

MINDEN HATALMAT A RENDVÉDELMIKNEK!

ÚJ SZABÁLYOK AZ IDEGENRENDESZETBEN

VISSZAIRÁNYÍTÁS

„Sokan vitatják, hogy van-e jogalap rá, nincs-e jogalap rá, de nekünk nincs időnk elemezni, *nemzetvédelemnek* fogjuk fel mindazt, amit teszünk.” E szavakat Boross Péter belügyminiszter mondta az MDF négy budapesti szervezetének együttes fórumán 1992. március 25-én. (Beszélő, 1992. április 11., 13. o.) A kijelentés előzménye az volt, hogy a kormány 1991 októberében ismét alkalmazni kezdte a rendszerváltás eufóriájában feledésbe merült 1982. évi 19. törvényerejű rendeletet, amely lehetővé tette, hogy a határőrség megtagadja az egyébként szabályos úti okmánnyal érkező külföldi beléptetését az országba, arra hivatkozva például, hogy az illető nem rendelkezik a magyarországi tartózkodáshoz szükséges anyagi fedezettel. A miniszter kijelentése szerint a rendelkezés következtében „keleti határainkon naponta mintegy kétezer-ötszáz-háromezer fő nem tud beutazni Magyarországra”. Azaz – ha hinni lehet a miniszternek – évente körülbelül egymillió, elsősorban román állampolgár.

A külföldiek beutazásáról, magyarországi tartózkodásáról és bevándorlásáról szóló 1993. évi LXXXVI. törvény (Idtv.) megteremtette az addig hiányzó törvényi alapot a külföldiek *visszairányítására*. Eszerint – nem számítva azokat, akiknek nincs érvényes útlevelük vagy vízumuk, vagy akik beutazási és tartózkodási tilalom alatt állnak – visszairányítani a külföldieket elsősorban a tartózkodás anyagi fedezete hiányában lehet. Csakhogy a szükséges anyagi fedezetet a máig is hatályos 11/1994. (IV. 6.) PM rendelet nem napi, hanem *beutazásonként számított* 1000 forintban határozta meg: aki ennyivel utazik be, az a jogszabály értelmében egy hónapra elégséges anyagi fedezettel rendelkezik. A benzin- és cigarettacsempészek, akik naponta többször is átléplik a magyar–ukrán határt, plasztiktasakba varrva mutatják fel az alibi-ezrest: beutazásuk jogszerűségét senki nem vitathatja. A bűvös ezer forint leginkább az illegális vendégmunkások belépésekor jut valóságos szerephez. Annak, hogy egy vízummentesen beutazó román állampolgár turistaként harminc napot tartózkodjon Magyarországon,

majd kiutazása után nyomban visszatérjen hazánkba, a hatályos törvény alapján nincs jogszabályi akadálya. Így visszairányításának sincs jogi alapja, noha kevésbé életszerű, hogy egy munkaruhában, táskájában szerszámokat cipelve buszozó kőműves még harminc napot kívánna gyönyörködni a Halászbástyában.

A jogalap hiánya azonban nem volt akadálya az akadékoskodásnak, az ijesztgetésnek. „Ezer forintot teszünk az útlevelünkbe, akkor rögtön megkapjuk a pecsétet” – állította egybehangozóan hat vagy hét, kitoloncolásra váró illegális román vendégmunkás a kistarcsai idegenrendészeti szálláson 1995-ben. „Ne higgyen ezeknek, nem minden magyar határőr olyan” – mondta később négyszemközt a csoport egyetlen magyar nemzetiségű tagja. „Négy éve járok Pestre dolgozni, de múltkor is három helyen kellett próbálkoznom, mire egy rendes határőrrel találkoztam, aki elvette az ezresemet és átengedett.”

A hatályos törvény értelmében a visszairányító határozat ellen nem halasztó hatályú fellebbezést lehet benyújtani, azt ellenben a törvény nem mondja ki, hogy a határozatot írásba kell foglalni.

1995-ben 328 ezer, 1996-ban 252 ezer visszairányításra került sor. A következő év elején a határőrség belső rendelkezése kötelezővé tette, hogy a visszairányításról írásos határozatban kell rendelkezni, azaz ki kell tölteni, és a külföldivel át kell vétetni az e célra rendszeresített formanyomtatványt, bejelölve rajta a megfelelőt a visszairányítás öt törvényes indoka közül. Az intézkedés nyomán a visszairányítások száma 1997-ben az előző évi ötödére, 54 ezerre esett vissza.

