



Dr. Magyariné Dr. Nagy Edit
szabályozási és koordinációs helyettes államtitkár
Belügyminisztérium

Tisztelt Helyettes Államtitkár Asszony!

A közigazgatási egyeztetés keretében történő véleményezés céljából megküldött, az egyes migrációs illetve menekültügyi tárgyú törvények jogharmonizációs célú módosításáról szóló törvény tervezetével kapcsolatosan az alábbi észrevételeket és javaslatokat tesszük:

5.§.

(6) „A kérelemről a fellebbezés tárgyában hozott elutasító döntés közlésétől számított három napon belül a fellebbezést elbíráló idegenrendészeti hatóságnál kell benyújtani. A hatóság a kérelmet az ügy irataival és ellenkérelmével együtt haladéktalanul megküldi a bíróságnak.”

A három naptári napos határidőt indokolatlanul rövidnek tartjuk (rendszeresen előfordulnak olyan esetek, amikor egy munkanapot három, vagy akár több munkaszüneti nap követ), javasoljuk a „három munkanapon belül” határidőt.

9.§.

Összhangban azon jogalkotói szándékkal, ami a menekültek és kiegészítő védelmet élvezők jogállásának tartalmi közelítését célozza, ami az előterjesztés általános indokolásának 5. pontjában is kifejezésre jut, javasoljuk a (1) b) és a (2) g) esetén a „bevándorolt, letelepedett és menekültként elismert harmadik országbeli állampolgár” személyi kört kiegészíteni az oltalmazott jogállású harmadik országbeli állampolgárokkal. További érv, hogy az előterjesztés részletes indokolása a változtatást a „kiskorú gyermek mindenek felett álló érdekével” támasztja alá, amely szempont tekintetében nem látunk érdemi különbséget az oltalmazott jogállású személyek és a menekültek valamint a huzamos tartózkodás jogát gyakorló személyek között.

10.§.

A HarmTv. 54.§.(1) c) pontja esetében javasoljuk a jelenleg hatályos szöveg megtartását, azaz a „kijelölt helyen irányadó magatartási szabályok” helyett a „kijelölt helyen előírt magatartási szabályok” fogalmának használatát. Ez utóbbi egyértelműbb helyzetet teremt: az előírt szabályok műbenléte, azok betartásának vagy be nem tartásának kérdése objektív módon vizsgálható.

Javasoljuk továbbá a HarmTv. 54.§.(5) b) pontjának törlését. Az idegenrendészeti őrizet maximálisan 12 hónapos időtartamát önmagában is indokolatlanul hosszúnak tartjuk, ami menekültügyi őrizet jogintézményének bevezetésével számos külföldi állampolgár esetében jelentősen hosszabbodni fog az őrizetben ténylegesen eltöltött idő akár 18 hónap is lehet. Ennek fényében javasoljuk, hogy a hat



hónapos őrizet további hat hónappal való meghosszabbítását csak a lehető legritkább esetben alkalmazza a hatóság, jelesül az őrizetben lévő külföldi együttműködésének hiányában. Az őrizet meghosszabbítása pusztán amiatt, hogy a származási vagy visszafogadni köteles állam hatóságai nem működnek együtt a magyar hatósággal, az őrizetbe vett külföldi személyétől, együttműködési vagy akár hazatérési szándékától független tényállás, a külföldi emiatt való őrizetben tartása aránytalan és méltánytalan, semmilyen módon nem szolgálja a kiutasítás végrehajthatóságát, és indokolatlan gazdasági és társadalmi költségeket jelent.

12.§.

