

# MENEKÜLTEK A MIGRÁCIÓS STRATÉGIÁBAN

## KERÉK ASZTAL-BESZÉLGETÉS

*A Fundamentum az MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézetével közösen 2013. április 9-én kerekasztal-beszélgetést szervezett a migrációs stratégia menekültügyi vonatkozásairól. A beszélgetést Nagy Boldizsár (ELTE és CEU) vezette, annak résztvevői Gyulai Gábor (Magyar Helsinki Bizottság), Haraszti Katalin (Alapvető Jogok Biztosának Hivatala), Kovács András (MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont Kisebbségkutató Intézete / Menedék – Migránsokat Segítő Egyesület) és Szép Árpád (BM Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal Menekültügyi Igazgatóság Menedékjogi Osztály) voltak, illetve hozzászólóként idézzük Molnár Tamást, a BM Európai Együttműködési Osztály vezetőjét, Ambrus Ágneszt az ENSZ Menekültügyi Főbiztossága Közép-Európai Regionális Képviselőtől, Hautzinger Zoltánt, a Nemzeti Közsolgálati Egyetem Rendészettudományi Kar Bevándorlási és Állampolgársági Tanszékének vezetőjét, Daoud Durghamot a Magyarországon Élő Arabok Egyesületétől, valamint Szász Ildikót, a Menedék Egyesület munkatársát. Az alábbiakban a beszélgetés szerkesztett változatát közöljük.\**

**Nagy Boldizsár:** Egy ilyen beszélgetés mindig időszzerű, hiszen a magyar migrációs és menekültpolitika, a rendszerváltást követően legalábbis, sosem jutott nyugvópontra. A kérdésnek különös aktualitás ad, hogy egy nagyon furcsa migrációs politika készül, amely a bevándorláspolitikával, illetve a Magyarországra érkezőkkel – a dokumentálatlan vagy illegális migránsokkal is – kíván foglalkozni, de a Magyarországról elvándorlókkal vagy továbbutazókkal nem. Mi most kizárólag a menekültügyről fogunk beszélgetni, arról, hogy ma mit látunk égető problémának, mit várunk a kormányzattól és a világban zajló változásoktól. Szó lesz a fogva tartásnak az elmúlt időszakban bevezetett, kivezetett, majd újra bevezetésre váró változatairól, a tervezett menekültügyi őrizetről, a dublini mechanizmus működéséről, a kísérő nélküli kiskorúak helyzetéről, a menekültek integrálásáról vagy hajléktalanná válásáról.

A magyar menekültügynek fájó, sarkalatos és sokat vitatott eleme a fogvatartás. Volt olyan időszak, amikor korlátlan ideig lehetett menekült fogva tartani, volt, amikor tizenhét vagy tizenkét hónapban maximálták az időtartamot, és volt, amikor harminc nap után szabadítani kellett volna a menekültöt, de ezt nem tartották be. Most egy új, izgalmas időszakban vagyunk, az előzetes vizsgálatot követően valóban elengedik a menekülőket. Hogyan értékelhetjük a jelenlegi rendszert, jobb lesz-e ez a menekülőknél, a kormányzati apparátusnak és európai partnereiknek? Milyen hatásra született a kedvező változás, a korábbi egyéves fogvatartási sztenderdhez képest? Több védelmet kapnak-e azok, akik a védelemre szorulnak?

**Gyulai Gábor:** A menedékkérők őrizetére eddig az idegenrendészeti őrizet általános égisze alatt került sor. Az utóbbi célja, hogy az illegálisan – papírok nélkül vagy lejárt engedéllyel – itt tartózkodó külföldit vissza lehessen küldeni oda, ahonnan jött, tehát rendelkezésre álljon a kitoloncoláskor. Mivel más célja nincs, és mivel a menedékkérőt a menedékjogi eljárás alatt eleve nem lehet kitoloncolni, a Magyar Helsinki Bizottság és más szereplők régóta kritizálták ezt a gyakorlatot, és több ügyben sikeresen támadtuk ezt a fogvatartási politikát az Emberi Jogok Európai Bírósága előtt is. A Bíróság kimondta, hogy illegális ez a gyakorlat – amelyet egyébként az Európai Bizottság is kritizált. Azt gondolom, ez az oka a változásnak, tehát alapvetően külső nyomásra történt, és nem azért, mert Magyarország magától felismerte, hogy ez nem lenne megfelelő.

Az új szabályozás bevezeti a menekültügyi őrizet fogalmát, amellyel egy másik jogterület előírásai szerint, de ugyanúgy őrizetbe fog kerülni a menedékkérők jelentős része. Lesznek kisebb eltérések – más például a maximális időtartam –, de nagyjából ugyanaz lesz a helyzet, és a menedékkérők nyártól valószínűleg újfent őrizetben lesznek. Abból a szempontból egyértelműen javult a helyzet, hogy a jogellenes fogva tartást sikerült megszüntetni. Ez fontos eredmény, és nem csak a jogvédők számára győzelem, hanem szemléletformáló hatása is lehet: megmutatja, hogy a nemzetközi közösség nem ért egyet azzal, hogy a menedékkérők jelentős részét hosszú ideig idegenrendészeti őrizetben tartsák. Másrészt az eredmény kettős, mert miközben a fogdák jelenleg üresek, a debreceni nagy, nyitott befogadó állomás, ahol

\* Köszönjük Hajdu Zitának a szöveg közléséhez nyújtott segítségét.

a menedékkérők vannak, teljesen telített, és ilyen tömeges méretekben lehetetlen megfelelő szolgáltatást nyújtani.

Végül érdemes megjegyezni, hogy az európai országok túlnyomó része nem, vagy csak rövid ideig tart első menedékkérőket őrizetben. Magyarországon mind ez idáig az a szemlélet érvényesült, hogy őrizetbe kell venni azokat a külföldieket, akik nem jogszerűen tartózkodnak az országban, még akkor is, ha menedéket kérnek. Érdemes elgondolkodni azon, hogy miért vagyunk ebben mások, mint Európa legtöbb országa.

**Szép Árpád:** A változás valóban arra vezethető vissza, hogy az Emberi Jogok Európai Bírósága több magyar ügyben is egyezményesértést állapított meg. Ugyanakkor fontos leszögezni, hogy sem a Bíróság, sem a nemzetközi szervezetek, sem a civil szféra nem azt vitatja, hogy a menedékkérő őrizete mint olyan elképzelhető-e – teljesen egyértelmű, hogy igen, hiszen ezt semmi nem tiltja. Az Emberi Jogok Európai Bírósága a magyar hatóságok által megjelölt jogalapról mondta ki, hogy arra hivatkozva nem lehet egy menedékkérőt őrizetben tartani. Ezért jelenleg nincs menedékkérői őrizet – ez vezetett ahhoz, hogy a debreceni befogadóállomás megtelt –, és ettől függetlenül, egy más jogalapon próbálja most bevezetni a jogalkotó a menedékkérők őrizetét.

Hogy miért van erre szükség, és hogy egyáltalán miért beszélünk most erről? Egészen 2009-ig nem volt menekültügyi őrizet Magyarországon, és Magyarország szinte átjáróházzá vált, ami a mai napig érvényes. Nem azért kaptunk kritikát más uniós tagállamoktól, más szervezetektől, mert menedékkérők vannak őrizetben, hanem mert nem teszünk eleget a schengeni kötelezettségeinek. Hiszen milyen határrendészeti ellenőrzés az, amely mellett akadálytalanul illegálisan migránsok keresztülmehetnek Magyarországon? Az érintettek egyetlen „dolga” az volt, hogy átjöttek a magyar határon, bejelentették, hogy menedéket kérnek, elhelyeztük őket nyitott befogadó állomáson, és ezt követően az ügyfelek ismeretlen helyre távoztak. A menekültügyi hatóság érdemben nem tudta lefolytatni az érintettek kérelmére indult menekültügyi eljárást. A 2009-ben meghozott döntések kétharmada megszüntette az eljárást, mert az ügyfél nem várta be az eljárás végét. Ezt követte 2010-ben egyfajta szemléletváltás, és az ezt követő körülbelül két éves időszakban, amíg menedékkérők voltak őrizetben, kétszeresére emelkedett az elismerési arány Magyarországon. Ez nyilvánvalóan összefüggésben volt azzal is, hogy megváltozott időközben a kérelmezők állampolgársági összetétele, de nem lehet figyelmen kívül hagyni azt a tény, hogy nagyon sokan azért kaptak nemzetközi védelmet,

mert a menekültügyi hatóság képes volt érdemben lefolytatni a menekültügyi eljárásokat, hiszen az ügyfelek rendelkezésre álltak. Az pedig túlzás, hogy emberek tömegesen voltak egy évig őrizetben – ez inkább egy elméleti maximum volt, amit a gyakorlatban senki nem töltött ki, jellemzőbb volt a 2–6 hónap közötti fogva tartás. Elismerem, hogy ez kellemetlen, de ez tette lehetővé, hogy a menekültügyi hatóság hatékonyan le tudja folytatni azokat az eljárásokat, aminek eredményeképpen nagyon sokan nemzetközi védelmet – akár menekült, akár oltalmazotti jogállást – kaptak.

Idén január 1-jétől az idegenrendészeti őrizet lehetőségének hiányában jön a jogos kritika, hogy Magyarország nem tesz eleget határőrizeti feladatainak, ami schengeni tagságunkból fakadóan kötelező, ez pedig azzal járhat, hogy felfüggesztik Magyarország schengeni tagságát. Tehát többféle érdeket kell egyszerre figyelembe venni. Nyilvánvalóan senkinek, a magyar államnak sem jó, ha valakinek a mozgásszabadságát korlátozza, ráadásul ez költséges is. Viszont nincs más lehetőség. Gyakori kritika, hogy miért nincsenek Magyarországon az őrizetnek alternatívái. De nem tudjuk, hogy milyen alternatíváról van szó, ugyanis azok, amiket Nyugat-Európában alkalmaznak, olyan országban működnek, ahol a menedékkérők vagy migránsok általában ott akarnak maradni. Számukra elő lehet írni azt a kötelezettséget, hogy rendszeresen jelentkezzenek a rendőrségen, mert ennek eleget fognak tenni, és rendelkezésre állnak a menekültügyi eljárás lefolytatása érdekében. De Magyarországon, ahol nem akarnak itt maradni – csak itt akadtak fenn a schengeni hálón –, nem működik ez a megoldás. Jelenleg a meghozott döntések 60%-a (2009-ben a kétharmada) megszüntető döntés, mert az ügyfelek nem működtek együtt, ismeretlen helyre távoztak, nem várva be az eljárásuk befejezését.

