



A Menedék Egyesület állásfoglalása

a menedékkérők helyzetére vonatkozó szabályok 2017 elején tervezett további szigorításáról

A Menedék – Migránsokat Segítő Egyesület aggodalommal fogadta a Kormány által az Országgyűlés elé terjesztett, T/13976 számmal érkeztetett javaslatot „a határőrizeti területen lefolytatott eljárás szigorításával kapcsolatos egyes törvények módosításáról”, mely a menekültügyi és bevándorlási rendszer további átalakítását célozza.

Álláspontunk szerint az előterjesztés által javasolt jogszabályi és intézményi változtatások nem, vagy csak részlegesen szolgálják az előterjesztő által megfogalmazott – és a Menedék Egyesület által is messzemenőig támogatott – célokat, jelesül egy biztonságosabb, és a visszaélésekre kevesebb lehetőséget adó menekültügyi rendszer működtetését. Véleményünk szerint a Kormány előterjesztése három káros hatással jár:

- erodálja a jogállami normákat;
- rombolja a hatályos nemzetközi jognak megfelelő menekültvédelmi rendszert;
- működési anomáliákat idéz elő a menekültügyi és bevándorlási intézményrendszerben.

A tervezet egy nehezen fenntartható, sérülékeny, költséges és jelentős köz- és nemzetbiztonsági kockázatokat jelentő intézményi működéshez vezethet – éppen ellentétben a kormány szándékával és a társadalmi érdekekkel.

A fentieket alátámasztó érveinket az alábbiakban részletesen is kifejtjük. Reméljük, hogy észrevételeink annak ellenére eljutnak a jogalkotókhoz és jogalkalmazókhöz, hogy az elmúlt évek gyakorlatával ellentétben egyesületünket nem vonták be az előterjesztés közigazgatási egyeztetésébe. Nincs tudomásunk arról sem, hogy a jogalkotási törvényt betartva társadalmi egyeztetést kezdeményezett volna az előterjesztő. Magyarország érdeke az, hogy hatékony, biztonságos és méltányos menekültügyi és bevándorlási intézményrendszert működtessen. Reméljük, hogy ezt a célt a kormány nem veti el a rövid távú politikai haszon kedvéért. Elengedhetetlen, hogy a rendszer működését szolgáló szakpolitikai döntések előkészítésébe és végrehajtásába bevonják azokat az állami és civil intézményeket és szakembereket, akik rendelkeznek a megfelelő szaktudással ahhoz, hogy a megváltozott feltételek megkövetelte rendszerszintű változtatásokat kialakítsák és alkalmazzák.

Véleményünk szerint a jelenlegi előterjesztés nélkülözi ezeket a garanciákat, és ezért nem alkalmas a kívánt változások elérésére.



Általános észrevételek

A javaslat általános indokolásának első bekezdéséből egyértelművé válik, hogy a Kormány a tranzitónát „lényegében őrizetnek” tekinti. Ezzel ellentmond a tranzitóna bevezetésekor Trócsányi László igazságügyi miniszter által kifejtetteknek. Akkor a miniszter azt állította, hogy „(...) a tranzitóna nem egy őrizet, ezt szeretném hangsúlyozni. Tehát a tranzitónában nincs őrizet, szabadon lehet járni benne, kimenni nyilvánvalóan, és ráadásul a különleges csoportokra pedig nem is vonatkozik a tranzitóna“.¹ Kívánatos lenne, hogy a Kormány egyértelművé tegye a tranzitónák státusára vonatkozó álláspontját. A jelenlegi következetlen és inkonzisztens álláspont megnehezíti a szakmainak szánt érvek értelmezését, és – egy ponton túl – azok komolyan vételét.

A javaslat arra is utal továbbá, hogy a Kormány belátja, jelenleg nem teljesülnek a „tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet” a menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény 80/A. §-ban előírt feltételei², így a rendelkezések javasolt módosításával kívánja szélesíteni a válsághelyzet jogi alapjait, így akarván felszámolni a jelenlegi jogsértő gyakorlatot. Egyesületünk nem pártolja, hogy a végrehajtó hatalom különösen széles, a magánszférát erőteljesen csorbító, a jogállami garanciákkal körbe nem vett előjogokhoz jusson Ilyenekre csak valóban rendkívüli helyzetben lehet szükség, amikor a közigazgatási működés lehetetlenné válik. Erről sem 2015-ben nem volt, sem azóta nincs szó.

