



Menekültügy: tovább bővíthető a magyar szabályozás

Az Alapjogokért Központ megvizsgálta a hazai, illetve az európai uniós menekültjog egyes részletszabályait. Az elemzés során a Központ arra a megállapításra jutott, hogy a hatékonyabb menekültügyi eljárások lefolytatása érdekében a magyar jogalkotónak van lehetősége módosítania, illetve kiegészítenie a hatályos hazai szabályozást úgy, hogy az továbbra is összhangban maradjon az uniós joggal. A vonatkozó EU-s irányelvek lehetőséget adnak ugyanis arra, hogy a tagállamok megalkossák a „biztonságos származási országok” listáját, valamint, hogy egyes esetekben „gyorsított eljárást” alkalmazzanak menekültügyekben – mely lehetőségekkel eddig a magyar jogalkotó azonban nem élt. Harmadrészt az Alapjogokért Központ álláspontja szerint az is felvethető, hogy az Országgyűlés szélesítse ki a menekültügyi őrizetre vonatkozó szabályozást. Úgy a gyorsított eljárással, mint a menekültügyi őrizettel kapcsolatban fontos felhívni a figyelmet arra is, hogy az EU-s irányelvekben szereplő olyan fogalmak, mint a „közrend”, „köz- és nemzetbiztonság”, „közegészségügy” a hatályos magyar menekültügyi jogszabályokban nincsenek átvéve vagy elég pontosan kifejtve – pedig ezen kategóriák egyértelműbb vagy részletesebb szabályozása hatékonyabbá teheti az eljárások lefolytatását, illetve a megalapozatlan menekültügyi kérelmek visszautasítását. Mindezekkel összefüggésben a várható fokozott ügyteher miatt szintén szükségessé válhat a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal személyi és fizikai infrastruktúrájának bővítése. Az esetleges módosítások során a jogalkotónak természetesen figyelemmel kell lennie a vonatkozó ENSZ-egyezményekre, különös tekintettel a visszaküldés tilalmára, azaz ha a menekült üldöztetésnek van kitéve származási országában.

Az EU-jog tagállami szintre utalja a biztonságos származási országok listájának megalkotását, a magyar jogalkotó azonban e kötelezettségének mindeddig nem tett eleget. A lista megalkotásával átlátható feltételrendszert lehetne kialakítani azon országokról, amelyekből érkező menekültek kérelmét a hatóságok megtagadhatnák. Ehhez hasonlóan a jogalkotó nem ültette még át a magyar jogrendbe az új EU-s irányelvek alapján lefolytatható gyorsított eljárás részletszabályait, melyet például éppen a biztonságos származási országból érkezők vagy a nemzetbiztonságra, közrendre veszélyt jelentők esetében lehetne lefolytatni. Emellett bár a menekültügyi őrizetbe vétel eseteit az uniós joggal összhangban tartalmazzák a magyar jogszabályok, a korábbi EU-s bírósági joggyakorlat alapján nem zárható ki, hogy az további esetekkel bővíthető. Ezenfelül az őrizetben tartás szabályait a tagállamok maguk határozhatják meg.



Biztonságos származási országok listája

A korábbi és az új eljárási irányelv is lehetőséget ad a tagállami jogalkotónak arra, hogy megalapozatlannak nyilvánítson egy menekültügyi kérelmet, ha a kérelmező ún. „biztonságos származási országból” érkezik (ilyen esetben van lehetőség gyorsított vagy határ menti ellenőrzésre is).¹ A korábbi irányelv előirányzott egy uniós „minimumlistát” ezen országokról – melyet kiegészíthettek volna a tagállamok: ilyen lista azonban sosem készült, a vonatkozó bekezdést az Európai Unió Bírósága 2008-ban megsemmisítette.² Az új irányelv kizárólag a tagállamoknak ad lehetőséget arra, hogy harmadik országokat biztonságos származási országgá nyilvánítsanak saját hatáskörükben – de természetesen az irányelv szigorú keretei között (üldöztetés, kínzás, kegyetlen bánásmód tilalma stb.).

A hatályos magyar szabályozás annyiban megegyezik az uniós joganyaggal, hogy biztonságos származási ország esetén az ellenbizonyítás terhét a menekülthez telepíti, valamint a menekültként történő elismerés akadályai között sorolja fel ezen esetet.³ Tekintettel azonban arra, hogy sem korábbi, sem jelenlegi EU-s, sem „magyar” lista nincs az említett országokról, a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal (BÁH) eseti alapon, szokásjogra támaszkodva sorol be egy adott országot ebből a szempontból „biztonságos származási országnak”. (Megemlítendő, hogy Ausztria, Luxemburg, Németország, Finnország, Franciaország, Hollandia, Írország vagy az Egyesült Királyság rendelkezik ilyen nemzeti listával.)

Az Alapjogokért Központ álláspontja szerint a „biztonságos származási országokból” érkező személyek menedékjogi kérelmének hatékonyabb elbírálását úgy lehetne elérni, hogy a jogalkotó – az irányelv és a hatályos magyar jog alapján – kormányrendeleti szinten megalkotná a fent említett listát. Ezzel átláthatóbbá és gyorsabbá válhatna a menekültügyi eljárás.