A fentieknél nagyobb kihívást jelent azonban, hogy idén az első negyedévben több menedékkérő érkezett Magyarországra, mint tavaly egész évben. Ha a trend nem emelkedik ugyanilyen mértékben, hanem csak annyian jönnek az országba, mint amennyien márciusban jöttek, akkor a tavalyi létszám hat-hétszeresére számíthatunk. Mindez azt jelenti, hogy ugyanott vagyunk, mint 2009-ben, csak kétszer akkora ügyteherrel.

**Kováts András:** Az előttem szólók által elmondottak nagyon jól érzékeltetik a két alapvetően eltérő paradigma között feszülő látszólagos, vagy valóban feloldhatatlan, ellentétet. Egyfelől érvelünk amellelt, univerzális(nak vélt) emberi jogokra hivatkozva, hogy aki – jellemzően az államhatárt illegálisan átlépve – Magyarországra jön, az menekült vagy

nem menekült, és hogy szabad-e fogva tartanunk egy menedékkérőt. Közben azonban érezzük, hogy ez kevés, és elkezdünk európai és nemzetközi jogi előírásokra hivatkozni. Ez parttalan vitává válik, hiszen mindkét fél fel tudja sorakoztatni a maga igazát alátámasztó szövegeket, az egyik fél azt mondja, hogy megengedhetetlen, ami történik, a másik szerint ezzel semmi baj nincsen.

Ennél érdekesebb az, ahogy mindkét oldal megfogalmazza a maga gyakorlati problémáját. Az egyik szeretné tenni a dolgát, a jogszabályok által meghatározott rendben, és elválasztani az ocsút a tiszta búzától, vagyis megtalálni a menekülteket a migránsok között. A másik esetben pedig arról van szó, hogy szeretné biztosítani, hogy mindenkinek biztosítjuk az emberi jogok minimumát, sőt lehetőség szerint egy optimumát. Arról lenne érdemes beszélgetni, hogy fel lehet-e ezt oldani úgy, hogy mindenki jól jár. Csak olyan embert tartunk fogva, akiről társadalmi konszenzus van, hogy fogva tartható, és csak olyan embert ismerünk el menekültként, menedékkérőként, csak olyan embernek előlegezzük meg az ezzel járó bizalmat és társadalmi tagságot, akiről szintén konszenzus van.

Végül van egy másik kérdés is, amiről nagyon gyakran vitázunk: az arányosság. Vajon az alkalmazott eszközök – őrizetbe venni illegálisan határt átlépő embereket, menedékkérőket, annak érdekében, hogy ne menjenek tovább – az őrizet időtartamát és minőségét tekintve arányosak-e. A tavalyi kifogásoknak és elmarasztalásoknak nagymértékben minőségi okai voltak. Tehát nem csak a jogalapról volt szó, hanem arról, hogy a rendszer alapján nem felel meg a minimális követelményeknek, nem tartották tiszteletben az érintettek emberi méltóságát – emiatt kaptuk az európai kritikákat. Másrészt érdemes végiggondolni, hogy az alkalmazott szankciók arányosak-e ahhoz képest, amit megelőzni hivatottak. Ezeket a helyeken egy éjszaka is elég embert próbáló, egy hétről nem is beszélve, és nem biztos, hogy egy okmányok nélküli határátlépés vagy az eljárás lefolytatásának célja arányban van ezzel. Sokan nincsenek tisztában azzal, hogy mi történik egy ilyen fogdán, őrizeti helyen, pedig ennek ismeretében is kellene vizsgálni, hogy az intézkedések arányosan és a társadalmi igazságosság mentén szolgálják-e a hangoztatott kollektív érdekeket.

**Haraszi Katalin:** Az Emberi Jogok Európai Egyezményének 5. cikke pontosan meghatározza, hogy milyen célból lehet egy külföldit fogva tartani. Ezek: az országba való jogtalan belépésének megakadályozása, a kiutasítása, illetőleg kiadatásának végrehajtása. Az 5. cikk betartását az Emberi Jogok Európai Bírósága ellenőrzi. Viszont tényleg félre-

zető, ha a menedékkérők fogva tartása kapcsán csak a jogalapról beszélünk, miközben komoly gondok vannak annak körülményeivel is. Az ombudsman tavalyi vizsgálata is rávilágított arra, hogy Magyarországon nem csak a menedékkérők fogva tartása jelent problémát, hanem az is, hogy ezt milyen körülmények között hajtották végre. Az Európai Unió számos tagállama azért nem alkalmazta a dublini eljárást, vagyis ezeket a menedékkérőket azért nem küldte vissza Magyarországra, mert információik szerint az itteni fogvatartási körülmények között embertelen vagy megalázó bánásmódnak lettek volna kitéve. Az alapvető jogok biztosának bejelentés nélkül érkező munkatársai például elképesztő körülményeket találtak a nyírbátori őrzött szálláson, ahol a fogva tartottak között menedékkérők is voltak. Az intézmény egyik, nem fogvatartási célra kialakított épületében élő külföldiek az éjszakai órákban még végére is csak akkor mehettek ki, ha a zárka ajtón kopogást követően, az őrszemélyzet kiengedte őket. Ezek a többségében afgán állampolgárok szinte kivétel nélkül arra panaszkodtak, hogy hiába kopognak, az örök vagy kinyitják a zárdát, vagy nem – többnyire nem.

Az alapvető jogok biztosa az elmúlt évben, a fogva tartáson túl, a felnőtt kísérő nélkül utazó gyermekekkel, más néven kísérő nélküli kiskorúakkal való bánásmódot is vizsgálta. 2012. szeptember 30-ig 700 ilyen gyermeket fogtak el a magyar határorők, és közülük mindössze 79, vagyis kevesebb, mint 12% nyújtott be menedékkérelmet. Ez egy borzasztó alacsony szám, ráadásul később egy részük is eltűnik. Csak összehasonlításképpen jelzem, hogy az Európai Unióban 2011-ben a menedékkérő kísérő nélküli kiskorúak száma 12.000 körül volt.

Átgondolást igényel a személyazonosító iratokkal nem rendelkező külföldiek életkorának meghatározása. Az idegenrendészeti eljárásban elrendelt életkor-meghatározással kapcsolatos egyik legnagyobb probléma, hogy azt később nem lehet korrigálni. A fogvatartási helyszíneket látogatva gyakran úgy tűnik, hogy ott bizony olyan fiatalokat is fogva tartanak, akik szemmel láthatóan gyermekek.

Európában egyre hangsúlyosabbá válik, hogy az állam a szükségesség és az arányosság szem előtt tartásával, a lehető legkisebb mértékben, vagyis csak annyiban korlátozza az alapvető jogok gyakorlását, amennyiben ez az adott állami cél elérése érdekében feltétlenül szükséges. Így például, ha a hatóság a külföldi együttműködését fogva tartásnak nem minősülő, szabadságkorlátozás alkalmazásával is képes biztosítani, akkor lehetőség szerint az ilyen „alternatívát” kellene a fogva tartás helyett alkalmazni. Nem csak a tradicionálisan célországoknak számító

nyugati államok, hanem a Magyarországhoz hasonlóan tranzit országnak számító Szlovákia vagy Lengyelország is alkalmaznak ilyen fogvatartási alternatívákat. A menedékkérők távoztása nem „hungarikum”: más tagállamokban, még az úgynevezett célországokban is gyakori, hogy a menedékkérők, akiknek más tagállamokban élő rokonaik, ismerőseik vannak, egyszer csak továbbállnak, vagyis eltűnnek a menekültügyi hatóság látóköréből. Magyarország az Európai Unióba igyekvő migránsok számára alapvetően tranzit ország, ami azonban nem elegendő ok arra, hogy a menedékkérőket a 2012-ban tapasztalt arányban tartson fogva.<sup>1</sup>

**N. B.:** Az alapvető kérdés nem is az egyes strasbourgi döntésekből adódó feltételrendszer, hanem az, hogy egyáltalán megvan-e ez a jogalap. Két dokumentumra szeretnék hivatkozni: François Crépeau, az ENSZ migránsok emberi jogaival foglalkozó különmegbízottja hangsúlyozta, hogy az illegális határátlépés soha nem lehet bűncselekmény, és nem is szabad úgy kezelni.<sup>2</sup> Az ENSZ Emberi Jogi Tanácsának önkényes fogva tartást vizsgáló munkacsoportja pedig azt mondta ki, hogy egy országba való illegális belépés kriminalizációja túlmegy a migráció kontrolljára vonatkozó legitím állami érdek körén, és szükségtelen fogva tartásra vezethet.<sup>3</sup> Továbbá napokon vagy heteken belül kötelezni fog minket az új befogadási irányelv,<sup>4</sup> amelyben a 8. cikk (2) bekezdése szerint akkor szabad valakit fogva tartani, egyéni elbírálás alapján, ha kevésbé kényszerítő alternatívák nem állnak rendelkezésre. Az irányelv preambuluma azt is hozzáteszi, hogy csak nagyon pontosan körülhatárolt, rendkívüli körülmények között megengedhető a fogva tartás. Azt gondolom, hogy nem lehet a menedékkérők fogva tartására jogalapot teremteni, önmagában a menedékkérés és – az előbb idézett nemzetközi források szerint – az irreguláris belépés sem jogalap. Nem csak a Genfi Egyezmény 31. cikkében foglalt esetben, hanem az egyszerű irreguláris migráns esetében sem lehetne fogva tartást elrendelni, kivéve az egészen rendkívüli körülményeket. Ez pedig azt is jelenti, hogy a fogva tartás hiánya a schengeni előírásokkal sem lehet ellentétes, tehát nem érhet bennünket úgymond „jogos kritika” amiatt, hogy nem tartjuk fogva ezeket a személyeket. A schengeni határőrizeti feltételeket tökéletesen teljesítjük, majdnem mindenkit feltartóztatunk, aki megpróbál bejönni. Tehát aki Schengen alapján akarja kritizálni a menekültügyi őrizet bevezetését megelőző, jelenlegi magyar gyakorlatot, az nem olvasta a schengeni joganyagot. Készen állok arra, hogy a magyar kormány nevében minden ilyen kritikát a leghatározottabban visszautasítsak, és szívesen segíték a kormányzatnak, ha nem tudna megbirkózni a feladattal. A fogva tar-