A javaslat végrehajtása olyan infrastrukturális fejlesztéseket és átalakításokat feltételez, amelyek a jelenlegi menekültügyi intézményrendszer már meglévő kapacitásai mellett feleslegesek. Nem világos számunkra, hogy a válsághelyzet általánossá tételével, és a tranzitónákban való elhelyezés főszabállyá tételével egyidejűleg mi a jogalkotó szándéka a jelenleg még működő nyitott és zárt befogadó intézményekkel. Az általános menekültügyi rendszer további lebontása jelentős kockázatot jelent, ugyanis nem csak a jelenlegi migrációs

¹ Elhangzott 2015. szeptember 1-jén, Trócsányi László meghallgatásán az Országgyűlés honvédelmi és nemzetbiztonsági bizottsági ülésén.

² Tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet rendelhető el, ha

a) a Magyarországra érkező elismerést kérők száma

aa) egy hónap átlagában a napi ötszáz főt,

ab) két egymást követő hét átlagában a napi hétszázötven főt vagy

ac) egy hét átlagában a napi nyolcszáz főt

meghaladja,

b) a Magyarországon a tranzitónában tartózkodók száma - a külföldiek ellátásában közreműködő személyeket nem számítva -

ba) egy hónap átlagában a napi ezer főt,

bb) két egymást követő hét átlagában a napi ezeröttszáz főt vagy

bc) egy hét átlagában a napi ezerhatszáz főt

meghaladja,

c) az a) és b) pontban meghatározott eseteken kívül bármely olyan migrációs helyzettel összefüggő körülmény alakul ki, amely valamely település közbiztonságát, közrendjét vagy a közegészségügyet közvetlenül veszélyezteti, különösen, ha az adott településen vagy annak külterületén található befogadó állomáson vagy a külföldiek elhelyezését biztosító egyéb létesítményben zavargás tör ki, vagy erőszakos cselekményeket követnek el.



válság elhúzódásával kell számolni – amire az előterjesztő is utal – hanem a migrációs folyamatok esetleges áthelyeződésével is. Nem látjuk, hogy az előterjesztésben foglaltak megvalósulásával létrejövő befogadási intézményrendszer miként tudná kezelni például az ukrajnai válság eszkalálódása során esetleg kialakuló migrációs krízist. Az ilyen változásokat jellemzően nem ad-hoc jogszabály-módosításokkal, hanem jól tervezett, stabil, de rugalmas menekültügyi intézményrendszerrel lehet hatékonyan és biztonságosan kezelni.

Részletes észrevételek

A javaslat 1. §-a kapcsán szükséges kiemelni, hogy a kísérő nélküli kiskorúakra vonatkozó uniós szabályozás – amellyel a magyar jogszabályoknak összhangban kell állniuk – egy, az alábbiakban kifejtett kivétellel, életkoruk alapján nem tesz különbséget a 18 évnél fiatalabbak, azaz a kiskorúak között befogadásuk terén. A menedékkérők befogadásáról szóló 2013/33/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv (a továbbiakban: Befogadási irányelv) 2. cikk d) pontjában szereplő definíció a 18. életévét be nem töltött harmadik országbeli állampolgárt (és hontalant) határozza meg kiskorúként.

Emellett – a javaslat további szakaszai kapcsán is – szükséges aláhúzni, hogy a Befogadási irányelv hatálya, így a benne foglalt garanciális előírások is kiterjednek minden harmadik országbeli állampolgárra, aki védelemért folyamodik, tehát már a kérelem formális benyújtását megelőző időszakban is alkalmazandók az irányelvet átültető nemzeti rendelkezések (Befogadási irányelv 3. cikk). A 3. cikk (1) bekezdése kifejezetten megjeleníti a tranzitónákat is olyan területként, mint amelyre kiterjed az irányelv hatálya. Ezt erősíti az Eljárási irányelv (Az Európai Parlament és a Tanács 2013/32/EU irányelve a nemzetközi védelem megadására és visszavonására vonatkozó közös eljárásokról) 43. cikke, amely az összes alapelvet és garanciát is alkalmazni rendeli a határon – így a tranzitónában – lefolytatott eljárásokra is.