Menekültügyi őrizet

A korábbi európai uniós irányelvek csupán rövid, generális szabályokat állapítottak meg a menedékkérők őrizetére vonatkozóan. Előírták, hogy a tagállamok kizárólag azon az alapon, hogy valaki menedékjogot kér, őrizetbe nem vehető és előírták a kötelező jogorvoslat lehetőségét. A vonatkozó új irányelvek részletesebben felsorolják, mely esetekben lehet a kérelmezővel szemben ilyen kényszerintézkedést alkalmazni, ugyanakkor az őrizet ultima ratio szabályként szerepel a szabályozásban.⁴ Az őrizetbe vétel okai tipikusan a következők lehetnek pl.: személyazonosság megállapításához szükséges adatok beszerzése; kiutasítási eljárás idejére szóló őrizet; nemzetbiztonsági, illetve közrend védelme iránti okok teszik szükségessé stb. Az irányelv emellett azonban azt is kimondja, hogy az őrizetben tartás okainak meghatározását tagállami hatáskörbe utalja.⁵



A magyar törvényi szabályozás – összhangban az irányelvekkel – tartalmaz felsorolást a menekültügyi őrizetbe vétel szabályaira, szintén ultima ratio szabályként állapítva meg e lehetőségét. A menekültügyi őrizet 72 óráig tarthat, amelyet a bíróság meghosszabbíthat hatvan nappal, majd szükség esetén további két alkalommal újabb hatvan nappal, azonban az őrizet nem haladhatja meg összességében a hat hónapot. Ugyan a menekültügyi őrizetbe vételről szóló határozattal szemben fellebbezni nem lehet, bírósági felülvizsgálat keretében van lehetősége az őrizetbe vett személynek jogorvoslattal élni a döntés ellen.⁶

A BÁH tájékoztatása szerint az utóbbi években Magyarországon ugrásszerűen megnőtt a menedékjogi kérelmek száma. A növekedés nagyrészt annak köszönhető a BÁH elnökének beszámolója szerint, hogy a válságövezetekben romlott a biztonsági helyzet, illetve sokan anyagi nehézségek miatt választják hazájuk elhagyását.⁷ Azonban a menedékjogot kérelmezők nagy részének nem Magyarország a célország, sokan még a menedékjogi eljárás alatt elhagyják az országot, ezek között is többségben vannak azok, akik a Genfi Egyezmény kritériumainak nem felelnek meg, tehát elsősorban gazdasági okokból hagyták el hazájukat.⁸ Az ő esetükben – amennyiben sem menekültekre, sem az oltalmazottakra, sem a menedékesekre vonatkozó kritériumok nem állnak fenn – menedékjog nem adható, és ha a visszaküldés tilalma sem áll fenn, akkor kiutasíthatóak, visszaküldhetőek Magyarország területéről. Ugyanakkor a menekültügyi eljárást nagyban nehezíti, hogy sok esetben a kérelmezők még az eljárás lezárulta előtt elhagyják Magyarországot, így az eljárást meg kell szüntetni.

A Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal menekültügyi statisztikája (2013-2014)

	2013	2014
Menedékjogi kérelmek száma	18 900	42 777
Legálisan érkezettek száma	310	856
Illegálisan érkezettek száma	18 590	41 921
Nemzetközi és egyéb védelemben részesítettek száma	360	503
Menekültügyi őrizet elrendelése	1762	4829

Fenti táblázat alapján is kijelenthető, hogy az őrizetbe vételre és tartásra vonatkozó szabályozás minél szélesebb alkalmazására és alkalmazhatóságára lenne szükség annak érdekében, hogy a menedékjogi eljárást kérelmezők valóban az ország területén maradjanak az eljárás lezárultáig. A BÁH elmúlt évekbeli statisztikái is azt mutatják, hogy kérelmek (~43 ezer) számához viszonyítva nagyon alacsony az őrizetbe vett személyek száma, alig több mint 10% (~4800).

A Központ véleménye szerint ahhoz, hogy az eljárások minden esetben bizonyítást érdemlően lezáruljanak, érdemes az EU-s és a magyar jogszabályok adta lehetőségeket a jogalkotónak és jogalkalmazónak megvizsgálnia. Egyrészt abból a szempontból, hogy – mivel az irányelvek tartalmát csak a legszükségesebb mértékben érdemes implementálni – a magyar szabályozás mennyiben illeszkedik az irányelv kereteibe,



illetve érdemes lenne konkrétan értelmezni, szükség esetén további elemeket átültetni az EU-s joganyag tartalmából. Vizsgálat tárgyát képezheti az is, hogy vajon az irányelvben foglalt felsorolás a menekültügyi őrizetre vonatkozóan mennyiben tekinthető taxatívnak, lehet-e esetleg tagállami szabályozás keretében bővíteni a kritériumokat? Az eljárások hatékonyságának növeléséhez ugyanakkor elengedhetetlen a BÁH személyi és fizikai infrastruktúrájának bővítése.

