalépésnek számít.

Szintén helyes döntés volt a KNK Gyvt. hatálya alá vétele – kivéve a tranzitzónában tartózkodó KNK-nak -, valamint, hogy az országon belüli különböző helyeken történő elhelyezés megszűnt, mivel az érintett intézmények a KNK fogadására nem álltak készen. Ennek következtében alakult ki a központi elhelyezés, ami maga után vonta, hogy sok szolgáltatás helyben pl. orvosi-pszichológiai-jogi tanácsadás vagy egy Fóthoz közeli más

intézményben (pl. 2-3 középiskolában fogadják a KNK-t) lett biztosítva. Ennek előnye, hogy a problémákat koncentráltan, ezáltal hatékonyabban lehet megoldani, és a részt vevő szerveknél, intézményeknél sok tapasztalat gyűlik össze. A központosítás azonban a szegregáció veszélyét és azt a kockázatot hordozza magában, hogy a KNK nagyszámú érkezése esetén megbénulhat az ellátó rendszer, mivel a férőhelyek száma meglehetősen korlátozott Fóton. Az elhelyezéssel kapcsolatban további bizonytalansági tényező a 2017 elején megjelent hír, amely szerint a Fóti Gyermekotthon 2018-ban bezárásra kerül. Álláspontom szerint a néhány éven belüli többszöri átszervezés nem szerencsés, mert elveszik a nehezen megszerzett tapasztalat, amelyet aztán egy másik helyen kell majd újból kiépíteni (pl. nyelvtudással rendelkező szakemberek felkutatása, hatósági ügyintézők továbbképzése stb).

A statisztikai adatokból egyértelműen kitűnik, hogy a KNK-k nem maradnak Magyarországon, hanem tömegesen állnak tovább Nyugat-Európába, amely ellen a magyar hatóságok semmit nem tesznek. A KNK-k továbbállásának oka valószínűleg nem a rájuk vonatkozó jogi szabályozásban rejlik (egyes elemeiben kedvezőbb a németnél), hanem sokkal inkább Magyarország földrajzi adottságokból kiinduló tranzit ország jellegén és a jóléti társadalom – Nyugat-Európa-hoz viszonyított – korlátozott voltán.

Fentiek fényében Magyarországról az alábbi SWOT elemzés készíthető:

Magyarország SWOT elemzése	
Erősségek:	Lehetőségek:
1. sok KNK-ra vonatkozó speciális szabály =különleges bánásmódot igénylő személyek; 2. fogva tartás mellőzése (maximum tranzit-zóna); 3. gyám korai kirendelése; 4. Gyvt. hatálya alatt állás (kivéve tranzit-zónában); 5. átlátható struktúra; 6. központi hely a számukra, minden egy helyen, sok tapasztalat (2018-ban változás);	1. KNK igényeinek formalizált felmérése; 2. KNK-kal foglalkozó szakemberek összefogása; 3. jogszabályi lehetőségek kihasználása a gyakorlatban pl. KNK védelmi státusz elismerése; 4. többféle elhelyezési lehetőség biztosítása; 5. pszichológiai ellátás fejlesztése, krízismanagement; 6. KNK-k részére speciális képzett ügyintézők biztosítása;
Gyengeségek:	Veszélyek:
1. jogbizonytalanság: rövid időn belül sok jogszabályváltozás; 2. KNK igényeinek felmérése hiányos; 3. KNK-k eltűnése fölötti szemet hunyás; 4. integrációs szemlélet helyett „tranzit-ország” szemlélet;	1. KNK igényeinek figyelmen kívül hagyása; 2. jogszabályok és gyakorlat közötti jelentős különbség; 3. tranzitkarakter megőrzése;

