



A MAGYAR HELSINKI BIZOTTSÁG JAVASLATAI

a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi II. törvény végrehajtására kiadandó rendeletekkel kapcsolatban

2007. február 5.

Jelen dokumentum célja, hogy részben koncepcionális, részben konkrét, szövegszerű javaslatokat tegyen a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi II. törvényhez (továbbiakban Tv.) készülő végrehajtási kormányrendelettel (továbbiakban Vhr.) kapcsolatban.

1. *De facto* hontalanok (Tv. 2. § b)

A Tv. 2. szakasz b) bekezdése az 1954. évi Hontalansági Egyezmény szigorú, csak a *de jure* hontalanokat magában foglaló definícióját veszi át. Már az 1954-es Egyezmény Záróokmánya is megfogalmaz egy ajánlást annak érdekében, hogy a részes államok a *de facto* hontalanokat is a *de jure* hontalanokhoz hasonlóan kezeljék¹, és a hasonló bánásmód szükségességét sugallja az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlésének 696 (1973) számú ajánlása is.

- Javasoljuk, hogy a Vhr. tartalmazzon egy rendelkezést, mely szerint **az eljáró hatóság bármilyen idegenrendészeti eljárásban a *de jure* hontalanokhoz hasonló módon kezeli a „tényleges állampolgársággal” (*effective nationality*)² nem rendelkező külföldieket**, azaz a *de facto* hontalanokat is. Egy ilyen rendelkezés beiktatása lehetővé tenné azon külföldi állampolgárok státuszának rendezését, akik bár „látszólag” rendelkeznek állampolgársággal (például lejárt útlevél), de bizonyítható vagy valószínűsíthető, hogy ez az állampolgársági viszony nem valós (például hosszú távú külföldi tartózkodás után az állam nem újítja meg az úti okmányokat és nem fogadja vissza az „állampolgárát”).

2. A hontalansági eljárás hivatalból történő megindítása (Tv. 76. §)

A Tv. 76. szakasz (1) bekezdése úgy rendelkezik (nyilvánvalóan a menedékjogi eljárással vont analógia alapján), hogy hontalansági eljárás pusztán kérelemre indítható. Míg ez a korlátozás teljes mértékben érthető a menedékjogi eljárás esetén, úgy megkérdőjelezhető és ellentmond az e téren iránymutatónak tekintett nemzetközi gyakorlatnak a hontalanság kapcsán.

A *de jure* vagy *de facto* hontalanság gyanúja gyakran egy más célú államigazgatási eljárás során merül fel a hatóságok számára (például akkor, amikor világossá válik, hogy a külföldi állampolgár kiutasítása gyakorlati okok miatt nem végrehajtható). A hontalanság ráadásul a menekültstátuszra jogosító körülményeknél sokkal tényszerűbb, konkrétabb, nem tartalmaz „szubjektív” elemet, tehát nem feltétlenül igényli a kérelmező személyes kezdeményezését. A hontalansági eljárás hivatalból történő megindítása lehetőséget teremtene az idegenrendészeti hatóság számára más módon nem rendezhető ügyek gyors és hatékony megoldására. Az

¹ "that each Contracting State, when it recognizes as valid the reasons for which a person has renounced the protection of the State of which he is a national, consider sympathetically the possibility of according to that person the treatment which the Convention accords to stateless persons."

² A fogalom értelmezéséhez lásd a Nemzetközi Bíróság döntését a Nottebohm-ügyben (1955)
<http://www.icj-cij.org/iccjwww/idecisions/isummaries/ilgsummary550406.htm>

iránymutatónak tekintett spanyol gyakorlat³ is kifejezetten lehetővé teszi a hontalansági eljárás hivatalból történő megindítását (865/2001 sz. királyi rendelet, 2. § 1. bek.)⁴.

- A Magyar Helsinki Bizottság javasolja, hogy a fenti problémát a Vhr. egy olyan rendelkezéssel hidalja át, amely **előírja, hogy a hontalanság gyanújának felmerülésekor az idegenrendészeti hatóság az eljárás során tájékoztatja a külföldit a hontalan státusz kérelmezésének lehetőségéről, az eljárás menetéről, illetve a hontalan jogállás tartalmáról. E jogokról szóló tájékoztatást a jegyzőkönyvbe bele kell foglalni.**