tás nem lehet büntetés, de ha nem büntetés, akkor kérdés, mi a célja. A kiutasítás szándéka nem lehet, mert egy menedékkérőt nem lehet kiutasítani. A tapasztalat viszont azt mutatja, hogy ha nem tartják fogva a menedékkérőket, akkor közülük sokan továbbutaznak. A „vissza nem küldhetem, de szabad mozgást sem akarok biztosítani neki” csapdájából nemzeti szinten nem lehet kikeveredni, csak európai szinten. Mindenesetre nem tudom elképzelni, hogy a menekültügyi őrizetnek mi lesz a jogalapja.

**Molnár Tamás:** A jogalapot a befogadási irányelv 8–11. cikkei tartalmazzák, és ezek valóban követik a Genfi Egyezmény 31. cikkét. Utána viszont szerepel még az a jogalap, amely megteremti azt a lehetőséget, hogy kivételes esetben sor kerüljön az őrizetbe vételre, és a magyar jogalkotó ezeket fogja kodifikálni.<sup>5</sup>

**N. B.:** Tehát a kodifikáció úgy fog kezdődni, hogy meg kell vizsgálni a hatóságnak, hogy vannak-e kevésbé kényszerítő alternatívák, és meghatároz-e ilyen alternatívákat?

**M. T.:** Így van, a tervezet szerint nem rendelhető menekültügyi őrizet kizárólag azon az alapon, hogy az elismerést kérő, elismerés iránti kérelmet terjesztett elő. A jogalapok ugyanazok, mint amelyek az irányelvben szerepelnek az őrizettel kapcsolatban, és megjelennek a mérlegelésre vonatkozó szempontok: menekültügyi őrizet elrendelésére, egyedi mérlegelés esetén és kizárólag abban az esetben kerülhet sor, ha annak a célja a rendelkezésre állást biztosító intézkedés alkalmazásában nem biztosítható. Az anyag bevezeti a rendelkezésre állást biztosító intézkedés fogalmát, amely az 'alternatives to detention' magyar megfelelője. Ez három rendelkezést foglal magában: kötelező tartózkodási hely kijelölése, pénzügyi letét, illetve jelentkezési kötelezettség a hatóságnál. Mindezzel egy EU-konform és a nemzetközi jognak is megfelelő hazai megoldás születik, amely ugyanakkor egy reális kompromisszumot tükröz.

**Gy. G.:** A magyar szabályozás most valóban az EU-s szabályokat másolja. Ezzel két probléma lehet. Az egyik az EU-s szabályozás és az Emberi Jogok Európai Egyezményének viszonya – erősen megkérdőjelezhető, hogy az uniós szabályozás vajon megfelel-e az Egyezménynek. A másik probléma az, hogy nagyszerű, hogy megjelennek ezek a garanciák a jogszabálysövegben, de ha a jogalkalmazó a gyakorlatban nem alkalmazza azokat, mert, mondjuk, az illetékes bíróságok nem vizsgálják megfelelően egyéniesített döntéshozatal keretében, akkor az előírások nem érvényesülnek a gyakorlatban.

Három rövid gondolatot tennék még hozzá. Meg kellene nézni, hogy miért távozik a menedékkérők

és az elismert menekültek többsége Magyarországról, és miért van az, hogy más országok át tudtak váltani tranzitból célországgá vagy részben célországgá, amíg nekünk ez nem sikerül. A második felvetésem, hogy igaz, hogy tényleg elmennek, a nagy többség elhagyja az országot. Viszont ha bezárjuk őket, akkor majd azután mennek el, hogy kiengedjük őket, csak éppen elköltött az ország több milliárd forintot az ő fogva tartásukra, és közben számos ember jogsérelmet szenvedett. A harmadik megjegyzés, hogy a tranzit jelleget lehet csökkenteni, de nem lehet teljesen megszüntetni, és nincs olyan szempont, ami igazolná a 6, 12, 18 hónapon át tartó őrizetet ennek a célnak az érdekében. Egy talán durva párhuzammal élve: biztos, hogy a szaúd-arábiai büntetőjogban a kézlevágás mint a lopás szankciója rendkívül hatékony, és jóval kevesebb lopás történik abban az országban, mint az Európai Unió tagállamaiban. Ettől függetlenül azt gondolom, hogy az európai értékek és emberi jogi kötelezettségeink alapján akkor sem vezethetjük be a kézlevágást – akkor sem, ha igazolható lenne, hogy ez hatékony szankció az elérni kívánt cél szempontjából.

**N. B.:** A korábban hivatkozott különmegebízotti jelentés feketén-fehéren azt mondja, hogy ahol bevezették a fogva tartást, nem csökkent az irreguláris migráció, tehát a hatékonysággal is vannak bajok.

**Sz. Á.:** Hivatkoznék az ENSZ Menekültügyi Főbiztosságnak 2012 szeptemberében kiadott iránymutatására a menedékkérők őrizetéről. Ez hosszan taglalja a „végső eszköz”-jellegét. Jelenleg Magyarországon az őrizet a legkomolyabb jogkorlátozás, és értelemszerűen ezt csak végső eszközként lehet alkalmazni, ha semmilyen más hatékony módszer nem vezet eredményre. Ahogy hallottuk, ez jelenik meg az új magyar szabályozásban is. Ettől függetlenül az ENSZ iránymutatás – amire az uniós jogalkotás is épít, és amit az Emberi Jogok Európai Bírósága is figyelembe szokott venni – pontosan azt mondja, hogy végső esetben, ha már semmi más nem alkalmazható, indokolt a menedékkérők őrizetbe vétele. Sokkal több, mint hat okot sorol fel, a közegészségügytől kezdve a nemzetbiztonságon át a közrendig – tehát ezekben az esetekben az ENSZ szakosított szervezete elképzelhetőnek tarja a menedékkérők őrizetét, a befogadási irányelv pedig ezt veszi alapul. Tehát szerintem nehéz úgy érvelni, hogy az uniós jogalkotás ne tenne eleget a nemzetközi jogi előírásoknak. Azt pedig majd meglátjuk, hogy az Emberi Jogok Európai Bírósága hogyan fogja mind ezt értékelni. Hozzáteszem, hogy nem elsősorban a befogadási irányelv képezte az új magyar jogalkotási csomag alapját, hanem maga az ENSZ iránymutatás.

A hatékonyságot illetően Magyarországon viszonylag egyértelműen látszik, hogy az őrizetnek egyértelmű hatása van a kérelmezők számára – bár elképzelhetőnek tartom, hogy más országokban nem feltétlenül áll fenn ilyen közvetlen kapcsolat. A kérelmezők száma a menedékkérői őrizet alkalmazásakor éves szinten két-háromezer körül alakult. Korábban, amikor nem volt menedékkérői őrizet, akkor az éves adat ennek duplája volt, majd most, amikor megint nincs menedékkérői őrizet, a négy-szeresére-hatszorosára emelkedett ez a mutató. Ezek után nehéz azt mondani, hogy nincsen közvetlen összefüggés a menedékkérők őrizete és a kérelmezők száma között.

**K. A.:** Azt gondolom, hogy az egy súlyos aggály – és ez lehet a rendszer egyik komoly kritikája –, hogy ezeknek a nagyon restriktív szakpolitikai, bevándorláspolitikai intézkedéseknek közvetlen, egyik napról a másikra érezhető hatása van. Különösen igaz ez olyan régiókban, mint például az Unió keleti külső határregiója, ahol jelentősek a gazdasági, jövedelmi és politikai különbségek. Ezzel a hatással nem csak jogalkalmazóként, hanem jogalkotóként is számolni kell. A menedékkérők őrizete kapcsán egyrészt a védelemről volt szó, másrészt arról az adminisztratív eljárásról, amelynek keretében a nemzetközi védelemre jogosultságot meghatározza egy kormányzat. Az őrizet céljaként egyetlen legitím cél jelenik meg – és ha jól értem, ebben itt mindenki egyetért –, hogy a védelmet, menedéket kérő részt vegyen az eljárásban. Ha valóban ez a helyzet, és közben látjuk azt, hogy jelentősen tud nőni vagy csökkenni a menedéket kérők száma, akkor miképp vélekedünk azokról, akiket ezekkel az intézkedésekkel elzárunk attól a lehetőségtől, hogy egy olyan állam elé tárják a menedékkérelmüket, amely érdemben dönteni tud arról, hogy ők nemzetközi védelemre jogosultak-e vagy sem? Sok tényleges menekült nem csak hogy nem fér hozzá egy tisztességes menekültügyi eljáráshoz, hanem később egy olyan állam vagy kormány védelméhez sem, aki felemeli a szavát azok ellen a jogsértések ellen, amely elől ezek az emberek menekültek. Ha ennyire erős az őrizet elretentő hatása, attól inkább félnék, mint örvendeznék neki. Egyáltalán nem jó, ha kevesebb potenciális menekültet tud érdemi védelemben részesíteni az az állam, amelynek én magam is polgára vagyok.