A HarmTv. 63. §. javasolt változtatását rendkívül aggályosnak, az Alaptörvény szellemével ellentétesnek tartjuk. A jelenlegi szabályozás lehetővé teszi a közösségi szálláson tartózkodást azon harmadik országbeli állampolgárok számára, akiknek kiutasítása nem végrehajtható, és velük szemben idegenrendészeti őrizetet nem lehet foganatosítani. Ezzel párhuzamosan a munkavállalás lehetőségétől gyakorlatilag elzárja őket, a külföldiekre vonatkozó általános szabályok alkalmazása csupán hipotetikus lehetőség, a gyakorlatban nem megvalósítható. A javasolt jogszabály-változtatás két hónapra csökkenti a közösségi szálláson vagy befogadó állomáson történő elhelyezés időtartamát úgy, hogy ezzel párhuzamosan nem változtat a munkavállalás feltételein. Ezzel a hatóság a Magyarországon tartózkodó külföldiek egy csoportját közterületen való tartózkodásra, és illegális jövedelemszerző tevékenységre kényszeríti, amivel jelentősen veszélyezteti a közrendet és közbiztonságot. Legális megélhetési lehetőség megléte, felkínálása nélkül az illegális tevékenység (jövedelemszerzés, a kijelölt tartózkodási hely és az ország illegális elhagyása) nem az egyének felróható magatartás, hanem a jogszabálmódosítás állami aktusának egyetlen lehetséges következménye lesz.

A gyakorlatilag korlátlan idejű intézményes elhelyezés időtartamának radikális lecsökkentését nem ellenezzük, amit hiányolunk, az a legális megélhetési – elsősorban munkavállalási – lehetőségek biztosítása. Javasoljuk, hogy a HarmTv. 64. §. szövege az alábbiak szerint módosuljon:

„Az a harmadik országbeli állampolgár, akinek kijelölt helyen való tartózkodását az idegenrendészeti hatóság elrendelte, az elrendelő idegenrendészeti hatóság hozzájárulásával a magyar állampolgárokra vonatkozó szabályok szerint jogosult arra, hogy keresőtevékenységet folytasson.”

Javasoljuk továbbá, hogy a jelenleg hatályos HarmTv. 63.§. (2) bekezdése ne kerüljön törlésre: kivételesen indokolt esetben (kisgyermekes családok, rokkantak, egészségkárosodottak), a közösségi szállás vagy befogadó állomás kényszerű elhagyása azonnali és közvetlen veszélynek tenné ki az érintetteket, ami nem lehet hatósági intézkedés egyenes következménye.

A javasolt 63.§. (3) bekezdés műfajilag nem világos: A törvény arról rendelkezik, hogy egy elrendelő határozat szövegébe kötelezően és univerzálisan be kell venni egy olyan normatív elemet, amiről a törvény más helyen nem rendelkezik. A kijelölt tartózkodási hely elhagyásának ily módon való tilalma az 54. §. (1) c) pontja értelmében folyamatos újbóli idegenrendészeti őrizet elrendelésére ad lehetőséget, amit rendkívül aggályosnak tartunk.

13.§.

A javasolt szöveg félreérthető: a részletes indokolásból kiolvasható jogalkotói szándéknak megfelelően javasoljuk az alábbi szöveget:

„64. § Az a harmadik országbeli állampolgár, akinek kijelölt helyen való tartózkodását az idegenrendészeti hatóság a 62. § (1) bekezdés e) pontja alapján elrendelte, az elrendelő idegenrendészeti hatóság hozzájárulásával a magyar állampolgárokra vonatkozó szabályok szerint



jogosult arra, hogy keresőtevékenységet folytasson.”

24.§.

Javasoljuk, hogy a magánszálláson élő – és így a költségvetési kiadásokat nem terhelő – menedékkérők esetében a jogszabály a kérelem benyújtásának időpontjától tegye lehetővé a külföldiekre vonatkozó általános szabályok szerinti munkavégzést.

Javasoljuk, hogy a MeT. 5. §. (1) d) pontját a 2011. évi CLXXV. törvény fogalomhasználatának megfelelően módosítsák, bővítve ezzel azon szervezetek körét, akikkel a menedékkérő kapcsolatot létesíthet:

„a menekültügyi eljárás időtartama alatt az Egyesült Nemzetek Szervezete Menekültügyi Főbiztosságával, illetve más nemzetközi vagy hazai civil szervezettel való kapcsolat felvételére és fenntartására.”