3. A bizonyítási kötelezettség a hontalansági eljárásban (Tv. 79. § (1) bek.)

A Tv. 79. szakasz (1) bekezdése kizárólag a kérelmezőre helyezi a bizonyítás (valószínűsítés) terhét a hontalansági eljárásban. Bár nem vitatható – kérelemre induló, védelem megszerzését célzó eljárásról lévén szó – a kérelmező elsődleges szerepe a bizonyításban (valószínűsítésben), az eljárás gyakorlati jellegéből kiindulva és a hatékonyság szempontjait figyelembe véve a tényleges eljárási cselekményeket a hatóság kell, hogy megvalósítsa. A hontalanság megállapítása – a menedékjogi eljárással szemben – viszonylag egyszerű eljárási cselekményeket foglal magában: leghatékonyabb módja az összes látókörbe kerülő (a Tv. 79. szakasz (1) bekezdésében felsorolt) állam hatóságaival való kapcsolatfelvétel. Mivel életszerűtlen, hogy a hontalan státuszt kérelmező személyek többsége rendelkezzen bármilyen formális dokumentummal e tény igazolására, a kérelmező „bizonyítási” lehetőségei általában igen korlátozottak (ezt tükrözi a menedéjog köréből átvett valószínűsítési kötelezettség, bizonyítás helyett).

Az e téren iránymutatónak tekintett, korábban már hivatkozott 865/2001. sz. spanyol királyi rendelet 7. szakasz 1. bekezdése is az eljáró menekültügyi hatóságra (Oficina de Asilo y Refugio) helyezi a tényállás megállapításának terhét⁵, ugyanakkor nem említi a kérelmező bizonyítási vagy valószínűsítési kötelezettségét, csupán teljes körű együttműködési kötelezettségét állapítja meg (2. bek.)⁶. Hasonló rendelkezéseket tartalmaz a francia menekült- és hontalanügyi hatóság (Office français de protection des réfugiés et apatrides) a hontalanságra vonatkozó eljárási útmutatója is⁷.

- A Magyar Helsinki Bizottság javasolja, hogy a Vhr. tartalmazzon a Tv. 79. szakasz (1) bekezdésének értelmezése kapcsán egy olyan rendelkezést, mely előírja, hogy **bár a hontalan státuszt kérelmező külföldi köteles minden erőfeszítést megtenni a hontalanság valószínűsítése érdekében, de a tényállás értékelését és az ehhez szükséges hiányzó információk beszerzését az idegenrendészeti hatóság végzi.**⁸

4. Az elismert hontalanok státusza – alapelvek

- A Magyar Helsinki Bizottság javasolja, hogy a hontalanokra vonatkozó jogokat és kötelezettségeket minden tekintetben a menekültekéhez közelítsék, az 1954-es Hontalansági Egyezmény szellemében.

³ Az EU-ban csak Spanyolország rendelkezik önálló hontalansági jogszabállyal és az elismert hontalanok számára biztosított jogok is itt vannak a legközelebb az 1954-es Hontalansági Egyezmény előírásaihoz. Ezen kívül Francia- és Olaszország rendelkezik még formalizált hontalanság-meghatározási eljárással.

⁴ „El procedimiento se iniciará **de oficio** o a instancia del interesado.”

⁵ „La instrucción del procedimiento se llevará a cabo por la Oficina de Asilo y Refugio, (...)”

⁶ „El interesado deberá colaborar plenamente durante la instrucción para la acreditación, comprobación y verificación de todos aquellos extremos relevantes para la determinación del estatuto de apátrida.”

⁷ „Au cours de l'instruction, l'Office recueille tous les éléments, notamment à travers l'entretien, permettant de déterminer les différents pays auxquels l'étranger peut être "rattaché". Puis, l'Office examine dans quelle mesure le demandeur peut bénéficier de la nationalité de chacun de ces Etats. L'OFPRA a la faculté d'interroger les représentations consulaires de ces Etats en France sur le lien de rattachement juridique de l'étranger à leur Etat.”

⁸ Analógiaként szolgálhatnak az EU Kvalifikációs Irányelv 4. cikk 1. bekezdése és az ENSZ Menekültügyi Főbizottság vonatkozó iránymutatásai, melyek egyöntetűen ugyanezt az elvet hangsúlyozzák a menedékjogi eljárás kapcsán

