

A MENEKÜLTÜGYI ŐRIZET ÉS BEVEZETÉSÉNEK SZÜKSÉGESSÉGE

A migrációs, illetve menekültügyi tárgyú törvények 2013 júliusában történt módosításával kapcsolatban az egyik leglényegesebb változás a menekültügyi őrizet jogintézményének bevezetése volt. A menekültüggyel kapcsolatba hozható sajtómegjelenésekben – napi „aktualitásokon” kívül (zöldhatáron történő elfogadások, Vámoszabadi befogadó állomás megnyitása) a jogszabályváltozásnak valószínűleg ez az eleme jelent meg a legtöbbször, váltott ki nagyobb médiaérdeklődést.

A szakterületen dolgozók a menekültügyi őrizet, illetve az eljárás alatti rendelkezésre állást biztosító egyéb eszközök (menekültügyi óvadék) alkalmazásának lehetőségétől várják az idén januártól rendkívüli mértékben megnövekedett menedékkérelmek számának visszaesését. Bár a jelen cikk megírásakor erre vonatkozóan, az azóta eltelt idő rövidsége miatt kevés tapasztalat áll rendelkezésre, a legutolsó ismert trendek alátámasztani látszanak ezen várakozást. Az új, uniós normák figyelembevételével bevezetett menekültügyi őrizettől a szakemberek elsősorban azt várják, hogy visszatartó ereje miatt a megalapozatlanul menedékkérelmet benyújtó külföldiek száma jelentősen csökkenni fog, ezáltal a valóban védelemre szorulókkal történő munkára személyi és tárgyi erőforrások szabadíthatók fel. Ezt alátámasztja az is, hogy a menedékkérők többsége jelenleg nem a „klasszikus” válságövezetektől érkezik, sokan csak az idegenrendészeti eljárás, illetve idegenrendészeti őrizet elkerülése miatt folyamodnak nemzetközi védelemért. Az elmúlt időszakban tovább erősödött az a tendencia, hogy a menedékkérők túlnyomó többsége (2013-ban szinte száz százaléka) illegálisan érkezik Magyarországra. A menekültügyi őrizet időtartama rövidebb az idegenrendészeti eljárásban elrendelt őrizetnél, és azt az idegenrendészeti őrzött szállásoktól eltérő, speciális körülményeket biztosító intézményben kell végrehajtani. A menekültügyi őrizetet tehát minden esetben a menekültügyi hatóság rendeli el és hajtja végre a kifejezetten erre a célra kialakított vagy átalakított intézményekben. A tervek szerint a létesítményekben a külföldiek szabadon mozoghatnak, velük ottlétük alatt szociális munkások foglalkoznak, az épületen belül rendezvényeken és közösségi programokon való részvétellel is hasznosan tudják eltölteni az időt.

Menekültekkel foglalkozó-, és jogvédő szervezetek egy része azonban (mindenek előtt az ENSZ Menekültügyi Főbiztossága és a Magyar Helsinki Bizottság) csak látszatz megoldásnak tartja a menekültügyi őrizet bevezetését a migrációs szakterületen általuk észlelt anomáliák kezelésére. A menekültügyi őrizet kapcsán a Helsinki Bizottság kiemeli, hogy az intézkedés részletszabályaiból nem tűnik ki, hogy az idegenrendészeti őrzött szállásokhoz képest lényegileg eltérő, kevésbé szigorú és a menedékkérők speciális igényeit is figyelembe vevő rezsím érvényesülne a júliustól megnyíló menekültügyi őrzött befogadó központokban.⁴³⁴ Az ENSZ Menekültügyi Főbiztossága – azon túl, hogy üdvözlö a

⁴³⁴ Vélemény a migrációs joganyag legújabb módosításáról. A Helsinki Bizottság továbbra sem támogatja a menedékkérők őrizetés, és szorgalmazza az őrizet bírósági felülvizsgálata hatékonyságának javítását. Forrás: <http://helsinki.hu> (Letöltési idő: 2013.07.29.)