Az irányelv kapcsán jóval nagyobb hangsúlyt fektetnék a preambulumra, mert gyakran elsiklunk felette, amikor azt mondjuk, hogy „csak végső esetben”. Az a döntő, hogy vannak-e ennek konkrét eljárási garanciái. Vélelmezik-e majd, hogy ezt csak az őrizet biztosítja, vagy kell valamilyen egyéb körülmény – például hogy egyszer nem jelent meg, ami-

kor előírták neki, nem találták a kijelölt tartózkodási helyén, vagy huszonnégy óránál hosszabb időre bejelentés, engedély nélkül távozott? Utóbbi esetben egyfajta szankcióként működik majd. Az említett pénztét – valójában óvadéknak tűnik – szintén érdekes elem, és kérdés, hogy elfogadható-e az, ha valaki kivásárolhatja magát a menekültügyi őrizetből, és Nyugatra tud távozni 1000, 2000 vagy 5000 euró letétele után, miközben ezt nem tudja megtenni az, aki szegényebb. Ez egy gazdasági elemet hoz bele egy tisztán emberi jogi diskurzusba, ami nem szerencsés.

**Ambrus Ágnes:** Felhívnám a figyelmet rá, hogy egy olyan befogadási irányelv szövegről beszélünk, amit még nem hirdettek ki,<sup>6</sup> és értelemszerűen nem ketyeg az óra az átültetési kötelezettséggel kapcsolatban. Ennek ellenére a kormány siet, hogy mintegy pilóta projektben teszteljen valamit, ami még nem végleges. Több hozzászóló utalt a Menekültügyi Főbiztosság menedékkérők őrizetével kapcsolatos iránymutatására. Ennek a dokumentumnak a lényege egy szóval ragadható meg: kivételesen. Nem pedig végző esetben. A törvénytervezetet elolvasva ezzel szemben úgy tűnik, hogy az első menedéket kérők mind őrizetben lesznek. Nem látom azt, hogy kivételes lenne az őrizet. Végül utalnék a lengyel példára, hiszen Közép-Európában a legtöbb menedékkérőt jegyző ország Lengyelország. Ott évente tízezer fölötti a kérelmezők száma, és mintegy 90%-uk továbbáll. Ennek ellenére Lengyelország nem gondolkozik az őrizet bevezetésén, azt csak valóban kivételes esetekben alkalmazza, és inkább alternatívákat vezet be. 2012-ben 10.589 kérelmezőből mintegy 200 volt őrizetben. Felmerül a kérdés, hogy ők miért nem aggódnak a kritika miatt, hogy Németországba és Ausztriába áll tovább a kérelmezők többsége.

**N. B.:** A már többször hivatkozott irányelv azt mondja, hogy a fogva tartás egy rendkívüli intézkedés, amelyet csak jogszerű cél indokolhat. Ilyen esetben egyénileg bizonyítani kell, hogy közbiztonságra, nemzetbiztonságra veszélyes személy a menedékkérő. Csak akkor alkalmazható őrizet, ha szükséges, ésszerű és a céllal arányos; tehát csak egyéni, konkrét esetben, személyre szabottan alkalmazható, ha nincs alternatíva. Ez nagyjából azt jelenti, hogy szából mondjuk tíz kérelmezőt lehet fogva tartani, és hogyha 10%-nál többet veszek őrizetbe, akkor valószínűleg nem találkoztak az irányelvvél.

Az Európai Unió tagállamainak kormánytisztviselői foggal-körömmel ragaszkodnak a dublini rendszer fennmaradásához. Nem értem azokat az aggodalmakat, hogy mi lesz, hogyha a menedékkérők elmennek. Hiszen a dublini rendszer alapján mindenkit vissza kell kapnunk legkésőbb hat hóna-

pon belül, és úgyis dönteni kell róluk. Felesleges aggodalomnak látom, hogy „mit szól a Nyugat”. Az igazi kérdés az lenne, hogy ezt követően mi történik azokkal, akiknek nincs szükségük nemzetközi védelemre. Őket eljuttatjuk az Európai Unió területén kívülre? A rendszer csak akkor lenne hatékony, ha azt, aki nem menekült, valóban elküldenénk az Európai Unión kívülre. Magyarország bérelne buszokat, repülőket, és nagy számban eljuttatná azokat, akiknek megtagadtuk az elismerést – de ez nem történik meg. Azzal, ahogy a rendszer jelenleg működik, rengeteg dokumentálatlan illegális migránst teremtünk. Ismétlem, a problémát nemzeti szinten nem tudjuk megoldani. Hősiesnek és nemesnek látom az erőfeszítést, hogy a kormány most kodifikálni szeretné azt, hogy ez egy kivételes intézkedés, de valójában azért akar fogva tartani, mert azt reméli, hogy ez elrettenti őket. Ez a ki nem mondott terv annyiban működik, hogy inkább Szlovákia felé mennek majd. Ha valaki el akar menekülni Szíriából, és azt látja, hogy Magyarországon hat hónapot vagy egy évet kellene ülni a fogdán, Lengyelországban viszont nem, akkor Lengyelországba törekszik, és elkerüli Magyarországot. Ha most azt látják, hogy Magyarországon nem kell fogdán ülni, közelebb is van, olcsóbb is, természetesen idejönnek. Azzal, hogy mi a fogva tartást ismét bevezetjük, egyszerűen áttereljük őket máshová, de nem szüntetjük meg a menekülési jogait, és nem számoljuk fel a menekülésre készítő okokat.

**H. K.:** A hatályos jogszabályok szerint még a hatósági kiutasítás alatt álló külföldit is csak végső esetben lehetne fogva tartani. Ennek az anyagi jogi szabálynak az eljárási garanciái azonban hiányoznak. Egyrésztől nincsenek tényleges alternatívák, másrészt az elrendelő hatóságot semmi sem kötelezi annak megjelölésére, hogy a külföldi fogva tartásának elrendelését megelőzően, alternatívaként, milyen más lehetőségeket mérlegelt, és azt vagy azokat az érintett személy esetében miért nem tartja megfelelőnek. További aggályokat vet fel, hogy a fogva tartás meghosszabbításáért felelős bíróság sem vizsgálja, hogy az azt elrendelő hatóság mely alternatívák mérlegelését követően, valóban végső esetként alkalmazta-e. Az idegenrendészeti hatóság által elrendelt fogvatartás bíróság általi meghosszabbítása gyakorlatilag automatikusan történik, sőt olyan esettel sem találkoztunk, amikor a bíróság a fogvatartott külföldi, rendőrorvos által valószínűsített életkorát kétségbe vonta.

A hatóságok a menedékkérők tömeges fogva tartásának indokaként arra hivatkoznak, hogy többségük eltűnik az országból. Kérdéses, akarjuk-e, hogy ezek a külföldiek az országban maradjanak. Ezzel szemben, mióta 2013. január 1-jétől Magyarország

a menedékkérőket már nem tarja fogva, továbbá a tagállamok a dublini rendszer keretében a korábban eltűnt személyek egy részét is visszaküldik, most a rendszerre nehezedő feladatok okoznak gondot. A fogva tartás újbóli bevezetése mellett szóló, leggyakrabban elhangzó érv, hogy jóval kevesebb menedékkérő érkezett addig Magyarországra, amíg a hazai hatóságok rutinszerűen őrizetbe vették őket. Ennek az érvtnek a kapcsán utalni szeretnék arra, hogy az Emberi Jogok Európai Egyezményének 5. cikke a külföldiek fogva tartásának legitim céljaként az elrettentést nem említi.

Jelzem, hogy mielőtt az alapvető jogok biztosa úgy döntött, hogy a fogva tartási projektjét a külföldiek idegenrendészeti célú fogva tartására is kiterjeszti az UNHCR Közép-Európai Irodáján keresztül nagyszámú, más tagállamokból származó, olyan ítéletet kapott, amelyekben a bíróságok azért tiltották meg a dublini eljárást alkalmazását, mert Magyarországon a menedékkérőket nagyon rossz körülmények között tartották fogva.

Végül az UNHCR iránymutatását nehéz a fogva tartásra ösztönözésként értelmezni, hiszen a szervezet évek óta következetesen hangoztatja azt az álláspontját, hogy a menedékkérőket lehetőleg szabadlábban kell tartani, és csak valóban kivételes esetekben szabad őket fogva tartani. Az ezzel ellentétes értelmezés az UNHCR célkitűzéseinek, valamint a menekültekről szóló Genfi Egyezmény alapelveinek félreértését jelenti.

**Sz. Á.:** Az ENSZ iránymutatásában valóban szerepel, hogy csak végső esetben lehet fogva tartani, pontosan ezért került bele a befogadási irányelvbe ez a kikötés, és ezért fogja ezt a szövegezést átvenni a magyar jogalkotó. Semmiképpen nem szeretném azt sugallni, hogy itt az elrettentés a cél. Mi is tudjuk, hogy akit üldöznek otthon, az el fog jönni, és jól is teszi. Mi nem akarunk senkit eleve őrizetbe venni. Csak egy dolgot szeretnénk: hatékonyan lefolytatni azt a menekültügyi eljárást, amit az ügyfél kér. Azzal egyetértek, hogy teljesen mindegy, hogy milyen őrizetről beszélünk, emberhez méltó körülményeket kell biztosítani. De nem hiszem, hogy elvárhatatlan az ügyféltől, hogy álljon rendelkezésemre, amíg lefolytatom azt az eljárást, amit ő kért tőlem. Ez független attól, hogy van-e külföldi nyomás rajtunk. Egyáltalán nem érdekel, hogy mit mond pl. a német bíróság, vagy mit mond Németország, nekem van egy kötelezettségem: le kell folytatnom a menekültügyi eljárásokat; ha valaki tőlem Magyarországon menedéket kér és megilleti a védelem, akkor ezt biztosítsam neki. De ezt csak akkor tudom megtenni, ha az ügyfél együttműködik. Tehát nem arról van szó, hogy sokan vannak, voltak itt már háromszor

ennyien is, a délszláv válság idején sok tízezren voltak Magyarországon védelmi szükségleti helyzetben. Azzal is megbirkózott Magyarország, ezzel is meg fog.