A hontalanság egy olyan hosszú távon fennálló súlyos emberi jogsértés eredménye (az állampolgársághoz való jogot számos nemzetközi egyezmény védi), amely alapján életszerűtlen, hogy az rövid távon orvosolható legyen (a hontalanságból jellemzően kivezető tartós megoldás egyedül az új állampolgárság megszerzése, mely az Áptv. 4. szakasz 4. bek. c) pontban foglalt könnyítéssel is minimálisan öt évet vesz igénybe). Az 1951-es Genfi Egyezmény és az 1954-es Hontalansági Egyezmény ráadásul mind szerkezetében, mind a benne foglalt rendelkezések tekintetében rendkívül hasonló, és a hontalanok vonatkozásában – kevés kivételtől eltekintve – a menekültekhez hasonló jogokat és kötelezettségeket állapít meg. Ennek fényében indokolatlan, hogy a jogalkotó ideiglenes, kiegészítő védelmi formaként tekintszen a hontalanságra, és ennek megfelelő korlátozott jogokat biztosítson a minden bizonnyal hosszú távon Magyarországon maradó hontalan külföldi számára, amely súlyos integrációs nehézségek forrása lehet.

E körben különösen indokolt annak biztosítása, hogy **a hontalan jogosult legyen**

- **a menekültekhez hasonlóan külön munkavállalási engedély nélkül jövedelemszerző tevékenységet folytatni,**
- **a menekültekével azonos szociális szolgáltatásokra és ellátásra,**
- **a menekültekével azonos tandíjmentességre a középiskolai és felsőoktatásban is, illetve**
- **a menekültekével azonos kedvezményekre a családegyesítés terén.**

Bár a fentiek biztosítása részben kívül esik a Tv. hatókörén és további jogszabályok módosítását is igényli, a Magyar Helsinki Bizottság javasolja ezen alapelvek figyelembevételét a Vhr. szövegezésekor.

5. Védelemben részesített személyek családegyesítése

A jogalkotó – megváltoztatva a vonatkozó rendelkezések jogforrási hierarchiában eddig betöltött helyét – a Vhr-be utalja az eddig az Irtv. 14/A. szakasz (2) bekezdésben foglalt, menekültekre vonatkozó kedvezményeket. A kérdéses kedvezmény a Családegyesítési Irányelv⁹ 12. cikk 1. bekezdésében foglalt rendelkezés átültetésének eredménye, amely bevezet egy három hónapos „kedvezményes időszakot” a menekültkénti elismerést követően, amely alatt nem kell bizonyítani a megélhetés, lakhatás és egészségbiztosítás meglétét a családegyesítés feltételeként.

A családi együttéléshez való jogot mind a nemzetközi, mind a belső jog kötelező érvényű rendelkezései védik. A Magyar Helsinki Bizottság üdvözli, hogy a Tv. több előremutató változást is tartalmaz a korábbi idegenrendészeti jogszabályhoz képest. Mindazonáltal fontosnak tartjuk, hogy a családi együttéléshez való jogot biztosító rendelkezések további garanciális elemekkel bővüljenek a védelemben részesített külföldiek vonatkozásában. Ez a vonatkozó emberi jogi normák tiszteletben tartásán túl a hatékony társadalmi integrációt is szolgálja, amelyet nagyban elősegít a családi környezet.

E körben a Magyar Helsinki Bizottság a következőket javasolja:

- A Családegyesítési Irányelv fent idézett kedvezményes rendelkezése kerüljön be a Vhr-be, azonban **nem csak az elismert menekültek, hanem a kiegészítő védelemben részesített személyek és a hontalanok vonatkozásában is**. Mindhárom csoport esetében elmondható, hogy az érintett külföldi állampolgárok hazájukat súlyos kényszer hatására hagyták el, így amellet, hogy az ott maradt családtagok gyakran komoly veszélynek vannak kitéve, arra sincs általában életszerű lehetőség, hogy a családi egységet a származási országban állítsák helyre záros határidőn belül.
- A Vhr. tartalmazzon egyfajta „**kimentési garanciát**”, melynek értelmében a „**kedvezményes családegyesítőnek lehetősége lenne a kedvezmény igénybevételére a három hónapos határidő lejártát követő két évben, amennyiben különös méltánylást igénylő okot tud felhozni annak indoklására, hogy miért nem tudta a családegyesítés folyamatát korábban elkezdni.** (Ez jellemzően akkor merülhet fel, ha a védelemben részesült személy a menekülés során elszakadt a családjától, és csak jóval később találták meg egymást, vagy a családegyesítő orvosi-pszichiátriai kezelés alatt állt a „kedvezményes időszakban”). Megítélésünk szerint a „kedvezményes időszak” három hónapos korlátozása jogos eszköz a visszaélések elkerülése érdekében, azonban

⁹ Az Európai Unió Tanácsának 2003/86/EK irányelve a családegyesítési jogról

lehetőséget kell biztosítani egyes hangsúlyozottan speciális esetek jogszerű rendezésére is, a Ket. által szabott 6 hónapos objektív, jogvesztő határidőn túl is. A jelenlegi tapasztalat azt mutatja, hogy a kényszervándorok egyes sérülékeny csoportjai esetében (például kínzás áldozatai, idős menekültek, egyedülálló anyák, stb.) irreális elvárni, hogy a családdegyesítéshez szükséges életkörülményeket (lakhatás, megélhetés) megteremtse a státusz megszerzését követő néhány hónapon belül.