27.§.

A jogbiztonság érvényesülése érdekében javasoljuk, hogy a hatóság szabályozza azt a kritériumrendszert, ami alapján visszamenőlegesen meghatározza a fedezet meglétét. Szabályozni kell az anyagi fedezet lehetséges forrásait, valamint az azokhoz való tényleges hozzáférési lehetőség igazolásának módját.

29.§.

A huszonnégy órát meghaladó bejelentés nélküli eltávozás szankcionálása indokolatlanul szigorú, az utólagos tisztázást igénylő Vis Maior lehetősége túlságosan nagy. Javasoljuk az időtartam 48 órára változtatását, ez lényegesen egyértelműbb helyzeteket teremt a jogalkalmazás során.

31.§.

Noha a menekültügyi őrizet bevezetése formailag megfelel az átdolgozott befogadási irányelv egyes rendelkezéseinek, annak bevezetését a jelenleg javasolt formában nem tartjuk megfelelőnek, egy minden szempontból hatékonyan működő, a kívánatos migrációs és menekültügyi stratégiai szempontokkal összhangban lévő, valamint az EU migrációs és menekültügyi joganyagával és jogfejlődésével valamint az általános alapjogi normákkal összhangban lévő intézkedésnek. Az előterjesztés és a részletes indokolás szövegét olvasva úgy érezzük, hogy a jogalkotó szándéka elsődlegesen a 2012. december 31-e előtt alkalmazott őrizeti rendszer alternatívájának kidolgozása lenne, nem pedig egy olyan befogadási rendszer felállítása, amiben megjelenik ugyan a menedékkérők őrizete, de kivételes, és végső esetben alkalmazott megoldásként. Noha a Befogadási Irányelv a 8. cikk 2. pontban rendelkezik arról, hogy a menedékkérők őrizetbe vételét megelőzően az elrendelő hatóságnak meg kell győződnie arról, hogy nincsenek más, kevésbé kényszerítő alternatívák, a jelenlegi előterjesztés szövegéből nem derül ki, hogy ezt milyen eljárás keretében, és milyen kritériumrendszer alapján szándékozik tenni. Ugyanúgy az irányelv 8. cikk 2. pontja rendelkezik arról, hogy minden esetben eseti, személyre szabott mérlegelés után lehet valakit őrizetbe venni, ennek az eljárásrendjéről szintén nem esik szó az előterjesztésben. A menekültügyi őrizet bevezetését csak úgy tartjuk elfogadhatónak, ha a jogalkotó kidolgozza, és a hatóság alkalmazza az őrizet elrendelésének részletes feltételrendszerét, az egyéni körülmények és alternatívák vizsgálatának eljárási protokollját, ezáltal biztosítva, hogy azt valóban kivételes esetekben, és nem pedig a magyar befogadási rendszer általános és rutinszerűen alkalmazott működési gyakorlatként alkalmazza.



Noha a menekültügyi őrizet intézményének bevezetését a fenti garanciák hiánya miatt általánosságban nem támogatjuk, felhívánk a figyelmet néhány további problémára:

A javasolt MeT 31/A. §. (7) szerint a bíróság az őrizetet legfeljebb 60 nappal hosszabbíthatja meg. Ez nincs összhangban az új Befogadási Irányelv 9. cikk 1. bekezdésével, miszerint az őrizetet a lehető legrövidebb ideig kell alkalmazni. Az idegenrendészeti őrizet bírósági meghosszabbításának maximális időtartama 30 nap, tehát a hatályos jog szerint lehetséges a 60 napnál rövidebb idő, a menekültügyi őrizet elrendelési időtartamát is ehhez kell igazítani.

A javasolt MeT 31/F. §. (3) nem nyújt kellő garanciát a különleges bánásmódot igénylő személyek őrizetének az új Befogadási Irányelvnek megfelelő végrehajtására. Javasoljuk az Irányelv 11. cikk 1. bekezdésében foglalt rendszeres monitorozásnak és a speciális (különösen egészségügyi) szükségletek kielégítésének törvényi szintű szabályozását.