**N. B.:** Következik a szavaidból az, hogy a bírói eljárás alatt is fogva kell tartani a menedékkérőt.

**Sz. Á.:** Nekem menekültügyi hatóságként csak addig van az ügyfél együttműködésére szükségem, amíg döntést hozok.

**N. B.:** De ez a logika, amely a döntéshez szükségesnek látja a menekülő jelenlétét, azt diktálná, hiszen a bírói szakban is van meghallgatás.

**Sz. Á.:** Nem vagyok bíró, erről nem tudok nyilatkozni. Egyébként az eseteknek több mint felében a nemzetközi védelmet kérő személy nyilatkozata a menekültügyi hatóság előtt annyit tartalmaz, hogy azért jöttem el otthonról, mert nincsen munkám. Erre a Magyar Állam azt mondja, hogy ez nem nemzetközi védelmi szükséglet, és ez alapján elutasító döntést hoz. Ebben az esetben szerintem indokolt, hogy az ezt követő esetleges bírósági felülvizsgálati eljárás időtartamáig is rendelkezésre álljon az ügyfél. Egy ilyen személynek nincsen nemzetközi védelmi szükséglete, és teljesen egyetértek azzal, hogy hatékony kiutasítási rezsimit kell felépíteni az Uniónak. Ehhez szükséges, hogy ne csak bemeneti oldala legyen a migrációnak, hanem kimeneti oldala is. Tehát fontos, hogy a kiutasítási eljárás során rendelkezésre álljon az, akinek nincsen nemzetközi védelmi szükséglete; akinek pedig van ilyen szükséglete, az a lehető legrövidebb idő alatt kapja meg a védelmet. Ezért van az, hogy a menekültügyi hatóságnak az őrizetbe vett menedékkérő esetében majd soron kívül kell lefolytatnia a menekültügyi eljárását.

**K. A.:** Ezek szerint nem is annyira a folyamatra koncentrálni indul el ez az új rezsim, sokkal inkább egy jogerős elutasító határozatot követő másik eljárásra tekintettel, az idegenrendészeti eljárást követő kiutasításra.

**Sz. Á.:** Nem, hiszen világosan meghatározza az új rendszer, hogy milyen jogalappal lehet elrendelni menekültügyi őrizetet. Ez alapján egyértelműen az a cél, hogy az ügyfél rendelkezésre álljon a menekültügyi eljárásban.

**K. A.:** Tehát az azt követő idegenrendészeti eljárást ezek szerint nem szolgálja a menekültügyi őrizet, ez nem célja sem a jogalkotónak, sem a jogalkalmazónak. Ez nagyszerű, mert összhangban van azzal, amit magam is képviselek.

A statisztikákra utalva szeretném kiemelni, hogy végig jelen van egy kettősség: az Európai Unió felé igyekvő embereknek általában csak egy kisebb hányada minősül a nemzetközi jogi kritériumok alapján ténylegesen menekültnek, vagy szorul bármifé-

le egyéb jogcímen nemzetközi védelemre. Kétféle hibát követhetünk el a rendszerek optimalizálása során: kirekesztünk a rendszerből valóban rászoruló menedékkérőket, illetve egy másfajta rendszerben lehetőséget nyújthatunk a hozzáféréshez – az ideiglenes vagy akár hosszabb távú társadalmi tagsághoz – olyanoknak is, akik egyébként erre nem lennének jogosultak. Ezek valamelyike bizonyosan bekövetkezik, mert nincs tökéletes rendszer. Az a kérdés, hogy tudunk-e ezek között rangsort felállítani, melyik a nagyobb veszteség, mikor nagyobb a bűnünk, vagy mikor követjük el a nagyobb hibát: ha beengedünk a rendszerbe visszaélőket is annak érdekében, hogy ne érje sérelem azokat, akik valójában rászoruló, vagy azt mondjuk, hogy „ahol vágják a fát, ott hullik a forgács”, és nagy számban szűrünk ki olyanokat, akik védelemre szorulnak. Úgy tűnik, erről szól a diskurzus, az egyik fél folyamatosan az értelmetlenekről beszél, a másik fél pedig a rászorultakról. Valójában ezek egymást metsző, de egymásnak nem teljesen megfeleltethető halmazok. Attól félek, hogy jelenleg nagyon az egyik irányba lengett ki az inga, és nagyon sok a méltánytalanság, részben konkrét jogszabályokból, nemzetközi normákból levezethető jogsértés, és ezen túl is rengeteg fájdalom, emberi tragédia. Ráadásul olyan mértékben keletkeznek társadalmi, közösségi károk, amit azután nagyon nehéz kijavítani. Elhangzott, hogy egy-másfél év múlva szabadulnak majd emberek ezekről a helyekről. Az a kérdés, hogy ha ennyi idő elteltével megy tovább valaki egy nyírbátori vagy kiskunhalasi fogdáról, annak mennyivel lesznek jobbak az esélyei, mint ha holnapután menne tovább.

**Gy. G.:** Mind a jelenlegi rendszerrel, mind a korábbi rendszerekkel volt probléma. Józan és pragmatikus jogvédőként is el kell ismerni, hogy voltak problémák a jelenleginél adott esetben megengedőbb szabályozásokkal is. Nagyon fontos lenne arról beszélni, hogy hogyan lehetne elérni azt, hogy a kérelmezők ne akarjanak mindenképpen továbbmenni. Aki Olaszországba érkezik, annak is gyakran nem Olaszországig van kifizetve az útja, hanem Hollandiáig vagy Svédorszáig, de valamiért mégis ott maradnak – mert talál egy olyan közeget, amiben azt gondolja, hogy ott tud maradni. Ebben nagyon sokat tud segíteni a megfelelő befogadási feltételek kialakítása, a társadalmi elfogadottság javítása, a megfelelő szolgáltatások személyre szabása a befogadás során. Ha valaki megérkezik egy hatszáz fős, kaszárnyából átalakított menekülttáborba, lehet, hogy nem érzi kifejezetten a motivációt, hogy ő itt maradjon és ebben az országban integrálódjon, megtanulja a nyelvet és beilleszkedjen. Érdemes ehhez hozzáadni, hogy a helyi lakosság, a buszvezető vagy a biz-

tonsági őr gyakran hogyan viselkedik ezekkel az emberekkel. Ha jobb körülmények közé érkezik valaki, lehet, hogy háromszor meggondolja, hogy továbbmenjen-e. Persze lehet, hogy sokan így is elmennének, de nem ennyien.

**N. B.:** Azt mindannyian pontosan tudjuk, hogy a kérelmezők többségének nincs szüksége nemzetközi védelemre, ebben nincs közöttünk vita. András azt mondta, hogy mindenképpen rosszul járunk, mert vagy túl sokakat engedünk be, vagy túl sokakat zárunk ki. Ezt egy viszonylag természetlen dilemmának tartom, de erről a dilemmáról szól a magyar menekültügy története. Szerintem van harmadik út, de azt Magyarország egyedül nem tudja megvalósítani, csak az Európai Unióval: meg kell nyitni a reguláris vándorlási csatornákat – ez el is kezdődött –, lehetővé kell tenni azt, hogy azok, akik egyébként nem menekültek, anélkül tudjanak jönni, hogy embercsempésznek fizetnének, vagy hogy bezárnánk őket. Ha jönni akarnak, jönni fognak, ezért kell egy alternatíva, különben visszaélnék a menekültügyi rendszerrel.

**Sz. Á.:** Az elrettentési célra reagálva szeretném leszögezni, hogy az őrizet semmilyen formában nem jelenti az eljáráshoz való hozzáférésnek a korlátját. Szerintem akit valóban üldöznek otthon, annál nem működik az elrettentés – és ezt a saját adatainkkal tudjuk alátámasztani. Amikor volt őrizet, akkor több mint duplájára emelkedett az elismerési arány.

**K. A.:** Ez az állítás még ha formálisan igaz is – tehát, hogy amikor van őrizet, akkor duplájára emelkedik az elismerési arány –, ebből nem következik az, hogy a valóban rászoruló menedékkérők jönnek. Mondjuk azt, hogy jönnek százan, és elismertek tízet – ez 10%-os arány egy durva őrizeti rezsimben. Ha nincsen őrizet, akkor jönnek háromszázan, és elismertek húszat – ez 7%. Valójában a tíz és a húsz között van egy tízes különbség. Ha van durva őrizet, ez a tíz ember nem jön be.

**Sz. Á.:** Nem ilyen arányokról beszélünk. Az egyik esetben egy vagy három százalék az elismerési arány, és akkor tényleg kétszer annyi embernek a három százalékaról beszélünk; az őrizeti rezsimben pedig 25% az elismerési arány.

\* \* \*

**N. B.:** Mi történik azokkal, akiket elismerünk menekültnek? A UNHCR nemzetközi honlapján szerepel, hogy Magyarországon elismert szomáliai menekültek hajléktalan lettek.<sup>7</sup>

**H. K.:** Erről szólt egy 2010-es ombudsmani vizsgálat, amely szerint egyéb ellátás hiányában, nagyszámú, menedékjogot élvező külföldi kerül az utcá-



ra. Az ő pontos számukat azért nem ismerjük, mert ők nyelvtudás, illetve megfelelő integrációs felkészítés hiányában, még a hajléktalanellátáshoz sem képesek hozzáférni. Találkoztunk menekülteként elismert szómáliai emberekkel, akik az utcán éltek decemberben. A vizsgálat során kiderült, hogy az ő hiányzó ellátásuk hátterében az állam és az önkormányzatok közötti vita áll. A hajléktalanellátás önkormányzati feladat. Ezért, az állam „mossa kezeit”, mondván, a menedékjogot élvező külföldi a magyar állampolgárokkal azonos jogokat élvez, gondoskodik róla az önkormányzat. Ehhez képest a fővárosi önkormányzat legnagyobb hajléktalanellátó szervezetének szakmai vezetője még két héttel ezelőtt is azon az állásponton volt, hogy a hajléktalanszállókra való bejutás nem alanyi jog, így az intézmények munkatársainak diszkrecionális jogkörébe tartozik annak eldöntése, hogy az ellátásért jelentkezők közül kit fogad be. Sajnálatos módon, azoknak a külföldieknek a túlnyomó többsége, akikkel a hajléktalanellátó rendszer találkozik, nem beszél magyarul. Ebben a helyzetben a hajléktalanellátást végző intézmények azért nem tudnak értük felelősséget vállalni, azaz befogadni őket, mert nyelvtudás hiányában még tűzvédelmi szabályokat sem tudják velük ismertetni.