menekültügyi óvadék, mint alternatív rendelkezésre állást biztosító jogintézmény bevezetését, valamint a család egységének elve hangsúlyozását az elhelyezésnél – szintén kritikusan szól a menekültügyi őrizetről.⁴³⁵ Sérlemzik, hogy nem előzték meg hatásvizsgálatok és költségelemzések a jogszabályváltozást, illetve nem volt konzultáció a társadalmi szervezetekkel. Véleményük szerint az őrizetre okot adó körülmények listája túlzottan tág teret ad a jogalkalmazónak, a megfogalmazások homályosak, mely a jogbiztonságot veszélyezteti. Hangsúlyozzák, hogy az egyén helyzetének alapos vizsgálata kell, hogy legyen a szabadságelvönással járó intézkedések sarokkövének. Aggályosnak tartják azt is, hogy az intézkedés indoka a menedékkérők számának csökkentése.

A menedékjogi törvény és végrehajtási rendeletének felülvizsgálatára az Európai Bizottság elvárásainak való megfelelés miatt is szükség volt. Hazánkat a menedékkérők fogva tartásával kapcsolatos ügyekben a strasbourgi székhelyű Emberi Jogok Európai Bírósága az elmúlt években több alkalommal elmarasztalta. Ahogy az az egyes rendészeti tárgyú törvények módosításáról szóló 2013. évi XCIII. törvény⁴³⁶ általános indoklásában is szerepel, az Európai Bizottság 2012 tavaszán eljárást indított Magyarországgal szemben, melynek során több ponton hiányosságokat fogalmazott meg a magyar menekültügyi szabályozással kapcsolatban. Az Európai Unió ún. pilot⁴³⁷ eljárásban egyrészt a befogadás anyagi feltételeivel, de főleg a menedékkérők őrizetével kapcsolatosan jelzett érdemi kifogásokat. E kifogások egy részét a menekültügyi, illetve a migrációs jogszabályok 2012. évi CLXXXI. törvénnyel megvalósított módosítása rendezte.

A 2012. december 31-ig fennálló szabályozás szerint abban az esetben ha a külföldi illegálisan lépett be Magyarországra és idegenrendészeti őrizetbe került, akkor sem szabadították, ha őrizetbe vétele után menekült státusztért folyamodott. Tekintve, hogy menedékjogot kérő külföldiek túlnyomó többsége illegálisan érkezett hazánkba⁴³⁸ – mint illegális migránst – őrizetben tartották a menekültügyi eljárás ideje alatt. Ez a gyakorlat szűnt meg a 2013. január 1-jétől életbe lépő jogszabályváltozással⁴³⁹, mely minden valószínűség szerint nagyban hozzájárult a kérelmezők számának drasztikus emelkedéséhez. A változás lényegében azt jelentette, hogy a továbbiakban nem lehetett

⁴³⁵ UNHCR COMMENTS AND RECOMMENDATIONS ON THE DRAFT MODIFICATION OF CERTAIN MIGRATION RELATED LEGISLATIVE ACTS FOR THE PURPOSE OF LEGAL HARMONISATION.

Forrás: <http://www.unhcr-centraleurope.org/hu/pdf/informacioforrasok/jogi-dokumentumok/nemzeti-menekultugyi-szabalyozas/unhcr-eszrevetelek-es-ajanlasok-a-migracios-targyu-torvenyek-tervezett-modositasarol-2013.-aprilis.html> (Letöltési idő: 2013.07.29.)

⁴³⁶ Megjelent a Magyar Közlöny 101. számában (2013. június 20.)

Forrás: <http://www.kozlonyok.hu/nkonline/MKPDF/hiteles/MK13101.pdf> Letöltési idő: 2013-07-29.

⁴³⁷ Az „EU Pilot” eljárás azzal a céllal működik, hogy az uniós jog alkalmazásából adódóan felvetett, egy adott tagállamban meglévő ténybeli vagy jogi helyzet megerősítését igénylő kérdésekre és problémákra gyorsabb és teljesebb válaszokkal, illetve megoldásokkal szolgáljon. Azzal a céllal dolgozták ki, hogy javítsa az uniós szervei és a tagállamok hatóságai közötti kommunikációt és problémamegoldást az uniós jog pontos alkalmazásával kapcsolatban. Amennyiben sor kerülne a kötelezettségszegési eljárás igénybevételére, annak megindítása előtt főszabályként a Bizottság az EU Pilotot alkalmazza.