A Befogadási irányelv előírja, hogy a kiskorúakra vonatkozó rendelkezések végrehajtása során a gyermek mindenképp felett álló érdekét kell a tagállamoknak elsődlegesen szem előtt tartaniuk. Az előterjesztés indokolása nem mutatja be, hogy a javaslatban előirányzott módosítás – ti., hogy a 14-18 év közötti kísérő nélküli kiskorúakat a gyermekotthonok helyett a szűkös kapacitású tranzitónákban helyeznék el – mennyiben áll összhangban a gyermek mindenképp felett álló érdekeivel, milyen módon teljesülnek a Befogadási irányelv 24. cikkében foglalt előírások, amelyek általános szabályként a) felnőtt hozzátartozóknál, b) nevelőcsaládnál, c) kifejezetten kiskorúak ellátására alkalmas befogadó állomásokon, vagy d) kiskorúak elhelyezésére alkalmas más szálláshelyen rendelik a kísérő nélküli kiskorút elhelyezni. A 24. cikk kivételesen a 16. (és nem a javaslatban szereplő 14!) életévüket betöltött kérelmezők esetében megengedi, hogy a felnőtt kérelmezők számára kialakított befogadó állomáson helyezték el őket, amennyiben ez szolgálja a gyermek mindenképp felett álló érdekeit. E mindenképp felett álló érdekeket különösen a családegyesítés lehetősége, a kiskorú jóléte és



szociális fejlődése, biztonsági megfontolások (annak megelőzése, hogy a kísérő nélküli kiskorú emberkereskedelem áldozatává váljon), illetve a kiskorú véleménye tekintetében szükséges értékelni; nem nehéz belátni, hogy a fentiek közül semmi nem támasztja alá a kísérő nélküli kiskorú őrizetbe vételének, nem gyermekként kezelésének szükségességét.

Adós marad a javaslat annak bemutatásával is, hogyan kívánja a Kormány biztosítani a tranzitónákban a (nemi) erőszak, kínzás áldozatává vált, illetve fegyveres konfliktust elszenvedő kiskorúak speciális ellátását, amelyet a Befogadási irányelv 23. cikk (4) bekezdése minden kiskorú, így a kísérő nélküli kiskorú kérelmező esetében előír.

A javaslat 3. címe – a menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény javasolt módosítása – kapcsán az általános észrevételek között már jelzettekre utalva indokolt megerősíteni: álláspontunk és ismereteink szerint jelenleg nem állnak fenn a „tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet” hatályos, menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény 80/A. §-ban előírt feltételei.

A jelenlegi migrációs trendeket (az EU-ba irányuló migrációs útvonalak Földközi-tenger középső, illetve nyugati részére áthelyeződése, az EU-Törökország nyilatkozat működése, a nyugat-balkáni országok határőrizetének magyar kormány által is támogatott megerősítése) alapul véve várhatóan a javaslat elfogadása esetén sem változna a helyzet, nem állnának fenn a 80/A. § (1) a), illetve b) pontjaiban meghatározott objektív feltételek. Az előterjesztés által javasolt új ca), illetve cb) alpontok ugyanakkor továbbra is szubjektívek, nem derül ki a törvényjavaslatból, vagy annak indokolásából, mit takar a schengeni külső határ „védelmét fenyegető veszély” (tényleges veszély valószínűsíthetően nem elsősorban migrációs, hanem hon-, illetve rendvédelmi intézkedéseket tenne szükségessé), illetve nem értelmezhető a schengeni külső határvonaltól, illetve határjeltől számított 60 méteres sáv „közbiztonsága, közrendje, közegészségügye”, amelyet „migrációs helyzettel összefüggő körülmény” közvetlenül veszélyeztetne. (Az értelmezést nehezíti, hogy a cb) alpont megfogalmazása meglehetősen nehézkes, nyelvtani átdolgozása szükséges.) Értelmezésünk szerint a menedékkérőknek a törvényjavaslat 3. § (1) által lehetővé tett tranzitónában történő elhelyezése maga idézheti elő azt a körülményt, ami miatt a 6. § szerint „tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet” rendelhető el. A jogalkotó így a körkörös érvelés hibáját véti, ami súlyosan veszélyezteti a migrációs szabályozás koherenciáját.