Javasoljuk a 31/F. §. (4) aa) pont kiegészítését és módosítását, összhangban az 5. §. (1) d) pontjával, az alábbi módon:

„a hozzátartozójával, az Egyesült Nemzetek Szervezete Menekültügyi Főbiztosságával, illetve más nemzetközi vagy hazai civil szervezettel történő ellenőrzés nélküli kapcsolattartásra”

Nem látjuk indokoltnak, hogy menedékkérők esetén támogassuk a származási ország konzulátusával való kapcsolattartást, folyamatban lévő menekültügyi eljárás esetén ez nem engedélyezett, a menedékkérőt megilleti a származási ország hatóságaitól való védelem.

Aggályosnak tartjuk a 31/F. §. (4) be) pontban szabályozott térítési köteleességet. Befogadó állomáson történő elhelyezés esetén a menedékkérőt csak abban az esetben terheli térítési kötelezettség, ha az ellátás fedezete rendelkezésére áll. Javasoljuk ugyanezen elv alkalmazását a menekültügyi őrizet esetén, a befogadás anyagi feltételeinek nyújtását illetően nem tehetünk különbséget a két csoport között, ezzel sérülne a jogegyenlőség elve. Különösen érthetetlen a jogalkotói szándék azokra az esetekre nézve, amikor az őrizetben lévő menedékkérőket menekültként vagy oltalmazottként ismerik el. Javasoljuk a 31/F. §. (4) be) pont törlését.

Mind az új Befogadási Irányelv, mind a 31. §.-hoz fűzött részletes indokolás hangsúlyozza, hogy a menekültügyi őrizetet az idegenrendészeti és más őrizeti formáktól világosan elkülönülő rendszerben kell megvalósítani. Ennek teljesülésének feltételeit jelenleg nem látjuk biztosítottak, sem a menekültügyi őrizet megvalósítására kijelölt objektumok tekintetében, sem pedig az őrizet szakmai végrehajtásához szükséges tárgyi, személyi és eljárásrendi feltételek rendelkezésre állását illetően. A menekültügyi őrizet tervezett július elsejei bevezetését túlságosan közeli időpontnak tartjuk, az elmúlt két és fél év idegenrendészeti őrizetével kapcsolatos – az őrzött szállásokon végzett rendszeres szakmai tevékenységünk során szerzett – tapasztalataink alapján valószínűnek tartjuk, hogy a rendszer működtetésében súlyos problémák jelentkeznek, amelyek komolyan veszélyeztethetik a menedékkérők és a velük foglalkozó szakemberek épségét és biztonságát, valamint jelentősen ronthatják a menekültügyi szakma hazai és nemzetközi megítélését. Mivel az új Befogadási Irányelv átültetésével kapcsolatban nincs sürgető kényszer, javasoljuk, hogy a menekültügyi őrizetre vonatkozó rendelkezések hatálybalépésének határidejét módosítsa a jogalkotó 2014. január 1-jére, és a köztes időben dolgozza ki a végrehajtás garanciális szabályait, valamint teremtse meg az őrizet végrehajtásának tárgyi, személyi és eljárásrendi feltételeit.

32.§.

Üdvözljük a jogalkotói szándékot, hogy az elismert menekültek és oltalmazottak intézményes elhelyezésének időtartamát lerövidíti, és helyette a magyar társadalom helyi közösségeibe való integrációt támogatja. A jelenleg hatályos végrehajtási utasítás ugyanakkor lehetővé teszi egy jól



meghatározott személyi kör számára, hogy a szabott határidőn túl is a befogadó állomáson maradhassanak addig, amíg elhelyezésük, integrációjuk a befogadó állomáson kívül megoldódik. Javasoljuk, hogy a 32.§. egészüljön ki az alábbi, (3) bekezdéssel, és a javasolt (3) bekezdés kapja a (4) sorszámot:

„A menekült és az oltalmazott befogadó állomáson történő elhelyezését és ellátását a menekültügyi hatóság az (1) bekezdésben foglalt időtartamon túl akkor engedélyezheti, ha a menekült vagy az oltalmazott a 60. életévét betöltötte, illetve a társadalomba történő beilleszkedésre, önálló életvitelre tartós és visszafordíthatatlan egészségromlása, szellemi vagy testi fogyatékosága vagy súlyos trauma következtében kialakult állapota vagy betegsége, illetve terhessége miatt nem képes, feltéve, hogy az egészségromlás vagy fogyatékoság nem igényli a menekült, illetve az oltalmazott intézményi szakellátását.”

35.§.

Javasoljuk, hogy a jogalkotó törvényi szinten szabályozza az „ellenőrzési és koordinatív feladatok” tartalmát. A javaslat jelen formájában nem értelmezhető, az előterjesztés úgy hajt végre alapvető rendszerátalakítást – az ellátások és támogatások rendszerének teljes lebontását, megszüntetését – hogy nem jelöli ki az új rendszernek a kereteit sem. Ennek hiányában nem lehet tartalmilag értékelni a javasolt módosítást.

52.§.

A Szociális Törvényben megjelenő „integrációs szerződés” intézményének bevezetését nem tudjuk érdemben értékelni, ugyanis teljes mértékben hiányoznak a szerződés tartalmi és formai részletei, valamint a szerződés végrehajtásának mechanizmusa sincs szabályozva. Javasoljuk, hogy a Budapesten élő menekültek és oltalmazottak esetében ne kerületi szinten, hanem a Fővárosi Kormányhivatalnál kössék az integrációs szerződéseket. Tapasztalatunk szerint a Budapesten élő nemzetközi védelmet élvező személyek gyakran váltanak lakóhelyet az egyes kerületek között, mobilitásuk indokolatlan adminisztratív terhet róna rájuk is és az illetékes kerületi kormányhivatalokra is.

Aggályosnak tartjuk a még ismeretlen Sztv. §. (5) bekezdésében megjelenő „indokolt eset”

használatát. Az a)-d) pontokban felsorolt esetek lefedik a lakóhelyváltoztatás főbb okait, bár nem szerepel köztük a tanulmányok folytatása, ami szintén jellemző költözési ok. Nem világos, ki előtt, milyen formában kell a további indokltságot igazolni. Problematikus ez a rendelkezés amiatt is, hogy a menekülteket és oltalmazottakat a magyar állampolgárokkal azonos jogok illetik meg, amelyek része a lakóhely szabad megválasztásának joga. Mivel az integrációs szerződésben folyósított támogatások központi költségvetési normatívából származnak, és a kormányhivatalok csupán folyósítják azokat, a kerületi-települési illetőség nem releváns a jogosultság szempontjából. Természetesen a konkrét támogatási rendszer ismerete nélkül nehéz eldönteni, hogy van-e olyan eleme, ami jelentősen sérül akkor, ha az a)-d) pontokban felsorolt költözési okoktól eltérő indokból változtat valaki lakóhelyet, de ismerve a jelenlegi szociális és menekültügyi ellátórendszer elemeit ez kevésbé valószínű.

A koncepció kidolgozatlansága ellenére az előterjesztés szövege meglehetősen részletesen tárgyalja a támogatások felfüggesztésének és megszüntetésének feltételeit. A támogatások tartalmának ismerete nélkül nem tudjuk a felfüggesztés és megszüntetés arányosságát és indokltságát megítélni, csupán néhány általános észrevételünk van:

Az „önhiba” fogalma meglehetősen idegen a Szociális Törvény szellemiségétől (nem is szerepel benne sehol), javasoljuk a szerződésszegés tényállásának normatív meghatározását. A büntetőeljárás



megindulása valószínűleg aránytalan egy megélhetést biztosító vagy ahhoz jelentősen hozzájáruló támogatás felfüggesztéséhez, javasoljuk annak törlését.