Felmerül a kérdés, hogy a magyarul nem vagy csak igen rosszul beszélő, hajléktalan külföldit kinek kell ellátnia. Az Alaptörvény negyedik módosítása a közterületen történő életvitelszerű tartózkodás szabálysértéssé minősítését, illetve szankcionálását a települési önkormányzatok alkotmányos jogává tette.<sup>8</sup> Kevés szó esik arról, hogy a szabálysértési tényállást megalkotó települési önkormányzat köteles a tilalom alkalmazásának alkotmányos feltételeit megteremteni. Egy jól működő jogállamban a közterületen életvitelszerűen tartózkodást szankcionáló önkormányzat a tilalom bevezetésével egyidejűleg, a hajléktalanellátáshoz való hozzáférés lehetőségét minden rászoruló, köztük a külföldiek számára is alanyi jogon köteles biztosítani. Az említett helyzetben egyetlen, közpénzből fenntartott hajléktalanellátó intézmény sem hivatkozhat arra, hogy az ellátásra jelentkező külföldieket egyrészt nyelvtudás hiányában, másrészt azért nem hajlandó befogadni, mert a hajléktalan magyar állampolgárokat sem képes teljes körben ellátni.

**Gy. G.:** Magyarország minden statisztika alapján az Európai Unió leginkább idegenellenes országa. Ez nyilván az ellátórendszerre is hatással van. Ugyanakkor idegennyelvtudásban is nagyon rosszul állunk. Ezek mind hozzájárulnak ahhoz, hogy az illetékes hivatal vagy ügyintéző, akinek az adott hely-

zetben segítenie kellene, nem tud és / vagy nem akar segíteni. Erre a tűzvédelmi oktatásra hivatkozás a legjobb példa. Egy további jellemző az infrastruktúra-orientáltság. Ezt látom több mint egy évtizede: nem azt vizsgálják az integráció és a befogadás kapcsán, hogy mi lenne jó, mi az, ami bevált, mi az, ami költséghatékony, eredményes stb., hanem hogy ezek a táboraink meg épületeink vannak, kezdünk velük valamit. A bicskei menekülttábor – ahol ugye semifajta kapcsolat nincsen a magyar külvilággal –, integrációs vagy „előintegrációs” tábornak hívni, azt gondolom, teljesen elhibázott dolog. A jelenlegi szisztéma az első naptól kezdve hospitalizál. Az elején fogdán, aztán nagy táborban, aztán egy előintegrációs táborban. Ezek után ott áll az elismert menekült, aki szerencsésen megkapta a védelmet, egymásfél-két év után, amit egy táborban vagy fogdán töltött. Nyilvánvaló, hogy nem tud egy olyan társadalomba azonnal beilleszkedni, ahol senki nem beszél vele az ő nyelvén, de még idegen nyelvet is nagyon kevesen beszélnek, és ahol nagyfokú az idegenellenesség. Hiányzik az állam részéről a stratégiaalkotás, hogy leüljenek a szakértőkkel, és közösen állapítsuk meg, hogy mi az, ami a hasonló méretű, helyzetű országokban működött, és mi az, amit az anyagi források ismeretében meg tudunk valósítani. Ehelyett egyfajta folyamatos „barkácsolás” folyik, és valójában nem változtak a módszerek.

**K. A.:** Tehát egyfelől valóban szükséges lenne az, hogy a menekültek beilleszkedését támogató különféle intézményrendszereket, különféle szolgáltatásokat szükségletalapon, a lehetséges hatásokat elemezve és ehhez értő szakemberek bevonásával tervezze meg a mindenkori kormányzat – ez rendre elmarad. Az igazsághoz hozzátartozik, hogy a menekülteknek egy jelentős része – azt gondolom, indokoltan – úgy dönt, hogy nem Magyarországon telepszik le, ezzel magyar honfitársaink közül is nagyon sokan így vannak. Ráadásul miközben egy egységes európai menekültügyi rendszerről beszéltünk, gyakorlatilag az elismerő határozat kihirdetése pillanatában megszűnik mindenféle egységesség, és az uniós jog minden uniós védelemben részesített menekültet a tartózkodás szerinti tagállam hatásköré taszít. Miért nem illeti meg a menekültet, és akár a kiegészítő védelemben részesültet is, az elismerés pillanatától kezdve a tagállami polgárokkal azonos módon a szabad mozgás joga? Jelenleg nem jogszerűen, de mégis csak gyakorolják a mozgásszabadságot. Erre egyébként született egy irányelv-módosítás, a huzamos tartózkodásról szóló irányelv szerint most már a menekült is szerezhethet ilyen jogosultságot, pontosan annyi idő alatt, amennyi idő alatt egyébként a magyar állampolgárságra jogosult lenne. Ez egy nagy

dilemma, mit válasszon a menekült: huzamos tartózkodási, tehát EK letelepedési engedélyt, vagy magyar állampolgárságot. Egy mobilis csoportról beszélünk, miért is maradna Magyarországon. Erre továbbra sincs megoldás, de újra és újra előkerül.

**Sz. Á.:** A menekült-hajléktalanság létező probléma Magyarországon, ahogyan az Unió más tagállamaiban is. Azonban érdemes mellé tenni azt, hogy azokban az esetekben, amik a tudomásunkra jutottak – adatvédelmi okokból bizonyos információk nem jutnak el hozzánk –, az ügyfél felvette a különféle támogatásokat, amik segítettek volna az ő magyarországi integrációját, esetleg igénybe is vette a számára ingyenesen biztosított magyar nyelvtanítást, majd a felvett támogatásból nem a magyarországi integrációját kezdte finanszírozni, hanem vett egy drága repülőjegyet Norvégiába. Aztán egy év múlva visszakerült Magyarországra, kiesett az összes létező integrációs lehetőségéből.

Az integráció kapcsán elhangzott az egy-másfél éves időtartam. Valójában a védelemben részesítettek 70–80%-a 3-4 hónap után védelmet kap Magyarországon.

**Gy. G.:** Ehhez Bicskén töltött hat hónapot is hozzáadtam.

**Sz. Á.:** Az már az érintett választása, hogy él-e azzal a lehetőséggel, vagy megpróbál azonnal kiköltözni. Itt lépnek be a képbe a magyar realitások, hogy ki fog neki bérbe adni lakást, hol fog munkát találni. Sem a menekültügyi hatóság, sem a magyar állam nem tudja egy szempillantás alatt megváltoztatni a magyar társadalom vagy a buszsofőr hozzáállását, néha bármennyire szeretné.

**Hautzinger Zoltán:** Ahogy Kováts András mondta, két paradigma versenyzik egymással: a rendészeti szemlélet és a humánus vagy emberi jogi szemlélet. Aki kizárólag a rendészeti szemléletet fogadja el, nem biztos, hogy helyesen gondolkodik, hiszen a külföldiekben vagy a menekültstátuszért folyamosdókban nem feltétlenül a rendészeti vagy biztonsági kihívásokat kell látni. Erre utalnak a készülő migrációs stratégia alapelvei is, amelyek körében csak legvégső esetben gondolkodhatunk a migráció illegális jelensége elleni hatósági fellépésben. Ennek révén a jogalkalmazás terén helytelen az, ha a migráció kezelése terén csak rendészeti eszközök kerülnek előtérbe. Emellett – Gyulai Gáborral egyetértve – figyelemmel kell lenni arra, hogy azon a mentálitáson is változtassunk, amely egymással – ennél fogva más, idegen emberekkel – kapcsolatos ellenérzéseinket erősítik.

Amikor legutóbb a migrációs stratégiáról tudóskörben volt alkalmam beszélgetni, új fogalmakkal szembesültem: nem lehet migrációs stratégiáról be-

szélni fejlesztési stratégia nélkül, diaszpóra stratégia nélkül, kivándorlást csökkentő stratégia nélkül. Viszszautalnék rá, hogy 1903-ban fogadták el azokat a jogszabályokat, amelyek együttesen rendezték a mai értelemben vett migrációs környezetet: útleveletörvény, kivándorlási törvény, határrendőrségről szóló törvény és az első idegenjogi törvény. Nagyon szép dogmatikája van például a kivándorlási törvénynek, amely előírja, hogy mit kell tenni annak érdekében, hogy ezt a jelenséget visszaszorítsák. Ezek a körülmények azóta sem változtak, mégis eltelt százöt év. Jó lenne, ha nem kellene újabb bő egy évszázadnak eltelnie ahhoz, hogy valaki újra figyelmeztessen, hogy csak azokat kellene betartani, amiket a XX. század elején egyszer már leírtak.

**H. K.:** Szerintem a rendészeti vagy emberi jogi szemléletet helytelen szembeállítani, hiszen a rendészetnek az emberi jogokat nem csak tiszteletben kell tartania, hanem azok érvényesülését is biztosítania kell. A magam részéről inkább úgy fogalmaznék, hogy a befelé irányuló migráció kezelésének létezik egy rendészeti, valamint egy befogadó szemléletű megközelítése.