6. Családegyesítő úti okmánya

A Tv. a családi együttélés biztosítása célját szolgáló vízum vagy tartózkodási engedély kiadásának előfeltételeként megköveteli az érvényes úti okmányt (Tv. 15. § (2). bek. a. pont). Tapasztalatok mutatják azonban, hogy a családi együttéléshez fűződő jog gyakorlásának (menekült, kiegészítő védelemben részesített vagy hontalan családdegyesítő családtagja esetén) igen gyakori akadálya az, hogy az elszakadt családtagok nem tudnak érvényes úti okmányt beszerezni (pl. pont a nemzetközi védelemben részesített személy otthoni üldöztetése következtében). Ezért szükséges lehet egyszeri beutazásra jogosító úti okmány (*laissez-passer*) kiadása a származási országban vagy harmadik országban rekedt családtag számára. Ennek hiánya akár életveszélyben levő családtagok számára is ellehetetleníti a családdegyesítést, amely megvalósításához egyébként minden más feltétel adott lenne. Az érvényes úti okmány hiánya más esetben akár illegális cselekményekre (pl. hamis útlevél beszerzésére) kényszerítheti a család egységének helyreállítására egyébként minden szempontból jogosult családtagot. A fentiek nem csak a családi élethez való jog sérelmét idézhetik elő, de a gyermek jogairól szóló ENSZ-egyezményben foglalt jogok súlyos megsértéséhez is vezethetnek.

A Nemzetközi Vöröskereszt nemzetközi családkereső szolgálatának gyakorlata, hogy egyszeri utazásra jogosító okmányt (*laissez-passer*) állít ki azon hátramaradt családtag(ok)nak akiknek a származási ország által kiadott úti okmány megszerzésére nincs módjuk. A Vöröskereszt által kiadott *laissez-passer* kiállításának azonban feltétele, hogy a célország szavatolja, hogy beutazási engedélyt ad majd az okmány birtokosának. Ez a jól bevált gyakorlati megoldás véleményünk szerint alkalmazható lenne Magyarországon is.

- A Magyar Helsinki Bizottság a fentiekből következően megfontolásra és a Vhr-ben történő rendezésre két alternatív megoldást javasol:

A családi együttélés célját szolgáló tartózkodási vízum kiadására jogosult magyar idegenrendészeti hatóság azon családdegyesítő külföldi állampolgárok esetében, akik Magyarországon védelemben részesített családtagjukkal kívánnak egyesülni, és valószínűsíteni tudják, hogy származási országuk hatóságaitól érvényes úti okmányt nem tudnak beszerezni

- a) a Nemzetközi Vöröskereszt által kiállítani vállalt egyszeri úti okmány **esetén vállalja, hogy a harmadik országbeli családdegyesítő külföldinek vízumot ad majd,**

vagy

- b) állítson ki **egyszeri beutazásra jogosító úti okmányt** a harmadik országbeli állampolgárnak,

amennyiben a családi együttélés céljára kiadandó vízum egyéb feltételeinek a harmadik országbeli állampolgár megfelel.

Az érvényes úti okmány beszerzésének akadályait a vízumkérelem elbírálása során vizsgálja az idegenrendészeti hatóság.

7. A *non-refoulement* elvének érvényesülése bírói kiutasítás esetén (Tv. 52. §)

Gyakorlati tapasztalatok azt mutatják, a bíróság által elrendelt kiutasítás végrehajtási tilalmának vizsgálata egyes esetekben súlyos aggályokat vethet fel. A büntetés-végrehajtási bírák – szokásos ügykörüket és specifikus szakmai tapasztalatukat figyelembe véve érthető módon – nem rendelkeznek gyakorlati ismeretekkel sem a *non-*

refoulement elve, sem az egyéb vonatkozó emberi jogi kötelezettségek (pl. kínzás és embertelen, megalázó bánásmód tilalma) alkalmazásának tekintetében. További problémát jelent, hogy a szakosított, releváns és naprakész országinformáció sem elérhető számukra, ugyanakkor nem elvárható, hogy az azok beszerzéséhez és értékeléséhez szükséges szaktudást elsajátítsák.