23. táblázat: Magyarország SWOT elemzése

Németország

Németország valódi célállam, így komoly erőforrásokat kell mozgósítani a KNK ellátására. A német szabályozás igyekszik egy gördülékeny jól működő rendszert kiépíteni, amely ténylegesen képes a tömeges beáramlást koordinálni. Ez a szövetségi jellegből adódóan egy meglehetősen bonyolult rendszert eredményezett. Négyféle státusz, és számos tartózkodási engedély, valamint Duldung közül választhat az eljáró hatóság. Így a hatóság jól tud a különféle élethelyzetekre reagálni, de fokozza a KNK-k közötti különbségtételt is. Központosítási törekvések itt is megfigyelhetők (pl. központi elosztási rendszer, kérelmezés a BAMF központi egységénél), de a döntéseket végül helyben hozzák meg. A jogalkotó helyesen döntött azzal kapcsolatban, hogy a KNK cselekvőképességét 16-ról 18 évre emelte, valamint, hogy a gyámhivatalnak aktív szerepet adott, ezáltal kifejezésre juttatva, hogy a KNK-ra elsősorban gyermekként, és nem migránsként tekintenek. Ennek megfelelően a hatóságok mindent megtesznek a KNK sikeres integrációja érdekében: pl. elhelyezhetőek nevelőszülőknél, nagy gondot fordítanak a KNK igényeinek felmérésére, a megfelelő szolgáltatások hozzáférhetővé tételére, a pszichológiai gondozásra, továbbá ösztönzőket (pl. tartózkodási engedély nyújtása) építenek be a német oktatási rendszerben való részvételre. Más dolgokban azonban szigorúbb mintát követnek, így a KNK őrizetbe vehetőek és bizonyos esetekben törvényes képviselőt sem rendelnek melléjük, így egyfajta kettősség figyelhető meg a szabályozásban.

Fentieknek megfelelően Németország SWOT elemzése az alábbiak szerint néz ki:

Németország SWOT elemzése	
Erősségek:	Lehetőségek:
1. KNK-k SGB VIII hatálya alá vétele; 2. KNK igényének alapos felmérése; 3. KNK lakhatásának és pszichológiai gondozásának összekapcsolása; 4. KNK-kal foglalkozó szakemberek összefogása (Hilfeplan-eljárás); 5. menekülteljáráson kívül alternatív lehetőségek;	1. több KNK-ra vonatkozó speciális (kedvező) szabály; 2. eljárások egyszerűsítése; 3. fogva tartás teljes mellőzése; 4. Az „Asylbewerberleistungsgesetz” alkalmazásának megszűnése KNK-kal szemben (csak SGB VIII);
Gyengeségek:	Veszélyek:
1. átláthatatlanság pl. túl sokféle tartózkodási jogcím; 2. Duldung (menedékkérő és nem menedékkérő KNK közötti különbségtétel); 3. késedelmes gyámrendelés, hiányos képviselő; 4. KNK végleges elhelyezése túlságosan hosszú procedúra;	1. túlbonyolított eljárások és jogszabályok; 2. sok jogszabályváltozás; 3. eltérő gyakorlat és szabályozás a szövetségi tagállamokban;

5. jogbizonytalanság: rövid időn belül sok jogszabályváltozás; 6. eltérő gyakorlat és szabályozás a szövetségi tagállamokban;	
--	--

24. táblázat: Németország SWOT elemzése

VII.2. Melyik nemzeti szabályozás szolgálja jobban a KNK mindenek felett álló érdekét?

A magyar és a német szabályozás ismeretében megpróbálom a lehető legsemlegesebb módon megválaszolni a bevezetőben felvetett kérdést, azaz, hogy a magyar vagy a német jogrendszer, ill. gyakorlat szolgálja-e jobban a KNK-k (gyermekek) mindenek felett álló érdekét? Az alábbiakban igyekszem a korábban már ismertetett, legfontosabb szempontokat kiválogatni, és +/- jelekkel objektíven meghatározni, hogy adott kérdésben melyik szabály szolgálja inkább a KNK érdekét. A + illetve – jel adását röviden indoklással látom el. Azt az országot tekintem tehát úgy, hogy a KNK érdekeit jobban veszi figyelembe, amelyik az alábbi táblázat alapján összességében több + jelet kap! Nézzük hát meg, milyen eredményre jutunk!