Gyorsított, illetve határon történő ellenőrzés

A korábbi irányelv az ún. „határon lefolytatandó eljárás” kategóriáját tartalmazta, az új irányelv azonban bevezeti a „gyorsított, illetve a határon, illetve a tranzitónában” lefolytatható eljárás lehetőségét.⁹ A gyorsított eljárás esetében az irányelv felsorolja azon eseteket, melyek okot adhatnak a menekültügyi kérelem – általános – megalapozatlanságára, így annak elutasítására (pl. biztonságos származási ország, hatóság félrevezetése, rosszhiszeműség, közrendre-közbiztonságra veszély stb.).¹⁰ Ezen eljárás tekintetében a tagállamok határozhatnak meg „ésszerű határidőt” az eljárás lefolytatására. A határon/tranzitónában lefolytatható eljárásra hasonló okok szolgálhatnak alapul – nyilvánvalóan már a határon –, azzal a különbséggel, hogy itt az ésszerű határidő legfeljebb 4 hét lehet. Az Európai Unió Bírósága a korábbi irányelv által valóban szűkebb körben lefektetett standardokat nem tekintette taxatívnak és Írország esetében nem találta az EU-joggal ellentétesnek azt a szabályozást, amikor egy konkrét országból (Nigéria) érkező menekültek esetében általános jelleggel rendelt el gyorsított eljárást alkalmazni a tagállam.¹¹ Ez a bírósági gyakorlat az új irányelv kapcsán is irányadó lehet, melynek kapcsán a tagállamok további esetkörökkel bővíthetik a gyorsított eljárás okait.

Más tagállamokkal ellentétben azonban Magyarország sem a korábbi, sem az új irányelv alapján nem implementálta a fenti eljárásokat. Pedig a biztonságos származási országok listájáról szóló kormányrendelettel, valamint az őrizetbe vétel szigorított szabályaival együtt a valóban gyorsított eljárásrend lehetőséget adna az illegális, nemzetközi védelemre nem jogosult migránsokkal szembeni hatékony és időtakarékos ügymenet lefolytatására.

Az Alapjogokért Központ vizsgálata alapján az eljárások hatékonyságának növelése érdekében érdemes lenne az irányelv gyorsított, illetve határon történő eljárásra vonatkozó szabályait a magyar jogba átültetni. Ezzel összefüggésben megfontolandó az eljárás alapjául szolgáló okok tovább részletezése, azok bővítése – amennyiben erre az irányelv lehetőséget enged.

Ahogy arról a bevezetőben is írtunk, az új irányelvek számos helyen hivatkoznak a közrend és közbiztonság védelmére, mint bizonyos intézkedések foganatosításának okaira. Az említett fogalmak megjelennek mind a gyorsított eljárás lefolytatásának okaként, mind pedig a menekültügyi őrizettel összefüggésben. Ugyanakkor fontos megemlíteni, hogy egy helyütt az ún. befogadási irányelv lehetőséget biztosít az eljáró



hatóságoknak, hogy közegészségügyi okokból kötelező orvosi vizsgálatot rendeljenek el a kérelmezővel szemben.¹² Mivel a magyar jogszabályok az utóbbi lehetőséget egyáltalán nem tartalmazzák, ezért érdemes lenne ebből a szempontból is, illetve a közrend, közbiztonság, nemzetbiztonság fogalmi szempontjából is megvizsgálni a hatályos magyar szabályozást.

¹ Az Európai Parlament és a Tanács 2013/32/EU Irányelve a nemzetközi védelem megadására és visszavonására vonatkozó közös eljárásokról 36. cikk. Ide nem értve a repülőtéri eljárást (A menedéjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény (Met.) 72. §)

² Az Európai Bíróság C-133/06. számú határozata

³ Met. 9. §

⁴ Az Európai Parlament és a Tanács 2013/33/EU Irányelve a nemzetközi védelmet kérelmezők befogadására vonatkozó szabályok megállapításáról 8. cikk

⁵ 2013/33/EU Irányelv 8. cikk „Az őrizetben tartás okait a nemzeti jog állapítja meg.”

⁶ Met. 31/A. §- 31/H. §

⁷ <http://mno.hu/belfold/drasztikusan-emelkedett-a-menedekjogot-kerok-szama-1267699>

⁸ 1989. évi 15. törvényerejű rendelet a menekültek helyzetére vonatkozó 1951. évi július hó 28. napján elfogadott egyezmény valamint a menekültek helyzetére vonatkozóan az 1967. évi január hó 31. napján létrejött jegyzőkönyv kihirdetéséről 1989. évi 15. törvényerejű rendelet a menekültek helyzetére vonatkozó 1951. évi július hó 28. napján elfogadott egyezmény valamint a menekültek helyzetére vonatkozóan az 1967. évi január hó 31. napján létrejött jegyzőkönyv kihirdetéséről

⁹ 2013/32/EU Irányelv 43. cikk

¹⁰ 2013/32/EU Irányelv 31. cikk (8)

¹¹ Az Európai Bíróság C-175/11. sz. ügy H. I. D. és B. A. kontra Refugee Applications Commissioner és társai számú ítélete

¹² 2013/33/EU Irányelv 13. cikk