Az Országgyűlésnek most beterjesztett törvény az Idtv. 25. § (2) bekezdését módosítva kimondja, hogy a határőrség „azt a külföldit, aki a beutazáshoz előírt feltételekkel nem rendelkezik, továbbá azt, akire beutazási és tartózkodási tilalom vonatkozik (...) azonnal végrehajtandó szóbeli intézkedéssel visszairányítja”. Az intézkedés ellen jogorvoslattal nem, csak panasszal lehet élni [(4) bekezdés].

Megjósolható, hogy az írásbeliség és az indokolási kötelezettség eltörlése nyomán a visszairányítások száma (valamint a kenőpénzek forgalma) jelentősen

növekedni fog. Ugyanakkor el kell ismerni, hogy a törvényjavaslat létrehozza az eddig hiányzó kapcsolatot a vízumkiadás elvei és a visszairányítás között. A javaslat szerint a vízum nem engedély, csak *ígérvény* a beutazásra [9. § (1)], továbbá a vízum kiadása akkor is megtagadható, ha „alaposan feltehető, hogy a kérelmező be- vagy átutazása nem a kérelemben megjelölt utazási, illetve tartózkodási cél megvalósítására szolgál”. Ez az elv érvényesül a visszairányításnál is. Ha a külföldi a vízummentességi egyezmény keretében harminc- vagy kilencvennaponként rendszeresen elhagyja az országot, majd rendszeresen visszatér, feltehetőleg nem turistaként utazik, hanem erre jogosító vízum és engedély híján jövedelemszerző tevékenységet folytat. Az ilyen külföldi tehát a javaslat elfogadása esetén koherenssé váló törvény alapján jogszerűen irányítható vissza.

Néhány kérdés azért így is választ kívánna. A vízumkérelem elutasítását miként eddig sem, ezután sem kell indokolni. De vajon miért kell az elutasítás tényét bejegyezni a külföldi útlevelébe? Egyáltalán, mi köze a külképviseletnek a külföldi útleveléhez, ha egyszer a vízumkérelmét elutasították?

Indokolt határozat híján hogyan, milyen szervvel szemben érvényesítheti kártérítési igényét az a külföldi, aki érvényes útlevéllel, vízummal, valóban turistaként érkezett Budapestre Nigériából vagy Kamerunból, de a határőr – tévedésből vagy (még feltételezni is illetlen) rasszista előítéletei alapján – visszairányította? A visszairányítás ugyanis – az utazással kapcsolatos ráfordítások miatt – más súlyú intézkedés, mint a vízumkérelem elutasítása. A polgári jogban – feltételekhez kötötten – az ígérvény is kötelez.

A további kérdések inkább költőiek. Vajon hogyan fogja megkülönböztetni a határőr a Boross Péter által gyakran emlegetett erdélyi nagymamát az illegális jövedelemszerzés céljából varrottas párnahuzatot áruló székely asszonytól? Nem fogja-e megkülönböztetni a magyarul beszélő, magyar nemzetiségű illegális vendégmunkást az ugyancsak magyarul beszélő, de nem magyar nemzetiségű (Pintér Sándor országos rendőrfőkapitány körülírása az elszaporodott zseblopások elkövetőiről 1993-ban) illegális vendégmunkásoktól, vétve ezzel a faji diszkrimináció tilalma ellen? Milyen arányban fogják visszairányítani azokat a nyugat-európai és amerikai állampolgárokat, akik ugyancsak a vízummentességi egyezmények alapján utaznak be – sok esetben kilencvennaponként rendszeresen – az országba, noha itt, az ehhez szükséges vízum nélkül munkát végeznek, üzleti tárgyalásokat folytatnak, vagy vendégművészként, vendégelőadóként ugyancsak jövedelemszerző tevékenységet folytatnak? Sor kerül-e a rendészeti szigorítással párhuzamosan a gazdaságilag előnyös és szükséges vendégmun-

ka, idénymunka ésszerű szabályozására? Képes lesz-e a rendvédelmi szervek ellenőrzésére hivatott szervezet – jövőbeli nevén a Megelőzési Szolgálat –, hogy megfékezze a rendvédelmi szervek tagjainak intézkedései (így a visszairányítás) során nap mint nap tapasztalható gátlástalan korrupciót? És szándékában áll-e? S végezetül: Mi köze mindennek a szervezett bűnözéshez?