A jogalkotó mindezen szakismereteket és információkat az idegenrendészeti, illetve menekültügyi hatósághoz rendeli, így a Tv. 52. szakasza által nyitva hagyott lehetőség, hogy a büntetés-végrehajtási bíró az idegenrendészeti hatóság véleményének figyelmen kívül hagyásával döntsön, súlyosan aggályos. (A közelmúltban előfordult olyan abszurd eset is, ahol a bíró saját nyaralási élményeire (!) hivatkozva állapította meg, hogy visszaküldhető hazájába egy olyan korábban bíróság által mellékbüntetésként kiutasított török állampolgár, akiről ezt követően az idegenrendészeti hatóság megállapította, hogy származási országában kínzás, embertelen bánásmód áldozata lenne, így esetében fennáll a visszaküldés tilalma. Hasonló esetek az Emberi Jogok Európai Egyezménye 3. cikkének súlyos megsértéséhez vezethetnek.)

- A Magyar Helsinki Bizottság javasolja, hogy a Vhr. írja elő, hogy **a büntetés-végrehajtási bíró a bíróság által elrendelt kiutasítás végrehajtásának tilalmát az idegenrendészeti hatóság véleménye figyelembevételével állapítsa meg.**
- Javasoljuk továbbá, hogy **az idegenrendészeti hatóság a büntetés-végrehajtási bíró megkeresésére is nyilvánítson véleményt**, ha a kiutasított közvetlenül a büntetés-végrehajtási bírónak nyújtja be a kiutasítási akadály megállapítása iránti kérelmét.

8. Letelepedés (Tv. 33. § (1) bek. a))

Tapasztalataink szerint a letelepedési engedély feltételei közül a megélhetés biztosítottságának vizsgálata jelent gyakran bizonytalansági tényezőt a letelepedési kérelmek elbírálása során, mivel e vonatkozásban sem a jelenleg hatályos jogszabályok, sem a Tv. nem tartalmaz egzakt rendelkezést. Természetesen érthető, hogy egy ilyen feltételt nem lehet szigorú definíciókkal és taxatív felsorolásokkal pontosítani, és széleskörű mérlegelési lehetőséget kell biztosítani a jogalkalmazónak. Ugyanakkor az eddigi jogalkalmazói gyakorlat tükrében szükségesnek látszik olyan iránymutatások bevezetése, amelyek kötelezően figyelembe veendő mérlegelési szempontokat írnak elő, különös tekintettel arra, hogy néhány szempontot a bírói gyakorlat mára már kialakított. E szempontokat célszerű lenne a jogi szabályozásba is beépíteni, biztosítva ezáltal a jogalkalmazás egységességét és azt, hogy a jogalkotó erre vonatkozó akarata világos legyen, ne a döntéshozó értelmezze azt eseti alapon.

Ilyen szempont például a **KSH által meghatározott létminimum-jövedelem** az adott kérelmezőre irányadó háztartásméret alapján, amelyet ha elér a kérelmező, akkor álláspontunk szerint az ő, illetve családja megélhetése biztosítottnak tekintendő.

Ehhez kapcsolódik az is, hogy amennyiben a kérelmező bérelt lakásban él, úgy a bérleti díjjal nem csökkenthető a háztartásra jutó jövedelem.¹⁰

- A Magyar Helsinki Bizottság javasolja a következő rendelkezés beiktatását a Vhr-be:

A Tv. 33. § (1) bekezdés a) pontja szerinti megélhetés biztosítottságának vizsgálata során az idegenrendészeti hatóság figyelembe veszi a Központi Statisztikai Hivatal által a tárgyévet megelőző évre megállapított, a kérelmezőre irányadó háztartás mérete alapján számított, egy főre jutó létminimum összegét. A kérelmező háztartásának egy főre jutó jövedelmének megállapításakor nem lehet csökkentő tényezőként figyelembe venni a bérelt lakásingatlan után fizetendő bérleti díj összegét.

¹⁰ Mindkét szempont vonatkozásában lásd a Legfelsőbb Bíróság KGD 2004.232. sz. határozatát.