Forrás: http://ec.europa.eu/eu_law/infringements/application_monitoring_hu.htm Letöltési idő: 2013-07-29.

⁴³⁸ 2011-ben a Magyarországon menedéket kérő 1693 fő külföldi közül 1636 fő (96,6 %), míg 2012-ben a 2157 fő kérelmező közül 2074 fő (96,2 %) érkezett illegális módon.

Forrás: A Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal statisztikái. <http://www.bevandorlas.hu/statisztikak.php> (Letöltési idő: 2013.08.01.)

⁴³⁹ A harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi II. törvény 48. § (4) szerint a menedékjog iránti kérelem benyújtását megelőzően elrendelt kiutasítás végrehajtását az idegenrendészeti hatóság a külön jogszabály alapján folytatott menedékjogi eljárás jogerős befejezéséig felfüggeszti, ha a harmadik országbeli állampolgár külön törvényben meghatározottak szerint jogosult Magyarország területén való tartózkodásra. (Hatályos: 2013.01.01-jétől)

azon menedékkérőket idegenrendészeti őrizetben tartani, akik egyébként területen maradási joggal rendelkeznek. Miután az újonnan érkezők döntő többségének korábban jogerősen érdemben nem vizsgálták meg a kérelmét, rendelkeznek ezzel a joggal.⁴⁴⁰

A kérelmezők száma 2013 júliusának végén már meghaladta a 14 ezer főt, mely a '90-es évek eleje, vagyis a délszláv háborúk miatti tömeges menekülés korszaka után a legnagyobb kérelmezői létszám a hazai menekültügy történetében. Mindez az ellátásukra fordított költségek drasztikus emelkedésével is járt. Amíg a befogadó állomások átlagos ellátotti létszáma az elmúlt évben körülbelül 600-700 fő volt, addig 2013-ban volt olyan időszak is mikor egyidőben 2500 menedékjogot kérő külföldi ellátásáról kellett gondoskodni. Ennek következtében – a meglévő kapacitások maximális kihasználásán túl – komoly bővítést kellett végrehajtani, illetve új intézményeket is kellett nyitni. Ugyanakkor, mint azt már említettük az emelkedést lényegében a megalapozatlan kérelmek számának növekedése okozta, ezzel párhuzamosan a nemzetközi védelemben részesítettek száma nem emelkedett szignifikáns módon, azaz arányuk az összes benyújtott kérelemhez viszonyítva csökkent. Ezen tendenciák és az Unió álláspontja szükségessé tették a változtatást, figyelembe véve azt is, hogy a Bizottság nem önmagában a menedékkérők őrizetét kifogásolta, hanem kifejezetten az idegenrendészeti őrizetben tartást tartotta uniós jogba ütközőnek. Figyelemmel a Bizottság kifogására a menekültügyi őrizet önálló jogintézményként való bevezetése vált szükségessé, mely megfelelő jogalapot hoz létre a menedékkérők őrizetbe vételére vonatkozóan. A menedékkérők őrizetére vonatkozó szabályokat, az őrizet sajátos jellegére és nagyrészt eltérő céljára tekintettel, az idegenrendészeti szabályozástól világosan el kell különíteni. A menekültügyi őrizet szabályait az átdolgozott befogadási irányelv rendelkezéseire figyelemmel szükséges meghatározni.⁴⁴¹ A módosított befogadási irányelv részletesen rögzíti az őrizet szabályait illetve a rendelkezésre állás biztosítására alternatív lehetőségek alkalmazását is előírja, így a kijelölt helyen történő tartózkodás vagy a pénzügyi letét bevezetését. Az őrizet ideje mindenképpen rövidebb az idegenrendészeti eljárásban elrendelt őrizetnél, a körülmények pedig jelentősen jobbak annál.