szempont	magyar	német	indoklás
belépés	+	-	Mo.: visszairányítás, visszatoloncolás korlátozottan lehetséges, nincs repülőtéri eljárás, tranzitónába várakozás bizonyos esetekben lehetséges; No.: visszairányítás, visszatoloncolás korlátozottan lehetséges, őrizet alkalmazható, repülőtéri eljárás lehetséges;
menekültügyi eljárást megelőző eljárások			
gyámrendelés	+	-	Mo.: az ideiglenes elhelyezést követően haladéktalan kirendelés; No.: késedelmes gyámrendelés (Clearing-eljárást követően);
idegenrendészeti hatóság döntése	+	-	Mo.: átlátható, kevés státusz (KNK létre tekintettel is, anélkül, hogy bármit bizonyítani kellene); No.: sokféle státusz, átláthatatlan, Duldung;
Menekült eljárás			
kérelem benyújtása	+	-	Mo.: írásban, szóban, bármely nyelven benyújtható; No.: csak gyám által, csak írásban, csak BAMF Zentralstelle-nél;
tartózkodás az eljárás alatt	+	-	Mo.: tartózkodási engedély; No.: igazolás (AG);
ügyintézők felkészültsége	-	+	Mo.: általános ügyintéző; No.: külön KNK-kal foglalkozó Sonderbeauftragte;
meghallgatás	-	+	Mo.: kötelező; No.: ha e nélkül is pozitív döntést hoznak,

			akkor el lehet tőle tekinteni;
eljárás menete, bizonyítás	+	+	Mo./No.: soron kívül, jogok-kötelezettségekről történő kioktatás, törvényes képviselő, tolmács, meghallgatás, KNK együttműködési kötelezettsége, hatóság bizonyítási kötelezettség;
státuszhoz kapcsolódó tartózkodási idő engedélyezése	+	-	Mo.: hosszabb idő biztosítása (menekült korlátlan idő, oltalmazott 5 év, befogadott 1 év); No.: rövidebb idő (politikai/genfi menekült 3 év, kiegészítő védelem 1 év, visszaküldés tilalma 1 év);
jogorvoslat	-	-	Mo.: korlátozott (idegenrendészeti eljárásban panasz és bírósági felülvizsgálat), menekülteljárársban csak bírósági felülvizsgálat); No.: korlátozott (idegenrendészeti eljárásban Widerspruch, Klage, menekülteljárársban csak Klage);
elismerési arány	-	+	Mo.: alacsony (néhány %); No.: magas (50% feletti);
elhelyezés			
pszichológiai-orvosi ellátás	-	+	Mo.: korlátozott hozzáférés; No.: Erstaufnahme és a Clearing-eljárásban is felméri az igényeket, szállást is ennek megfelelően választják;
elhelyezés lehetséges formái	-	+	Mo.: egyféle lehetőség; No.: többféle lehetőség;
elhelyezés kiválasztása	-	+	No.: KNK igényeinek megfelelően választják ki az elhelyezés konkrét formáját; Mo.: egyféle lehetőség;
elhelyezés állandósága	+	-	Mo.: ugyanazon a helyen történik minden az ideiglenes elhelyezéstől az utógondozásig; No.: az elhelyezés gyakori változtatása;
utókövetés	+	-	Mo.: 24 éves korig; No.: 21 éves korig;
iskola	-	+	Mo.: szűkös kapacitás; No.: helyi szinten biztosítják, egyéni gondozási lehetőség;
szociális juttatások	+	+	Mo.: Gyvt. szerint (kivéve tranzitónában) No.: SGB VIII szerint (néha AsylbLG)
Egyéb szempontok			
jogi tanácsadás	-	+	Mo.: államilag korlátozott, civil szervezetek által biztosított; No.: Clearing-eljárásban kötelezően biztosított;
fogva tartás	+	-	Mo.: KNK nem tartható fogva; No.: fogva tartás, mint végső eszköz lehetséges;
életkor meghatározás	-	+	Mo.: kétszer is vizsgálják, nincs ellene jogorvoslat, nincs egységes vizsgálati módszer, általában röntgenfelvétel is;