9. Beutazási és tartózkodási tilalom (Tv. 43. §)

Egyetértve azzal, hogy ismeretlen helyen vagy külföldön tartózkodó külföldivel szemben csak önálló beutazási és tartózkodási tilalom elrendelésének lehet helye, melyet személyesen az érintettel nem lehet közölni, mégis szükséges lehet, hogy az elrendelésről más személyek (például az országban tartózkodó családtagok), vagy – ha volt idegenrendészeti eljárási előzménye a tilalom elrendelésének, amely során jogi képviselő járt el – a jogi képviselő értesüljenek. Ez egyrészt elméleti megközelítésből is indokolt volna, ugyanis a Tv. nem rendelkezik arról, hogy az önállóan elrendelt beutazási és tartózkodási tilalomról szóló határozatot miként kell közölni, így az esetleges bírósági felülvizsgálat, illetőleg az ezzel kapcsolatban érvényesíthető igazolási kérelem benyújtására nyitva álló határidő kezdő időpontja értelmezhetetlenné válik. Ezzel szorosan összefügg az is, hogy az önállóan elrendelt beutazási és tartózkodási tilalom esetében az harmadik országbeli állampolgár tartózkodási helye csak az idegenrendészeti hatóság előtt ismeretlen, miközben elképzelhető, hogy Magyarországon élő családtagok, ismerősök kapcsolatba tudnak lépni vele, és akár maga a harmadik országbeli állampolgár is kezdeményezni tudja a vele szemben hozott intézkedés bírósági felülvizsgálatát. Továbbá ha jogi képviselő eljár a harmadik országbeli állampolgár érdekében abban az ügyben, amelynek során végül ezt a határozatot hozták (mert például az eljárás közben távozott ismeretlen helyre az ügyfél), akkor álláspontunk szerint a Ket. 40. § (7) bekezdés alapján az eljáró idegenrendészeti hatóságnak kötelessége a határozatot a jogi képviselőnek is kézbesíteni. Ezt mindenesetre célszerű lenne egyértelműen rögzíteni a Vhr-ben is. Ugyanis – bár a közigazgatási eljárás nem ismeri a büntetőeljárás azon intézményét, mely szerint a védő a terhelt hozzájárulása nélkül, önállóan is élhet jogorvoslati eszközökkel – a jogi képviselő az eljárás korábbi szakaszában kaphatott ügyfelétől olyan utasításokat, amelyek kiterjednek arra is, hogy ebben az esetben jogosult önállóan is jogorvoslással élni, illetve ugyanerre a megbízásból fakadó általános gondosság alapján is lehetősége nyílhat. Mindez elsősorban olyan esetekben különös jelentőségű, ahol a beutazási és tartózkodási tilalom alapjául szolgáló közbiztonsági érdeket kellene ütköztetni a harmadik országbeli állampolgár családi együttéléshez való jogával. (A Magyar Helsinki Bizottság több ügyfelével előfordult, hogy Magyarországon élő családtagjaihoz történő családdegyszítési vízum benyújtása kapcsán értesült csak arról, hogy a vízum kiadása a vele szemben alkalmazott beutazási és tartózkodási tilalom miatt nem lehetséges.)

- A Magyar Helsinki Bizottság javasolja a következő rendelkezés beiktatását a Vhr-be:

A Tv. 43. § (1) vagy (2) bekezdése alapján a harmadik országbeli állampolgárral szemben önálló beutazási és tartózkodási tilalom elrendelését a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény 29. §-a alapján hirdetményi úton közzé kell tenni. Amennyiben az önállóan elrendelt beutazási és tartózkodási tilalom kapcsán azt megelőzően folyamatban volt idegenrendészeti eljárás, amelynek során jogi képviselő járt el, a beutazási és tartózkodási tilalmat elrendelő határozatot a jogi képviselővel is közölni kell.

10. Menedékkérők őrizete

A Magyar Helsinki Bizottság fenntartja az ENSZ Menekültügyi Főbiztossága által¹¹ is megerősített álláspontját, hogy a menedékkérők fogvatartása csak rendkívül indokolt esetben lehet jogszerű.

Tekintettel arra, hogy a Tv. 62. § (1) bekezdés e) pontja alapján az őrizet alternatívájaként lehetőség van a menedékkérők kijelölt helyen való tartózkodásra kötelezésére akkor is, ha az őrizet elrendelésének feltételei egyébként fennállnának, álláspontunk szerint szükséges lenne fokozatosság bevezetése a két jogintézmény viszonyában: csak rendkívül indokolt esetben legyen lehetőség őrizet alkalmazására, akkor, ha a kiutasítás végrehajtása más módon nem biztosítható.