**Daoud Durgham:** Akik Magyarországra jönnek, valóban szenvedés elől menekülnek, és a határon átlépve is embertelen bánásmódot tapasztalnak – akár a menekülttáborban, akár a rendészeti eljárásban, az őrség részéről, sőt egymás részéről is. A menekültek végső célja nem az, hogy Magyarországon maradjanak. Ők sok pénzt fizettek, hogy végül Svédországba vagy Németországba jussanak. Csak nem volt szerencsésük: elfogták és bezárták őket. Regényt lehetne írni ezekből a személyes történetekből. Nem hiszem, hogy reális az, hogy a törvény célja, hogy mindenképpen itt maradjanak. Ha megkapják a menedékjogot, úgysem fognak itt maradni, mennek tovább, mert a magyar munkaerőpiacon nincs számukra hely. Még a magyarok is mennek tovább – akkor miért várjuk el egy külfölditől, aki úgy tervezte, hogy mondjuk Svédországba megy, hogy maradjon itt. A problémát európai összefogással kellene kezelni, tömegesen, a gondok forrásánál, reagálva a közel-keleti fejleményekre. Akkor az emberek nem jönnének ide, tele haraggal, és nem jelentenének problémát a fogadó társadalom számára. Nehéz nekünk, szerencsésebb sorsú embereknek beleérezni az ő helyzetükbe, ezért jobb, ha nem mi tervezzük meg mások sorsát, és ha már az országba érkeztek, ők döntenek arról, hogy hol élnek az életüket. Arra viszont figyelni kellene, hogy emberségesen kezeljük őket, hogy szeressék ezt az országot, és hálásak legyenek neki. Ne ültessünk haragot a szívükbe!

**N. B.:** Számtalan nagyon érdekes témánk lenne. Ezek közé tartozik, hogy az állampolgár és a kül-

földi között miért, mi célból teszünk különbséget, és milyen alapon. 1903 előtt mindenki költözhetett, ahova akart, nem volt előfeltétel, hogy valaki magyarnak vallja magát ahhoz, hogy a magyar korona területén élhessen. Teljesen szabad volt az idevándorlás, mint ahogy Európa nagy részében is.

**A. Á.:** Sokat beszélünk arról, hogy a migránsok Magyarországot alapvetően tranzit országnak tekintik, és elfeledkezünk azokról, aki itt maradnak, ezáltal ők láthatatlanná válnak. Sokan küzdenek, elérnek valamit, vagy éppen hajléktalanként vergődnek.

**Gy. G.:** Annyi kiegészítést tennék, hogy nem igaz, hogy a magyar munkaerőpiac senkit nem tud felvenni a migránsok közül. Vannak olyan szakmák, ahol migráns munkaerőre szorulunk, például a fizikai szakmákban, vagy az egészségügyi ellátásban, ahol nincs elég orvos és ápoló. Egyetértek azzal, hogy fontos a sikertörténetekről is beszélni. Valódi javulást az hozna, ha a magyar társadalom hozzáállása változna. Azt tapasztaljuk napi munkánk során, hogy a sajtó központi szerepet játszik a kialakult helyzetben. A Helsinki Bizottság kutatása pár évvel ezelőtt azt mutatta, hogy lényegében az egész sajtó, politikai irányultságtól függetlenül, idegenellenes sztereotípiákat közvetít. A menekült mindig mint áradat, mint fenyegetés jelenik meg, ahogy százezrek, milliók kopogtatnak Magyarország ajtaján. Talán az elmúlt egy-két évben tapasztalható némi elmozdulás, ami néhány sikeres szakmai projekteknek köszönhető, de még bőven lenne mit javítani. Lehetne beszélni arról a több tízezer Európán kívüli migránsról vagy néhány száz menekültről, aki sikeresen beilleszkedett Magyarországon. Ne az szerepeljen minden egyes migrációval kapcsolatos sajtóközleményben, hogy a rendőrség éppen hány illegális gazembert fogott el határban. Legyen arról is szó, hogy idén Magyarország ezer Európán kívülinek adott állampolgárságot, bemutatva öt gyönyörű családi történetet arról, hogyan sikerült beilleszkedni, magyarra válni. Szerintem ez lenne az első és legfontosabb lépés, amiben a hatóságoknak, civileknek, sajtónak és a kormánynak együtt kellene működni.

**N. B.:** Egy főszerkesztői egyesület nemrégiben fogadott el tizenhét pontot arról, hogy hogyan kellene a migránsokat megjeleníteni a tömegtájékoztatásban.<sup>9</sup>

**M. T.:** Először arra reagálnék, hogy mi váltotta ki a most zajló jogalkotási folyamatot. Az Emberi Jogok Európai Bíróságának döntésein túl két ilyen ok volt. Az egyik a UNHCR fellépése, ők 2012 áprilisától szorgalmazzák a reformot, rámutatva, milyen lyukak vannak a rendszerben. A másik elem, hogy az Európai Bizottság – a kötelezettségszegési

eljárás előszobájának tartott – ún. „EU Pilot” eljárást indított Magyarországgal szemben. A UNHCR megállapítása több kérdésben itt is előkerült, és ezek az okok együttesen vezettek oda, hogy a kormányzat jogszabály-módosítást kezdeményezett.

A schengeni kritikák valóban két oldalról érkeznek, ha őrizetbe vesszük a menedékkérőket, akkor a UNHCR-től és emberi jogi civil szervezetektől kapunk kritikákat, ha viszont mindenki szabadon átjárhat az országon, akkor a schengeni térség szempontjából nem megfelelő a jogalkalmazás, és a szomszédainktól kapunk „dorgálást”. Egyetértek azzal, hogy ez nem jogi kérdés, hiszen ha továbbállnak, a dublini rezsim keretében visszajöhetnek. Viszont van politikai nyomás, Németország és Ausztria a Bel- és Igazságügyi Tanácson a magyar miniszternek kellemetlen kérdéseket tesznek fel, esetleg leveleket küldenek a minisztériumba.

Végül a menekültügyi őrizet elrettentő hatása kapcsán azt jegyezném meg, hogy annak bevezetésével nem szorulnak ki sokan a védelemből. Szerintem a menekültügyi őrizet sokkalta kedvezőbb rezsim, mint egy idegenrendészeti őrizet, még ha a jelenlegi, teljes szabadságnál korlátozóbb is a tervezett szabályozás. Ha valaki kivételes jelleggel, a felsorolt hat jogalap valamelyike alapján menekültügyi őrizetbe is kerül, az egy legfeljebb néhány hónapig tartó fogva tartás, amelyet a jogalkotó garanciális eljárásokkal bástyáz körül, és a befogadási feltételekben is sokkal kedvezőbb ez a rendszer. Természetesen a jogalkalmazás rengeteget számít majd.

**A. Á.:** A fogva tartás hatása kapcsán 2012-ben azt láttuk, hogy nagy valószínűséggel valódi menedékkérők – afgánok, somáliaiak stb. – tömegei nem kértek menedékjogot, vagy visszavonták kérelmüket annak reményében, hogy így kiszabadulnak a fogdából, és visszaküldik őket Szerbiába, ahonnan folytathatják vándorlásukat. Attól, hogy ők nem kérnek menedékjogot, vagy visszavonják kérelmüket, nem lesznek kevésbé valódi menekültek, hiszen menekültté az az élethelyzet teszi őket, ami megfelel a nemzetközi egyezményben foglalt definíciónak, nem a közigazgatási szerv erről szóló határozata – és itt egyértelműen felmerül az állami felelősség kérdése.

**Szász Ildikó:** A területen töltött több mint egy évtized alatt nagyon sok jogszabályváltozást megéltem, sok sikertörténetet és, sajnos, még több rémtörténetet láttam. A készülő tervezettel kapcsolatban az az aggodalmam, hogy megint egy olyan jogszabály készül, ami egy elméleti koncepcióból indul ki, és nincs végiggondolva a magyarországi realitás oldaláról. Ez pedig szükséges lenne egy jól működő rendszer felállításához. Az a nagy álmom, hogy egy-

szer készül majd olyan jogszabály is, ahol nem csak az elméleti alapok vannak meg, hanem a jogalkotó a megvalósítás felől közelíti meg a kérdést. Félek, hogy a mostani jogszabály nagyon távol áll ettől.

**H. K.:** Elhangzott, hogy sok migráns marad Magyarországon, akik között menekültként elismert személyek is vannak. Jelenleg intézményes utánkövetés hiányában nem tudjuk, hány menekült marad az országban, és arról sincsenek információink, hogy egyes menekültek mitől lesznek sikeresek, mások miért nem.

Nem látom, hogy a jövőbeni menekültügyi őrizetnek mely eleme az, amelytől jobb lesz az oly sokszor kritizált idegenrendészeti őrizetnél. Jelenleg úgy tűnik, hogy a menekültügyi őrizetet ugyanazokon a helyszíneken, ugyanaz a személyzet fogja végrehajtani. Ezzel szemben, az ombudsmani jelentésekben az idegenrendészeti őrizet alkalmazásával összefüggésben megfogalmazott kritikák túlnyomó része egyrészt a végrehajtás tárgyi feltételeit, másrészt a humán tényezőt, vagyis az őrszemélyzet magatartását, illetve szakmai ismereteinek hiányosságait érintette. A rendőrség, költségcsökkentési szempontokra hivatkozva, a hivatásos állomány mellett úgynevezett fegyveres biztonsági őroket is alkalmaz. A körülbélül negyedéves képzést követően személyi és vagyoni vizsgát tett, gyakran még középszintű iskolai végzettséggel sem rendelkező, civil személyzet tagjai azon túl, hogy nem beszélnek idegen nyelvet, még a testi kényszer alkalmazására sem kapnak megfelelő gyakorlati képzést. Az ombudsmani vizsgálatokban feltárt alapjogi visszasságok többsége – a rossz bánásmód és a bántalmazások – ezekre a hiányosságokra vezethetőek vissza. Az a fegyveres biztonsági őr, aki a szakszerűen testi kényszer alkalmazásához szükséges ismeretek hiányában az őrzött személy ellenállását nem képes leküzdeni, elveszti a tekintélyt a fogvatartott előtt. Megesik, hogy a tekintélyt veszített őr egy-két kollégájával összefogva egy zárt és a belső kamerák által sem ellenőrzött helyen bántalmazza azt a külföldit, akinek az ellenállását korábban nem sikerült kezelnie. Kevésbé súlyos esetekben a külföldi a legcsendesebb éjszakai órákban sem tud olyan hangosan kopogni, hogy azt az őrszemélyzet észlelje, és kiengedjék őt az illemhelyre. Kétségeim vannak afelől, hogy a menekültügyi őrizet, pusztán attól, hogy azt nem idegenrendészetinek hívjuk, sokkal kedvezőbb fogva tartást jelent. Arról sem vagyok meggyőződve, hogy jogi eszközökkel, így pusztán az anyagi vagy az eljárási garanciák beépítésével az őrizet végrehajtásának gyakorlati feltételeit lényegesen javítani lehetne.