KÜLFÖLDI BŰNÖZŐK

A törvénycsomag idegenrendészeti és menekültügyi jogszabályainak semmi közük a szervezett bűnözés elleni fellépéshez. De még a közbiztonság védelméhez sem. A statisztikák tanúsága szerint az össz-bűnözésben a külföldiek semmiféle kiemelt szerepet nem játszanak. Az ismertté vált bűnelkövetők száma – a bűncselekmények számának jelentős növekedése és a felderítési mutatók javulása ellenére évek óta az évi 120–130 ezer között mozog. Közülük a külföldiek arányszáma általában nem haladja meg a négy százalékot. Érdekes módon az ismertté vált külföldi bűnelkövetők száma a közelmúltban valamelyest csökkent is: 1991–92-ben 5569, illetve 5740 volt, 1996–97-ben 4763, illetve 4923. (Azt szokták mondani, azoknak a bűncselekményeknek, amelyeknek az elkövetője ismeretlen marad, a jelentős részét külföldiek követték el. Lehet. A napi sajtó szerint az Aranykéz utcai merénylet színhelyén is láttak egy „albán külsejű” férfit.)

Az elkövetett cselekmények némelyike a migrációs próbálkozás része. A elkövetők 12, illetve 10 százalékának a cselekménye „jogellenes belföldi tartózkodás”, azaz a korábbi kiutasítás ellenére illegálisan visszatértek az országba. A külföldiek által elkövetett közokirat-hamisítás a migráció eszközcselekménye: azok követik el, akik a zöldhatár helyett hamis útlevéllel vagy hamis vízummal próbálnak meg Nyugatra jutni. Ezeket a külföldi-specifikus cselekményeket leszámítva a külföldiek is főleg közlekedési és vagyoni elleni bűncselekményeket követnek el. Nyilván a külföldi-specifikus cselekmények viszonylag magas arányszáma magyarázza, hogy míg az összes elkövető mintegy fele vagyoni elleni bűncselekményekben vétkes, a külföldi bűnelkövetőknek 1996-ban 23, 1997-ben 26 százaléka követett el lopást, betöréses lopást.

Az arányaiban nem nagy számú külföldi bűnelkövető között elenyésző azok száma, akik irreguláris migránsként, menekülőként érkeztek az országba, vagyis akikkel szemben a bűncselekmény elkövetése előtt idegenrendészeti intézkedést alkalmaztak. Az elkövetők állampolgárság szerinti megoszlásából nyilvánvaló, hogy zömmel olyan országokból jöttek, ame-

lyeknek lakosai általában legálisan érkeznek Magyarországra. Az 1997-ben ismertté vált 4923 külföldi bűnelkövető közül 1818 román, 297 német, 267 ukrán, 179 lengyel állampolgár volt. Őket, ha konfliktusba kerültek az idegenrendészettel, például megpróbálták illegálisan továbbutazni Ausztriába, a toloncegyezmény alapján rövid úton kitoloncolták. Bűnelkövető migránsként leginkább a jugoszláv állampolgárok kerülhetnek gyanúba. Csakhogy a 801 jugoszláv állampolgár közül, akik 1997-ben Magyarországon bűncselekményt követtek el, több mint négyszáznak a vétke migrációs bűncselekmény volt, jogellenes belföldi tartózkodás, illetve közokirathamisítás. A bűnelkövető vagy szabálysértő migráns idegenrendészeti őrizetbe vételét a jelenlegi törvény is megengedi [Idtv. 36. § (1) c) pont], ehhez semmiféle törvénymódosításra nincs szükség. A határőrség 1997-ben nyolc korábban kiutasított külföldi őrizetét rendelte el szabálysértés vagy kisebb súlyú – az előzetes letartóztatásra okot nem adó – bűncselekmény miatt. Kétségtelen, hogy a sorozatgyilkossággal gyanúsított „szerb” Erdélyi Nándor, egy másik kontextusban „atyánkfia, akit a határ hagyott el” (Boross Péter), a külföldieknek abba a csoportjába tartozik, amelyet a szigorító intézkedések érintenek. Magda Marinko azonban idegenrendészetileg „tisztá” volt, és tiszta több olyan külföldi is, akit a sajtó olykor „keresztapaként” emleget.