			No.: gyámhivatali életkort veszik alapul, nincs egységes vizsgálati módszer, sokszor csak szemrevételezés;
KNK igényeinek felmérése	-	+	Mo.: nincs rá formalizált eljárás; No.: Erstscreening- és Clearing-eljárásokban vizsgálják (kötelező elem);
összesen	11	12	Mo.: KNK érdekét kevésbé szolgálja No.: KNK érdekét jobban szolgálja

25. táblázat: a magyar és a német szabályozás összehasonlítása

A dolgozat megírása előtt úgy véltem, hogy a német szabályozás feltehetően sokkal jobb lesz, mint a magyar, de arra nem számítottam, hogy ilyen szoros végeredmény fog születni.

Vizsgálatunk eredményeként kijelenthetjük, hogy a KNK érdekeit, ha csak kicsivel is, de a német jogi szabályozás szolgálja jobban! A német szabályozás tehát sok tekintetben szigorú, túlformalizált, de mégis nagyon törekednek a gyermekbarát légkör megteremtésére, így a KNK-kat nem csak emberszámba, hanem „gyerekszámba” is veszik. A magyar szabályozás igyekezett a nemzetközi sztenderdeket felvenni, a gyermekek érdekének figyelembe vétele azonban a gyakorlati megvalósítás során gyakran háttérbe szorul, és a felmerülő problémákat újabb és újabb átszervezésekkel vagy szigorításokkal próbálják meg orvosolni.

Zárógondolatként szeretném még megjegyezni, hogy nem minden a jogi szabályozás, a gondozás emberi oldala, az ügyintéző kedvessége és jóindulata, az anyagi támogatás és a társadalmi elfogadáson is múlik, hogy a traumatizáltan ideérkező kísérő nélküli kiskorúak az európai társadalom hasznos tagjaivá tudnak-e válni.

Rövidítések

AG	Aufenthalts gestattung (tartózkodási igazolás)
AsylbLG	Asylbewerberleistungsgesetz (menedékkérők által igénybe vehető szolgáltatásokról szóló törvény)
AsylG	Asylgesetz (német menedékjogról szóló törvény)
AufenthG	Aufenthalts gesetz (német tartózkodási jogról szóló törvény)
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch (Polgári törvénykönyv)
ENSZ	Egyesült Nemzetek Szervezete
EU	Európai Unió
EUSZ	Európai Unióról szóló szerződés
EUMSZ	Európai Unióról működéséről szóló szerződés
Gyvt.	1997. évi XXXI. törvény a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról
Harmtv.	2007. évi II. törvény a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról
Harmvhr.	114/2007. (V. 24.) Korm. rendelet a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi II. törvény végrehajtásáról
KNK	kísérő nélküli kiskorú (menekült)
Met.	2007. évi LXXX. törvény a menedékjogról
Metvhr.	301/2007. (XI.9.) Korm. Rend. a menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény végrehajtásáról
SGB VIII	Das Achte Buch Sozialgesetzbuch – Kinder und Jugendhilfe (német gyermekvédelmi törvény)

Irodalomjegyzék

Magyar források

Állásfoglalás a példaértékű gyakorlatról, 2004

http://menedek.hu/sites/default/files/page-uploads/felnott-hozzartozoioktol-elszakitott-gyerekek-kiadvany_0.pdf

Európai Migrációs Hálózat 2014: *Kísérő nélküli kiskorúakkal kapcsolatos szakpolitikák, gyakorlatok és adatok*

https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/networks/european_migration_network/reports/docs/emn-studies/unaccompanied-minors/13b_hungary_unaccompanied_minors_hu.pdf