A menedékjogi törvény alapján (31/A. § (1) bekezdés) a menekültügyi hatóság azt a külföldit veheti menekültügyi őrizetbe, *„akinek tartózkodási jogcíme kizárólag az elismerés iránti kérelem benyújtásán alapul, ha*

- a. az elismerését kérő személyazonossága, illetve állampolgársága nem tisztázott, ennek megállapítása érdekében,*
- b. az elismerését kérő a hatóság elől elrejtőzött vagy a menekültügyi eljárás lefolytatását más módon akadályozza,*
- c. alapos ok miatt feltehető, hogy az elismerését kérő a menekültügyi eljárás lefolytatását késlelteti vagy megghiúsítja, illetve szökésének veszélye áll fenn, a menekültügyi eljárás lefolytatásához szükséges adatok megállapítása érdekében,*
- d. az elismerését kérő őrizetbe vétele a nemzetbiztonság, illetve a közbiztonság vagy – a kötelező tartózkodásra kijelölt helyen irányadó magatartási szabályok súlyos vagy ismételt megsértése esetén – a közrend védelme érdekében szükséges,*
- e. a kérelem előterjesztésére repülőtéren eljárásban került sor, vagy*

⁴⁴⁰A 2013. július 1. utáni, illetve a 2013. január és június között érvényben lévő szabályozás szerint is idegenrendészeti őrizetben marad az a menedékkérő, akinek jogerősen elutasították a kérelmét vagy a kérelmét írásban visszavonta.

⁴⁴¹Az egyes rendészeti tárgyú törvények módosításáról szóló T/11207. számú törvényjavaslat általános indoklása.

f. a számára előírt megjelenési kötelezettséget az elismerését kérő felszólításra sem teljesítette, és ezzel akadályozza a dublini eljárás lefolytatását.”

Az őrizet elrendelése minden esetben egyedi mérlegelés alapján történik, ha az eljárás alatti rendelkezésre állás más eszközökkel nem látszik biztosíthatónak. Az őrizet időtartama maximálisa 6 hónap lehet, de kiskorú gyermekkel rendelkező család esetében harminc napnál nem tarthat tovább.

A törvény szerint a menekültügyi őrizetet mindenképpen meg kell szüntetni, ha a fent jelzett idő eltelt, vagy ha az elrendelésének oka megszűnt, ha az eljárás során az kerül megállapításra, hogy az őrizetbe vett kérelmező (kísérő nélküli) kiskorú, ha az őrizetben lévő kérelmezőnek huzamos idejű kórházi kezelésre van szüksége, illetve ha dublini eljárásban történő átadásra kerül sor, vagy nyilvánvalóvá válik, hogy a dublini átadást nem lehet végrehajtani.

A menekültügyi őrizet végrehajtásának szabályai az őrizet körülményeire vonatkozólag a jelenleg is külföldiek elszállásolására szolgáló épületekben viszonylag egyszerűen teljesíthetőnek látszanak. A szabályozás nem túlságosan részletekbe menő, lényegében azon ésszerű minimum szintnek felel meg, mely egy személy vagy család huzamosabb ideig való tartózkodására szolgáló épületben a mai viszonyok mellett elvárható. Személyenként legalább 5 m² mozgástér, elegendő számú vizesblokk, folyamatos áramellátás, kellő mértékű természetes megvilágítás.⁴⁴² Ezen túl megfelelő szabadlevegőn való tartózkodásra alkalmas terület, elkülönített orvosi vizsgálat céljára szolgáló helyiség, a látogatók fogadására szolgáló külön helyiség, telefon- és internet használati lehetőség biztosítandó. Az egyéb őrizetre szolgáló intézményektől való szigorú fizikai elkülönülést szintén tartalmazza a vonatkozó jogszabály, így menekültügyi őrizet végrehajtására szolgáló létesítmény rendőrségi fogda vagy büntetés-végrehajtási intézet területén nem létesíthető.

A menekültügyi őrzött befogadó központban elhelyezett külföldiek tartózkodására vonatkozó szabályokat külön napirend szabályozza. A napirend előírja az étkezés és más szolgáltatások igénybevételének rendjét és időintervallumát, az egyes helyiségek használatának szabályait, a kérelem és panasz benyújtásának rendjét, valamint a balesetvédelmi és tűzvédelmi előírásokat, a dohányzásra vonatkozó szabályokat továbbá a telefon és internet használatát. Iránymutatást ad az elismerését kérő jogairól és kötelezettségeiről, valamint a napirendi pontok részletes végrehajtásáról (általános rendelkezések, az elismerését kérő jogai, az elismerését kérő köteleességei, jogorvoslati szabályok, egyéb rendelkezések).