**Sz. A.:** A hivatal szempontjából a menekültügyi őrizet bevezetése kedvezőtlen fejlemény, mert renge-

teg munkát jelent, tehát, csak az önérdéket tekintve is, mi biztosan nem akarunk menekültügyi őrizetet. Változás lesz abban is, hogy egy másik hatóság működteti majd az új rendszert, más szervezettel, felelősségi szabályokkal, más személyekkel, más hozzáállással. Tehát szerintem nem csak a címke változik, de az elsődleges kérdés nem ez, hanem hogy függetlenül attól, hogy a kérelem maga megalapozott-e, emberhez méltó körülményeket kell biztosítani. Ebből nem lehet engedni, és ebben a tekintetben optimista vagyok, éppen az említett változások miatt. Remélhetjük, hogy csak végső megoldásként kerül sor az őrizet elrendelésére, minél kisebb számban, rövidebb időtartamban – és jobb körülmények között.

**K. A.:** Látva, hogy melyik ingatlanról, milyen személyi állományról van szó, én óvatosan pesszimista vagyok. Sokszor nem az általános emberi jogi ismeretek hiányoznak, hanem például hogy hogyan bilincselünk, hogy állunk akkor, amikor kommunikálunk valakivel, mikor nyitjuk vagy zárjuk az ajtót, cigarettázunk-e az ügyfél jelenlétében, mennyi időn belül engedünk ki éjszaka valakit vizelni. Ezek látszólag banális kérdések, de ezek azok, amelyek később rendkívüli eseményekhez, lázadásokhoz, súlyos fizikai bántalmazásokhoz vezetnek – és az erőszakos esetek jelentős részben nem a hatóság elmarasztalásával végződnek. Számunkra egyébként nem is az az érdekes, hogy ezekben a helyzetekben kinek van igaza, arányos-e az a kényszerítő intézkedés, ami kulcscsonttöréshez, lábszártöréshez, égési sérülésekhez, fagyási sérülésekhez, elképesztő pszichés állapotokhoz vezet. Fontosabb lenne, hogy ezeket a helyzeteket előzzük meg, és ehhez lenne szükség bölcs előrelátásra, tervezésre, szakmai párbeszédre és különösen a szakmai ismereteknek gyakorlati alkalmazására. Ez nem igényelne hosszú időt, és lényegesen magasabb színvonalú, megalapozottabb, a társadalmi-szakmai konszenzust jobban kifejező rendszerünk lenne.

Általánosságban pedig arra hívnám fel a figyelmet, hogy akárhányszor hasonló fórumokon beszélgetünk, jól látható, hogy egyfajta követő módban vagyunk. Az érveink, a hivatkozások, hogy mi a jó vagy rossz mind-mind más jogi előírásokra, szervezetekre utalnak, amelyek megmondják, rámutatnak, kényszerítenek, tanácsolnak stb., és mi ezekhez alkalmazkodunk. Miközben migrációs stratégiáról beszélünk, amit nem szerencsés követő módban tenni. Tehát érdemes lenne onnan indítani a beszélgetést, hogy azon túl, hogy sok külső előírásnak megfelelően, mi magunk mit szeretnénk, miért akarunk embereket menekültügyi védelemben részesíteni, beengedni az országba vagy az EU-ba, miért akarunk

esetleg másokat kirakni. Erről most kevés szó esett, pedig szerintem izgalmas lenne.

**Gy. G.:** Meglehetősen pesszimista vagyok annak kapcsán, hogy a menekültügyi őrizet mennyivel lesz jobb, mint az idegenrendészeti őrizet. Minden őrizeti formánál rendkívül fontos, hogy független bíró állapítsa meg bizonyos időközönként azt, hogy valaki jogosan van-e őrizetben. Az idegenrendészeti őrizetnél valaki harmincnaponta kerül bíró elé, aki az őrizetet meghosszabbíthatja. A jelenlegi tervezet alapján a menekültügyi őrizetnél ez hatvan nap lesz. Nem hogy jobb, hanem rosszabb feltételek mellett. Miután az irányelv és minden szabály azt mondja, hogy a lehető legrövidebb ideig szabad a fogva tartást alkalmazni, ez a hatvan napos szabály ennek fogalmilag mond ellent. Két hónap egy ilyen helyszínen nagyon sok idő. Ez abszurd szabály, amit mindenképp módosítani kell.

Az egyik legsúlyosabb probléma az idegenrendészeti őrizettel kapcsolatban, amit számos nemzetközi fórum is kritizált, hogy a bíróságok, úgy tűnik, nem folytatnak érdemi vizsgálatot. Jelenleg a Kúria joggyakorlat-elemző csoportja foglalkozik az ezzel kapcsolatos helyi bírósági gyakorlattal, és az derült ki, hogy több mint ötezer megvizsgált ügyből három(!) alkalommal került sor arra, hogy valakit a bíróság szabadított ki idegenrendészeti őrizetből – ez az ügyek 1%-ának tizedénél is kevesebb. Miközben például a szlovák és szlovén bíróságok kifejezetten aktívvá váltak az idegenrendészeti őrizetből való szabadításban, valóban egyediesítve vizsgálják az ügyeket, és az országokban jelentősen vissza is szorult az idegenrendészeti őrizet gyakorlata. A magyar bíróságok még nem jutottak el ideig. További probléma, hogy sokszor a nyilvánosságtól elzárva, belső, informális döntéseken alapul, hogy a gyakorlat egyik napról a másikra megváltozik, jogszabályi változás nélkül. Hiányzik az átláthatóság és a kiszámíthatóság, ez pedig minden jogállamnak alapvető ismérve.

**N. B.:** Sokszor felmerül az észrevételekre válaszul, hogy a kritikusok tudnak-e igazi megoldást javasolni. Úgy látom, hogy az egyetlen megoldás az lenne, hogyha mind a hatóság, mind a bíróság állományát radikálisan megnövelnék, kompetens, kellően képzett emberekkel, és tényleg lehetne gyorsan dönteni. Hogyha tényleg végig lehetne vinni az eljárást mondjuk kilenc napon belül úgy, hogy a bíróságnak van egy jogerős, megalapozott döntése, amely a származási országról szerzett megalapozott információk alapján. Ez valójában rövidtávú befektetés lenne fél-egy évre, mert utána ennek lenne elrettentő hatása – különösen, ha azzal járna együtt, hogy kinek a kérelmét jogerősen elutasították, azokat valóban eltávolítjuk Magyarországról. Ez elérhetetlen a

magyar viszonylatok között, de azt gondolom, hogy ez lenne az egyetlen megoldás.

## JEGYZETEK

1. Az Európai Unió tagállamaiban alkalmazott fogva tartási alternatívák fajtáiról lásd HARASZTI Margit Katalin: A külföldiek kiutasítást előkészítő őrizete. Rendészet kontra alapjogok, a fogva tartás alternatívái, *Belügyi Szemle*, 2013/3., 5–31.
2. A Különmegbízott 2012. április 2-ai jelentésében a következőt írta: „The Special Rapporteur notes with concern that irregular entry and stay is considered a criminal offence in some countries. He wishes to stress that irregular entry or stay should never be considered criminal offences: they are not per se crimes against persons, property or national security.” François CRÉPEAU: *Report of the Special Rapporteur on the human rights of migrants*, 2 April 2012, A/HRC/20/24, 13, [http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session20/A-HRC-20-24\\_en.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session20/A-HRC-20-24_en.pdf) (a szerk.)
3. A jelentés szerint: „The criminalization of irregular migration exceeds the legitimate interests of States in protecting its territories and regulating irregular migration flows.” HUMAN RIGHTS COUNCIL: *Report of the Working Group on Arbitrary Detention*, 18 January 2010, A/HRC/13/30, 58, <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G10/102/94/PDF/G1010294.pdf> (a szerk.)
4. A beszélgetést követően az átdolgozás megjelent a Hivatalos Lapban: Az Európai Parlament és a Tanács 2013/33/EU irányelve (2013. június 26.) a nemzetközi védelmet kérelmezők befogadására vonatkozó szabályok megállapításáról HL L 180, 2013. június 29., 96. (a szerk.)
5. A jogintézményt az egyes rendészeti tárgyú törvények módosításáról szóló 2013. évi XCIII. törvény emelte be; megjelent a Magyar Közlöny 2013. június 20-i számában. (a szerk.)
6. A módosítást a beszélgetés időpontját követően fogadták el, a Tanács június 7-én, a Parlament június 12-én. (a szerk.)
7. Lásd <http://www.unhcr.org/4b6039896.html>.
8. Lásd az Alaptörvény XXII. cikk (3) bekezdését.
9. Az ENSZ égisze alatt működő „Civilizációk Szövetsége” ([www.unaoc.org](http://www.unaoc.org)) hívott össze egy nagy értekezletet Párizsban, amelynek záródokumentuma ez. „*Covering Migration: Challenges Met And Unmet*”, United Nations Alliance of Civilizations, Paris, 25 and 26 January 2013. Elérhető: [http://www.unaoc.org/wp-content/uploads/Paris-Seminar-Migration\\_Recommendations\\_Feb2013.pdf](http://www.unaoc.org/wp-content/uploads/Paris-Seminar-Migration_Recommendations_Feb2013.pdf).