Európai Migrációs Hálózat: *A kísérő nélküli kiskorúak befogadása, hazatérése, és integrációja érdekében tett intézkedésekre vonatkozó szakpolitikák és e kiskorúak száma Magyarországon*

<http://docplayer.hu/468009-A-projekt-az-europai-bizottsag-tarsfinanszirozasa-valosul-meg-1.html>

DELBOS, Laurent, 2012: *A kísérő nélküli kiskorúak menedékhez való jogának érvényesülése az EU-ban (Tanulmány a France Terre d'Asile francia civil szervezet koordinálásában)*

<http://helsinki.hu/wp-content/uploads/MAGYAR-szintezis.pdf>

General comment No. 14 (2013) on the right of the child to have his or her best interests taken as a primary consideration

http://www2.ohchr.org/English/bodies/crc/docs/GC/CRC_C_GC_14_ENG.pdf

Haraszi Margit Katalin, 2014: *Kísérő nélküli kiskorúak a menekültjogban és a gyermek-védelemben: árnyak a Paradicsomban* (Családi Jog, 2014. 12. évfolyam 4. szám)

http://www.fordulopont.hu/FP-66_haraszti.pdf

Haraszti Katalin - Sárközy István - Zséger Barbara, 2012: *Az alapvető jogok biztosának Jelentése az AJB-2731/2012. számú ügyben*, www.ajbh.hu

Haraszti Katalin – Weinbrenner Ágnes, 2013: *Pajzsuk a törvény, Rászoruló csoportok az ombudsmani jogvédelemben/ Menekültek-Kísérő nélküli kiskorúak* (346-401.oldal), szerk.: Hajas Barnabás – Szabó Máté http://www.ajbh.hu/documents/10180/125038/pajzsuk_a_torveny.pdf/1cc8924d-b610-4813-92f4-30c289223207

Iván Júlia, 2013: *Kinek kellene ők? A kísérő nélküli kiskorúak helyzete Magyarországon – A Magyar Helsinki Bizottság tapasztalati*, Fundamentum <http://www.fundamentum.hu/sites/default/files/13-2-08.pdf>

Karoliny Eszter-Mohay Ágoston: *A nemzetközi migráció keretei* http://www.ittvagunk.eu/application/essay/37_1.pdf

Kőszeg Ferenc, 2012: *Emberi jogi garanciák és a nemzetközi migráció*, letölthető: http://helsinki.hu/wp-content/uploads/helsinki_rendorjegyzet2012FINALweb.pdf

Kunszt Róbert, 2016. október: *Interjú az V. Kerületi Hivatal Gyámügyi Osztály hivatalvezetőjével*

Lőweiné Kemenyeczkai Ildikó, 2015: *A migráció, mint biztonságpolitikai kockázat várható alakulása és hatása a biztonság dimenzióra 2030-ig* (Hadtudományi Szemle, 2015. VIII. évfolyam 1. szám) http://uni-nke.hu/downloads/kutatas/folyoiratok/hadtudomanyi_szemle/szamok/2014/2015_1/15_1_bp_lowine.pdf

Terre des hommes - Mario Projekt, 2013 Budapest: *Az úton lévő gyermekek helyzetelemzése: Magyarország gyermekvédelmi rendszerének kapacitása és alkalmassága az úton lévő gyermekek védelme szempontjából* http://tdh-europe.org/upload/document/6630/1723_Mario_2014_HU_original.pdf

Statistikai adatok: http://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_eves/i_wnvn003.html

Német források

Bauer, Tatjana (Bundesamt für Migration und Flüchtlinge) 2014: *Das deutsche Asylverfahren – ausführlich erklärt* <http://rlc-trier.de/wp-content/uploads/2015/05/Statistiken-zum-deutschen-Asylverfahren.pdf>

Bender, Dominik (2015) UMF: *Einführung ins Asyl- und Aufenthaltsrecht*, Frankfurt http://www.bvke.de/shared_data/forms_layout/efbvke/415294_Bender.pdf