A menekültügyi őrizetre vonatkozó szabályozás – kifejezetten az írott joganyag szintjén, végrehajtásának a kezdeti, gyakorlati tapasztalatokra még támaszkodni nem tudó időszakában – teljes körűnek és elegendőnek látszik. Kellő garanciát nyújt az ügyfelek részére, illetve a szándékok szerint annak időtartama alatt kielégítő körülményeket biztosít. Alapvető céljait tekintve (az eljárás alatti rendelkezésre állás biztosítása, nyilvánvalóan megalapozatlan kérelmek számának visszaszorítása) az első „feltételnek” értelemszerűen eleget tesz. A második cél megvalósulásával kapcsolatban viszont felmerülhet az a kétség, hogy esetlegesen a nemzetközi védelemre joggal igényt tartó külföldieket is eltántoríthatja a kérelem benyújtásától. A tapasztalatok számbavételéhez, illetve ezek értékelése után a jogalkalmazási gyakorlat – vagy a későbbiekben esetlegesen a szabályozók –

⁴⁴² A huzamos tartózkodásra szolgáló helyiségek műszaki paramétereit (megvilágítás, szellőzés, minimális belmagasság, stb.) az országos településrendezési és építési követelményekről szóló 253/1997. (XII. 20.) Kormányrendelet szabályozza.

megváltoztatásához természetesen kellő időre, és a menekültügyi tendenciák elemzésére van szükség.

Végezetül a törvényben meghatározott egyéb típusú rendelkezésre állást biztosító intézkedések (menekültügyi hatóság előtti rendszeres jelentkezési kötelezettség, kijelölt tartózkodási hely elrendelése, illetve menekültügyi óvadék alkalmazása) közül az utóbbira vonatkozó főbb szabályokat ismertetem. Részletszabályait a menekültügyi őrizet végrehajtásának szabályairól és a menekültügyi óvadékról szóló 29/2013. (VI. 28.) BM rendelet szabályozza, mely szintén július 1-én lépett hatályba. Az óvadék letételének feltételeit a menekültügyi hatóság hivatalból vizsgálja, azt az eljárás bármely szakában engedélyezheti. Amennyiben a rendelkezésre állás biztosíthatónak látszik az óvadék letételével, és annak megfizetésére a külföldi képes és hajlandó, arról a menekültügyi hatóság határozatot hoz. Az óvadék összegét a menekültügyi hatóság az elismerését kérő személyi és vagyoni körülményeire tekintettel állapítja meg, összege minimum 500 maximum 5000 Euró lehet. A letett óvadék összege meghatározott esetekben az államara száll.

Az óvadék mint jogintézmény menekültügyben történő alkalmazására nemzetközi szintén is kevés példa van. Bár a gyakorlati végrehajtásra vonatkozó szabályok meglehetősen alaposan kidolgozottak tűnnek, a tényleges alkalmazhatóság, illetve a „potenciálisan megcélzott” ügyfélkör várható reakciója meglehetősen kérdéses, erre vonatkozóan tudomásuk szerint előzetes vizsgálatok nem készültek. Kérdések vethetők fel továbbá az ellátásokkal, illetve – menekültként vagy oltalmazottként történő elismerés esetén – egyéb pénzbeli vagy természetbeni támogatások igénybevételével kapcsolatban. Ha ugyanis bebizonyosodik, hogy a külföldinek nagy összegű készpénz áll rendelkezésére, ezzel – vagyoni helyzete alapján – a potenciálisan rendelkezésre álló ellátásokból és támogatásokból kizárhatja magát.

Összefoglalásképpen elmondhatjuk, hogy a szabályozás a menedékjogi törvénytől a végrehajtást részleteiben előíró alacsonyabb szintű szabályzókig meglehetősen alaposan kidolgozott, ugyanakkor az új rezsím működésének hatékonyságát számos előre nem látható tényező is befolyásolni fogja, illetve a rendszer kezdeti fogadtatása a területen dolgozó nem állami szereplők részéről is inkább kritikus.