Kiskorú családtagokról vagy egyéb eltartottakról gondoskodó személyek esetében külön mérlegelést igényel a felfüggesztés vagy megszüntetés. Nem derül ugyanakkor ki a tervezetből, hogy az integrációs szerződés keretében folyósított támogatások miként kezelik az egy családban illetve egy háztartásban élőket, ezt is fontos lenne szabályozni.

Komoly kételyeink vannak azzal kapcsolatban, hogy a menekültek és oltalmazottak társadalmi beilleszkedését segítő intézkedések Szociális Törvénybe való mechanikus beemelése, a tartalmi-végrehajtási elemek teljes hiánya – és ebből kifolyólag vélhetően rendeleti, vagy alacsonyabb szintű kodifikációja – a jelenleginél valóban hatékonyabb integrációs és támogatási rendszert eredményezne. Mindenképpen támogatjuk a jogalkotó azon szándékát, hogy felszámolja a jelenlegi intézményi függést eredményező ellátórendszert, hogy kialakítson egy rugalmas, személyre szabott, a kölcsönös felelősségvállaláson, a méltányosságon, arányosságon és fokozatosságon alapuló integrációs keretrendszert. Ehhez azonban komoly szakmai és szakpolitikai egyeztetésre, megalapozott hatástanulmányokra és modellszámításokra, valamint a végrehajtási rendszer részletes kidolgozására van szükség. A jelenlegi törvénymódosítás főlegesen rögzítene egy sor olyan intézkedést, amelynek szükségessége, megalapozottsága egyáltalán nem igazolt, főlegesen jelölne ki kényszerpályákat a részletszabályok kidolgozóinak és a támogató intézmények, szervezetek működtetőinek, és a más okokból is rendkívül túlterhelt szociális igazgatás számára.

Mivel a törvénymódosítás ezen része nem jogharmonizációs feladat, a tervezett hatálybalépés is 2014 januárja, javasoljuk, hogy a MeT ellátások és támogatások rendszerére vonatkozó részeinek, valamint az SzTv menekültek társadalmi beilleszkedésének elősegítésével foglalkozó részének módosítását tűzze a jogalkotó egy későbbi időpontra, amikor a változtatások tartalmi és költségvetési vonatkozásainak ismeretében megalapozottabban lehet dönteni azok indokoltságáról, megalapozottságáról.

Végezetül két általános észrevételt kívánunk tenni:

Továbbra is messzemenőig ellenezzük a kiskorúak őrizetbe vételét és őrizetben tartását, ezért, hivatkozva az alapvető jogok biztosának AJB 4019/2012. számú 2012. június 25-én kelt jelentésének megállapításaira, miszerint a kisgyermekes családok őrizetben tartása sérti az Európai Emberi Jogok Egyezményét és a Gyermekjogi Egyezményt, javasoljuk, hogy mind az idegenrendészeti mind pedig a menedékjogi őrizet személyi hatályából kerüljenek ki a gyermekek és a gyermekes családok.

A messzemenőig üdvözöljük a jogalkotó jelen előterjesztésben is megjelenő azon szándékát, hogy a menekültek és oltalmazottak jogállását a lehető legnagyobb mértékben közelítse egymáshoz. Ennek érdekében fontos lenne annak egyértelmű szabályozása, hogy az oltalmazott jogállású személyeket megillessa a külföldiekre vonatkozó általános szabályok szerinti honosítás lehetősége, valamint a kedvezményes honosítás lehetősége abban az esetben, ha magyar állampolgár családtagjai.



MENEDÉK – MIGRÁNSOKAT SEGÍTŐ EGYESÜLET

Reméljük, észrevételeinkkel és javaslatainkkal érdemben hozzá tudunk járulni a hazai migrációs és menekültügyi szabályozás javításához.

Budapest, 2013. április 11.

Üdvözlettel,

Kováts András
igazgató