- Ennek fényében a Magyar Helsinki Bizottság javasolja a következő rendelkezés beiktatását a Vhr-be:

Amennyiben a harmadik országbeli állampolgár menedékkérelmet nyújtott be, és ennek alapján a Tv. 62. § (1) bekezdés e) pontja alapján vele szemben kijelölt helyen való tartózkodás elrendelésének is helye lehetne, úgy a harmadik országbeli állampolgárral szemben őrizet csak akkor rendelhető el, ha megalapozottan feltételezhető, hogy a kiutasítás végrehajtása kijelölt helyen való tartózkodás elrendelése útján nem biztosítható.

¹¹ Lásd többek közt: UNHCR EXCOM Conclusion no. 44 (XXXVII) on the Detention of Refugees and Asylum Seekers

Továbbá, mivel a törvény legfeljebb hat hónapban korlátozza az idegenrendészeti őrizet tartamát, és a menedékjogi eljárásban jogerős döntés ennyi idő alatt várhatóan nem születik, már az őrizet elrendelésének pillanatában alkalmazhatóvá válik a Tv. 54. § (4) b. pontja az őrizet megszüntetéséről, hiszen nyilvánvalóvá válik, hogy a kiutasítást nem lehet végrehajtani a hat hónap leteltével. Különösen jelentős ez a kérdés annak fényében, hogy a Tv. végül nem zárta ki a menedékkérők idegenrendészeti őrizetben tartásának lehetőségét.

A fenti érvelés tekintetében mutatkozik meg a Tv. 54. § (4) b. pontjában rejlő azon abszurd lehetőség, miszerint annak nyelvtani értelmezése alapján a hivatkozott megszüntetési ok ténylegesen csak akkor alkalmazható, ha az adott külföldi állampolgár vonatkozásában azt lehet igazolni, hogy a kiutasítást soha nem lehet végrehajtani (ez még a befogadott, illetve a menekült esetében sem igaz). Ezért szűkítés nélkül ezen jogszabályhelyet alkalmazhatatlannak tartjuk.

- Javasoljuk ezért, hogy a Vhr-ben a Tv. 54. § (4) b. pontja vonatkozásában jelenjen meg a következő rendelkezés:

A Tv. 54. § (4) bekezdés b) pontja alkalmazásában nyilvánvalónak kell tekinteni, hogy a kiutasítást nem lehet végrehajtani, ha valószínűsíthető, hogy a kiutasítást az őrizet elrendelésétől számított hat hónap elteltével sem lehetne végrehajtani.

11. Kapcsolatfelvétel a származási ország hatóságaival őrizetben lévő menedékkérő esetén (Tv. 60. § (2))

A menedékjogról szóló 1997. évi CXXXIX. törvény végrehajtására kiadott, a menekültügyi eljárás részletes szabályairól és a menedékesek okmányairól szóló 172/2001. (IX. 26.) Kormányrendeletnek a bizonyítás című fejezete 21. § (1) és (2) bekezdése a menedékkérő védelme érdekében akként rendelkezik, hogy „az eljárás során a menekültügyi hatóság nem léphet kapcsolatba a kérelmező származási országával vagy olyan országgal, amelyről feltételezhető, hogy információt továbbít a származási országba. A kérelem elbírálásához szükséges információ megszerzése érdekében megkeresett szerv a menekültügyi eljárásban hozott jogerős és végrehajtható határozat meghozataláig nem léphet kapcsolatba a kérelmező származási országával vagy olyan országgal, amelyről feltételezhető, hogy információt továbbít a származási országba, ha a kapcsolatfelvételtől adódóan a kérelmező származási országa tudomást szerezhet arról, hogy a kérelmező Magyarországon menedékjog iránti kérelmet nyújtott be.”

A Magyar Helsinki Bizottság elengedhetetlennek tartja, hogy a 2007-ben megalkotandó új menedékjogi szabályozásban is érvényesüljön e garanciális szabály.

- Ezért Tv. 60. § (2) bekezdése vonatkozásában a Vhr-ben az alábbi rendelkezés bevezetését tartjuk szükségesnek:

A Tv. 60. § (2) bekezdése nem alkalmazható a menekültügyben hozott jogerős és végrehajtható döntés meghozataláig, ha a harmadik országbeli állampolgár az őrizet vagy a kijelölt helyen tartózkodás elrendeléséig vagy annak tartama alatt menekültkénti elismerés iránt kérelmet nyújtott be.

12. Az őrizettel kapcsolatos bírósági eljárás közös szabályai

A Magyar Helsinki Bizottság álláspontja szerint legalább az őrizet 72 órán túli meghosszabbítása esetén szükséges lenne az, hogy az e tárgyban tartott meghallgatást csak a jogi képviselő/ügygondnok jelenlétében lehessen megtartani. Ennek hiányában legalább azt kellene mindenképpen biztosítani, hogy a bíróság a jogi képviselőt minden meghallgatás időpontjáról értesítse, a hetvenkét órán túli (első) meghosszabbítás esetében akár rövid úton is.