A javaslat 7. §, a 2007. évi LXXX. törvénybe illesztendő új 80/I. § b) pont kapcsán utalunk az előzőekben kifejtett, a kísérő nélküli kiskorúakra vonatkozó szabályozás indokolatlan és aránytalan szigorítására vonatkozó kifogásainkra. Ezen túl, ismételten hangsúlyozzuk, hogy az Eljárési irányelv rendelkezéseit (2. cikk c), 6. cikk, 9. cikk) a Befogadási irányelvvel összeolvasva, utóbbi irányelvben rögzített garanciák már a kérelemre irányuló szándék jelzésekor (ti. a kérelem menekültügyi hatóság előtti formális benyújtását megelőző idegenrendészeti – rendőrség által lefolytatott – eljárásban) megilletik a harmadik országbeli



állampolgárt. A befogadás anyagi feltételeinek irányelvben meghatározott követelmények szerinti biztosításától csupán a sérülékeny személyek különleges igényeinek felmérése idején, illetve a befogadási kapacitások ideiglenes kimerülése esetén lehet kellően indokolt esetben, és a „lehető legrövidebb” ideig eltekinteni. Ezen felül csupán a kérelmezőnek felróható okból lehet a befogadás anyagi feltételeit korlátozni. A Kormány jelenlegi javaslata ugyanakkor általánossá tenné valamennyi kérelmező, beleértve a 14-18 év közötti kiskorúak számára is a tranzitónában való elhelyezést, ami nincs összhangban a fentiekkel.

A fentiek alapján a Kormány által javasolt új 80/J. § (3) bekezdése is ellentétes az uniós joggal, mivel az ún. 8 km-es szabály felváltásával, általánossá tételével, azaz az ország területén feltartóztatott, jogszerűtlenül tartózkodó külföldiek a határzár túloldalára kísérésével gyakorlatilag kizárná a kérelmező Magyarország területén maradásának jogát a kérelem megvizsgálása alatt. Ez akkor is így van, ha a biztonsági határzár déli oldalán is magyar szuverenitás alá tartozó terület van, mivel gyakorlatilag nem érvényesülnek ott a hazai jogszabályok, az állam nem nyújtja a minden embernek státuszától függetlenül, emberi jogaként járó szolgáltatásokat, például a közrend fenntartását, az embertelen bánásmód elkerülését. Erre az Eljárási irányelv 9. cikk (2) bekezdése szerint kizárólag ismételt kérelem benyújtása esetén, illetve abban az esetben van jog, ha a kérelmező kiadatására/európai elfogatóparancs általi átadására kerül sor. Ezen túl, az Eljárási irányelv alapján a tagállami hatóságok, így a magyar rendőrség kötelezettsége az eljáráshoz való hozzáférés elősegítése. Magyarország kötelessége az Eljárási irányelv 9. cikk (2) bekezdésével összhangban biztosítani, hogy a nemzetközi védelem iránti kérelem benyújtására vonatkozó szándékot jelző személyeknek „ténylegesen lehetőségük legyen arra, hogy kérelmüket mielőbb benyújtsák”. A védelmi igényt jelző harmadik országbeli állampolgároknak a határzár másik oldalára kényszerítésével a rendőrség e kötelezettségnek nyilvánvalóan nem képes eleget tenni.

Ezen felül, a Befogadási irányelv 17. cikke alapján a tagállamok kötelesek biztosítani a befogadás anyagi feltételeit a kérelem benyújtásának időpontjától. Az előterjesztés indokolása nem tartalmaz indokolást arról, hogy a tranzitónák jelenlegi feltételeit (a menekültügyi eljárás, illetve a hatóságok kapacitásai ismereteink szerint jelenleg napi 5-5 kérelmező regisztrálását teszik lehetővé a tranzitónákban) hogyan kívánja a Kormány bővíteni annak érdekében, hogy a Befogadási irányelvben meghatározott követelmények teljesítését valamennyi kérelmező esetében biztosítsa.

A javaslat és indokolása alapján nem egyértelmű, hogy a határon lefolytatott eljárás szabályai (a 2007. évi LXXX. törvény jelenleg hatályos 71/A. §) analógiájára csupán az elfogadhatatlansági eljárás, vagy a menekültügyi eljárás teljes idejére kívánja az előterjesztő a tranzitónát szálláshelyként kijelölni. Ha cél nem csak az elfogadhatósági szakasz lefolytatása a tranzitónában, hanem az érdemi és a bírósági felülvizsgálaté is, akkor be kell mutatni, hogy a Kormány miképp kívánja a tranzitónák kapacitásait megerősíteni a tömeges



bevándorlás okozta válsághelyzet idejére. Ennek kapcsán szerencsés lenne, ha a Kormány közzétenné a törvényjavaslathoz jogszabály szerint mellékelendő hatásvizsgálati jelentését, beleértve a javaslat megvalósításának anyagi vonzatait.