AZ IRREGULÁRIS MIGRÁCIÓ

Az idegenrendészeti szigorításoknak – túl a politikai üzenetén, túl a rájátszáson a társadalom vélt és mesterségesen feleltető idegenellenességére – az egyetlen célja az Ausztria felé irányuló illegális kiáramlás megakadályozása. 1996. december 30-án a Budapestre távozó osztrák nagykövet azt nyilatkozta a Népszabadságnak, hogy a határ osztrák oldalán naponta száz illegális határátlépőt fognak el, a magyar hatóságok azonban csak egy részüket veszik vissza. A magyar határőrség 78 százalékos határőrizeti eredményességről szokott beszélni a magyar-osztrák határszakaszon: száz illegális határátlépő közül 78-at még a magyar oldalon fognak el, 22-öt adnak vissza az osztrákok. Azt, hogy hány illegális migráns *nem* került a határőrség látókörébe, hogy hányan lépték át úgy a határt, hogy sem nálunk, sem Ausztriában nem fogták el őket, természetesen nem tudjuk. Az elmúlt években a határőrség kezére került évi mintegy tízezer migráns egyharmadát útiokmány és kétoldalú toloncegyezmény híján nem lehetett kitoloncolni. Túlnyomó többségük a határőrség közösségi szállásaira került, börtönszerű, rácsokkal lezárt, katonák őrizte

épületekbe, ahonnan azonban naponta ki lehetett járni. 1996-ban 3834 engedéllyel eltávozó közül 1903-an, 1997-ben 3632-ből 1824-en, 1998 első félévében 2356 főből 1268-an nem tértek vissza a szállásra. Másodjára viszont az eltűntek közül már csak 5-8 százaléknyt fogtak el.

A közösségi szállások nyugalmas üzemeltetését a külföldiek eltűnése tette lehetővé. A kilenc közösségi szálláson a férőhelyek száma ez év áprilisáig nem haladta meg a 400-at. Ha tehát a külföldiek nem tűnnek el, nem lehetett volna hová elhelyezni őket. A szállásról ugyanis, ha a kitoloncolás tartósan nem hajtható végre, nem vezet legális út a külvilágba. A külföldiek eltűnésében, a Nyugatra való továbbjutásukban tehát – bármennyit panaszkodtak miatta – a határőrség is érdekelt volt.

1997-ben a magyar kormány engedett az osztrák nyomásnak, a két ország belügyminisztere aláírta a megállapodást a magyar-osztrák toloncegyezmény módosításáról. A február 12-én hatályba lépett módosított megállapodás (amelynek törvénnyel való kihirdetésére Magyarországon azóta sem került sor) megszüntette a külföldiek visszaadásának jogilag többféleképpen is értelmezhető feltételeit, és minden esetben visszavételre kötelezte a szerződő államokat, ha a külföldi jogellenesen lépte át a két ország határát. Márciusban hatályba lépett a magyar menedékjogi törvény, Magyarország ettől kezdve biztonságos harmadik országnak számított, nem volt tehát többé akadálya a menedékkérők visszatoloncolásának sem: a visszaadottak száma 1998 első félévében az előző év első hat hónapjához képest 730-cal emelkedett. Áprilisban leszereltek az utolsó sorozott határőrök, kiürültek a sorállományi laktanyák, a határőrség most már a kihasználatlan épületkapacitás hasznosításában vált érdekeltté. Több száz millió forintos költséggel országszerte megkezdték a volt laktanyák tatarozását, átalakítását közösségi szállássá. A közösségi szállások maximális befogadóképessége szeptemberre már 1100 férőhelyre emelkedett. A határőrség országos parancsnoka és az országos rendőrfőkapitány 1998. augusztus 12-én *együttes intézkedést* adott ki, amely megelőlegezve a majdani törvényt (és ellentétesen a hatályossal) megfosztja a közösségi szállások lakóit a jelenleg még törvényben biztosított mozgásszabadságuktól.

A SZABAD MOZGÁS KORLÁTOZÁSÁNAK HATÁRA

Az alkotmány értelmében „mindenkit, aki törvényesen tartózkodik Magyarország területén, (...) megillet a szabad mozgás és a tartózkodási hely szabad

megválasztásának joga” [alkotmány, 58. § (1)]. Az alapjog visszája, hogy aki nem törvényesen tartózkodik az országban, annak a mozgásszabadsága korlátozható. Ugyanakkor a szabadságától bárkit „csak a törvényben meghatározott okokból és a törvényben meghatározott eljárás alapján” lehet megfosztani [alkotmány 55. § (1)]. A két alkotmányos előírásból együttesen az következik, hogy aki nem törvényesen tartózkodik az országban, és ezért kiutasították, de az országot rajta kívül álló okból nem tudja elhagyni, annak a mozgásszabadsága korlátozható, az kötelezhető arra, hogy eltúrje a mozgásszabadságát korlátozó előírások megtartásának hatósági ellenőrzését. Szabadságától ellenben csak a törvényben meghatározott további okokból, külön eljárás alapján fosztható meg.