Handlungsempfehlungen zum Umgang mit unbegleiteten minderjährigen Flüchtlingen Inobhutnahme, Clearingverfahren und Einleitung von Anschlussmaßnahmen beschlossen auf der 116. Arbeitstagung der Bundesarbeitsgemeinschaft Landesjugendämter vom 14. bis 16. Mai 2014 in Mainz http://www.b-umf.de/images/bagl_handlungsempfehlungen_umf_2014.pdf

Heinhold, Hubert (2015-2016): *Recht für Flüchtlinge?* Karlsruhe, von Loeper Literaturverlag
Leuschner, Jonathan (2016): *Einführung in das Asyl- und Aufenthaltsrecht bei UMF/UMA*, Fulda http://www.bvke.de/shared_data/forms_layout/efbvke/427963_WS2_Leuschner_RechtGrundlagen_20012016.pdf

Maqsudi, Jama (2015): *WE HAVE A DREAM - Jugendarbeit für und mit jungen Flüchtlingen* http://www.lpk-bw.de/archiv/news2015/pdf/20151215_maqsudi_asylverfahren_veranstaltung_traumat_fluechtlinge.pdf

Ministerium für Familie, Kinder, Jugend, Kultur und Sport des Landes Nordrhein-Westfalen (2015): *Leitfaden zur Umsetzung des vorläufigen Verfahrens zur Verteilung von unbegleiteten minderjährigen Flüchtlingen* in Nordrhein-Westfalen

https://www.mfkjks.nrw/sites/default/files/asset/document/leitfaden_vorlaeufiges_verfahren_zur_verteilung_von_umf_nrw_0.pdf

Müller, Andreas (2014): *Unbegleitete Minderjährige in Deutschland, Fokus-Studie der deutschen nationalen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN)*, Bundesamt für Migration und Flüchtlinge https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Publikationen/EMN/Studien/wp60-emn-minderjaehrige-in-deutschland.pdf?__blob=publicationFile

Parusel, Bernd (2008): *Unbegleitete minderjährige Migranten in Deutschland, Aufnahme, Rückkehr und Integration Studie II/2008 im Rahmen des Europäischen Migrationsnetzwerks (EMN)* https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/networks/european_migration_network/reports/docs/emn-studies/unaccompanied-minors/05_germany_national_report_on_unaccompanied_minors_final_version_de_publication_de.pdf

Bundesfachverband unbegleitete minderjährige Flüchtlinge, 2016: *Rechtliche Neuerungen für UMF 2015.2017* http://www.b-umf.de/images/2016_10_20_rechtl_Neuerungen.pdf

Zübeyde Duyar, Bielefeld, 22.01.2016: „Rechtliche Grundlagen für die Arbeit mit unbegleiteten, minderjährigen Flüchtlingen“ https://www.ak-asyl.info/fileadmin/redakteur/material/2016-01-22_UMF-Fortbildung-Clearingeinrichtungen.pdf

További cikkek

Eine Arbeitshilfe des Bundesfachverbands UMF über das Gesetz und die Gesetzesbegründung (2015) *Vorläufige Inobhutnahme – Was ändert sich zum 01.11.2015?* <http://www.b-umf.de/images/ablauf-vorl.-inobhutnahme.pdf>
<http://www.nds-fluerat.org/leitfaden/14-fluechtlinge-mit-duldung/121-aufenthaltsrechtliche-situation/>
<http://www.bamf.de/DE/Fluechtlingsschutz/UnbegleiteteMinderjaehrige/unbegleitete-minderjaehrige-node.html>
<https://www.uno-fluechtlingshilfe.de/fluechtlinge/fragen-antworten/wc/J102?gclid=CIr6hIbwt9ECFQ4TGwodDJJoMyw>
https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Publikationen/Broschueren/das-deutsche-asylverfahren.pdf?__blob=publicationFile
<https://info.diakonie.de/infothek/wissen-kompakt/detail/unbegleitete-minderjaehrige-fluechtlinge/>

Statistikák

http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=migr_asvunaa&lang=en