Technikai észrevételként jelezzük, hogy a javaslatban szereplő, új 81/K. § (10) bekezdése helytelenül szerepelteti az „elismerését kérő” kifejezést, hiszen éppen arról az esetről rendelkezik, amikor a külföldi ügyében jogorvoslattal nem támadható döntést hoztak. A javaslat által előírányzott módosítás sem teszi világossá, pontosan mit takar a „tranzitónát elhagyja” kifejezés, mi történik abban az esetben, ha a külföldi erre önként nem hajlandó. Ezen túl, továbbra sem világos, mennyiben csökkenti a Magyarországra nehezedő illegális migrációs nyomást, és előzi meg a semmiféle humanitárius igényt ki nem elégítő, sőt közegészségügyi kockázatot teremtő illegális táborok kialakulását ez a megoldás, amely csupán a határzár másik oldalára „küldi” a harmadik országbeli állampolgárt, akit okmányok (és szabályos visszafogadási eljárás) híján a szomszédos ország hatóságai nem léptethetnek be területükre.

A javaslat 11. §-ával kapcsolatban utalunk a menekültügyi eljáráshoz való hozzáférés elősegítésének uniós jog által előírt kötelezettségét az előzőekben hangsúlyozó észrevételeinkre. Ezen felül, indokoltnak tartjuk kiemelni, hogy a javaslat elfogadása esetén a rendőrség munkaterhei, szállítási szükségletei jelentősen megnőnek, hiszen akár Budapesten, vagy a Magyarország nyugati határai mentén elfogott, védelmi igényt jelző, jogszerűtlenül tartózkodó harmadik országbeli állampolgárt is a schengeni külső, Magyarország déli határai mentén kialakított határzár másik oldalára kell szállítani. Látható, hogy a javaslat az államhatárról szóló 2007. évi LXXXIX. törvény 15/A. § kiegészítésével e terheket, és a jelenlegi tranzitónák kapacitásait enyhíteni kívánja azzal, hogy a külső határ szerinti határvonaltól, illetve a határjeltől számított 60 méteres sávon kívüli területet is kijelölhetővé tenne tranzitóna céljaira. Ez még hiteltelenebbé teszi azt az érvelést, amely szerint a kérelmező, aki a tranzitónában van, még nem lépett Magyarország területére. A 11. §-ban javasoltak, és az előterjesztés 3. címe összefüggésében megjegyezzük, hogy ezekben az esetekben a tranzitónákban a menekültügyi hatóság által lefolytatandó dublini, illetve az elfogadhatatlansági eljárás, ezen belül a biztonságos harmadik ország elvének alkalmazása is problémássá válik, hiszen valószínűsíthetően nehezebb bizonyítani a Budapesten, vagy az osztrák-magyar határ közelében elfogott személyről, hogy Horvátországon, illetve Szerbián keresztül jutott Magyarország területére.

A javaslat 13. §-ával kapcsolatban jelezzük, hogy álláspontunk szerint kontraproduktív, és csupán a hatóságok bürokratikus terheinek növekedését éri el a javasolt új szabálysértési tényállás, amelynek várhatóan nem lesz visszatartó ereje, hiszen a migránsok, illetve menedékkérők nagy része a tapasztalatok szerint nem rendelkezik elegendő, így a pénzbírságot fedezni tudó anyagi forrással, az elzárás költségei szintén a magyar költségvetést terhelik. Ezen túl, nem egyértelmű, a szabálysértési eljárás és az idegenrendészeti, illetve menekültügyi őrizet



szabályainak elhatárolása (idegenrendészeti őrizetet, illetve menekültügyi őrizetet szökés veszélye esetén is el lehet rendelni).

E rendelkezés kapcsán is utalunk korábbi észrevételünkre, amelyben ellenezzük a 14-18 év közötti kísérő nélküli kiskorúak gyermekként kezelésének megszüntetését. A szabálysértési eljárás szempontjából fiatalkorúakra is vonatkozna a javaslat 13. §, e rendelkezést különösen a gyermek mindenek feletti érdekeivel szemben állónak tartjuk.

Az elmúlt két évtized gyakorlatához hasonlóan egyesületünk most is készen áll a szakmai párbeszédre, hiszen mindannyiunk közös érdeke, hogy Magyarország a jogállami normákkal összhangban őrizze a határait, megakadályozva a jogosulatlan belépést, de garantálva az üldözöttek védelmét. Reméljük, észrevételeinkkel érdemben hozzá tudunk járulni a fenti célok eléréséhez!

Budapest, 2017. február 20.