- Ezért az alábbi rendelkezés bevezetését tartanánk indokoltnak:

A Tv. 59. § (5) bekezdése szerinti meghallgatás időpontjáról a bíróság haladéktalanul értesíti a jogi képviselőt vagy ügygondnokot.

13. Az őrizet végrehajtása

A harmadik országok illegálisan tartózkodó állampolgáraink visszatérésével kapcsolatban a tagállamokban használt közös normákról és eljárásokról szóló irányelv-javaslat (visszatérési irányelv-javaslat)¹² 15. cikk 2. bekezdése kimondja azt a migránsok idegenrendészeti tárgyú fogvatartásával kapcsolatos nemzetközi jogi normát, hogy amennyiben nincs lehetőség speciális létesítményben végrehajtani az idegenrendészeti őrizetet, és kényszerűségből büntetés-végrehajtási intézetben kell azt foganatosítani, biztosítani kell, hogy a külföldi állampolgár a **többi, más okból fogvatartott személytől elkülönítve** legyen.

- A jelenleg hatályos magyar idegenrendészeti törvény már tartalmazza az irányelvi rendelkezést (2001. évi XXIX. törvény 54. § (2) b. pont: „Az őrizet végrehajtása során el kell különíteni ... büntetés-végrehajtási intézetben történő végrehajtás esetében az őrizetben lévő külföldit az elzárást töltőktől, az előzetes letartóztatásban lévőktől és az elítéltektől”), azonban a 2007. évi II. törvényben e szabály már nem szerepel. Ezért a Magyar Helsinki Bizottság a hatályos rendelkezésnek a fenntartását, tehát a Vhr-be történő beépítését javasolja.

Tekintettel arra, hogy az idegenrendészeti őrizet, illetve az ezzel járó szabadságmegvonás az eljárás során rendelkezésre állás, illetve az eljárás sikerének biztosítására (és nem bűncselekmény elkövetése miatti büntetésre) irányul, szükségtelen minden olyan jogkorlátozás vagy kötelezettség előírása, amely nem ezen célokat szolgálja, hanem inkább büntetés-végrehajtási jellegű, különösen, ha a végrehajtásra idegenrendészeti fogdán kerül sor, ahol egy büntetés-végrehajtási intézet egyéb feladatainak teljesítésére sem kell figyelemmel lenni.

Összességében a Magyar Helsinki Bizottság álláspontja az, hogy az **őrizetre irányadó végrehajtási szabályoknak az elzárásra vonatkozóknál is enyhébbnek kellene lenniük**, tekintettel arra, hogy az elzárás – annak rövid tartama folytán – alkalmatlan egyes jogok, kedvezmények gyakorlására.

Szükségtelen korlátozás lehet az őrizetbe vett családtagok elszakítása egymástól az őrizet végrehajtása során. (Ilyen szempontból megítélésünk szerint mellékes, hogy a családtag az eredetileg őrizetbe vett harmadik országbeli állampolgárral együtt vagy utólag került őrizetbe.) Ezért szükséges megteremteni annak a jogszabályi lehetőségét, hogy az **őrizetbe vett családtagokat ne szakítsák el egymástól**, amennyiben ők ezt kérik.

- A Magyar Helsinki Bizottság javaslata:

A Tv. 61. § (2) bekezdése nem alkalmazandó, amennyiben az őrizet végrehajtására idegenrendészeti fogdában kerül sor, és az őrizetbe vett harmadik országbeli állampolgár őrizetének elrendelésével egyidejűleg vagy az őrizet tartama alatt családtagja őrizetét rendelik el. Ebben az esetben a családtagokat, kérésükre, a többi őrizetbe vett személytől elkülönítve, közösen kell elhelyezni.

Ugyanebből az okból szükségtelen az is, hogy az őrizetben lévő harmadik országbeli állampolgárok gyakorlatilag a büntetés-végrehajtási fegyház fokozatnak megfelelő körülmények között legyenek kénytelenek tartózkodni a fogdán.

- Javasoljuk, hogy *az őrizetben lévő harmadik országbeli állampolgár legyen jogosult az őrizetet végrehajtó intézet kijelölt részén szabadon mozogni.*

¹² Brüsszel, 2005. szeptember 1., COM(2005) 391 végleges