Alig hat hónappal az első szabad választások után – ezúttal idegenrendészeti közösségi szállásként – újra üzembe helyezték a hírhedt kistarcsai internáló tábort. A szállást az ott elhelyezett külföldiek sok esetben hetekig, sőt hónapokig nem hagyhatták el, jóllehet fogvatartásuknak öt napon túl semmiféle jogalapja nem volt.

Az 1993-ban elfogadott, 1994. május elseje óta hatályos idegenrendészeti törvény – bár számos rendelkezésének alkotmányossága megkérdőjelezhető – a nem jogszerűen Magyarországon tartózkodó külföldiek mozgásszabadságát a fentebb leírt alkotmányos elveknek megfelelően korlátozta. Eszerint a külföldinek, aki nem jogszerűen tartózkodik az országban, illetve aki nem tudja igazolni a személyazonosságát, a hatóság kijelölt helyen való tartózkodását rendelheti el. A kijelölt helyen való tartózkodás – így az Idtv. 43. § (1) bekezdése – személyes szabadságot korlátozó intézkedés, amely azonban nem minősül idegenrendészeti őrizetnek. Az elrendelő határozatnak tartalmaznia kell a kötelező tartózkodási hely elhagyásának feltételeit. [Idtv. 43. § (2)]. A közösségi szállást a törvény végső lehetőségnek tekinti: a kötelező tartózkodási hely akkor jelölhető ki közösségi szálláson, ha a külföldi nem rendelkezik megfelelő lakással, anyagi fedezettel, és nincs eltartására kötelezhető meghívója, hozzátartozója [Idtv. 43. § (3)]. Az idegenrendészeti törvény végrehajtására kiadott 64/1994. (IV. 3.) számú Korm. rendelet még egyértelműbbé tette, hogy a kötelező tartózkodási hely kijelölése csak részleges korlátozást jelenthet. A rendelet 54. §-a kimondja, hogy „a kijelölt helyen tartózkodó külföldivel szemben csak olyan korlátozásnak van helye, amely a Tv. vagy e rendelet alapján az idegenrendészeti eljárás vagy a szálláshely rendjének fenntartása érdekében szükséges.”

Mindennek ellenére a kistarcsai közösségi szállásról csak kivételesen, az idegenrendészeti hatóság (a

rendőrség) eseti engedélye alapján engedték ki a külföldieket. Ez a gyakorlat azonban nem a jogalkalmazó hatóság önkénye volt. A közösségi szállásról való eltávozás alapvető szabályát a 9/1994. (IV. 30.) BM rendelet 51. § (2) bekezdése határozta meg. Eszerint „az idegenrendészeti hatóság, ha a közösségi szálláshelyen tartózkodó külföldi kérelmére engedélyezi a szállásról történő ideiglenes eltávozást, részére ideiglenes tartózkodásra jogosító igazolást állít ki”. A miniszteri rendelet nemcsak a szabadságkorlátozás jellegét meghatározó általános törvényhellyel és a kormányrendelet fentebb idézett 54. §-ával volt ellentétes, de szöges ellentétben állt a kormányrendelet 25. §-ával is, amely kimondta, hogy azt a külföldit, aki beutazásra vagy tartózkodásra jogosító igazolvánnyal nem rendelkezik, de az országot „alapos okból” nem hagyhatja el, „az idegenrendészeti hatóság hivatalból ideiglenes tartózkodásra jogosító igazolással látja el”.

1994 novemberében Magyarországon járt az Európa Tanács Kínzás Elleni Bizottságának (Committee to Prevent Torture, CPT) megfigyelő csoportja. A megfigyelők számos börtönt, rendőrségi fogdát kerestek fel, de valamennyi, emberek fogvatartására szolgáló intézmény közül a legsúlyosabb kritikával a kistarcsai közösségi szállást illették. Valószínűleg már ez megérlelte a rendőrségben a szándékot, hogy a közösségi szállások fenntartásának feladatát teljes egészében társszervére, a határőrségre hárítsa át. 1995 februárjában három társadalmi szervezet, a Magyar Emberi Jogvédő Központ (MEJOK), a Magyar Helsinki Bizottság és a Veritas Alapítvány tényfeltáró vizsgálatot folytatott a kistarcsai szálláson. A Belügyminisztérium munkatársait nem annyira a szálláson uralkodó viszonyok, az emberi és higiéniai körülmények leírása döbbsentette meg, hanem az, ami tényfeltárás nélkül is megállapítható lett volna: a BM rendelet és a magasabb rendű jogszabályok ellentmondása. A kistarcsai szállást – mint közismert – a társadalmi szervezetek jelentésére hivatkozva bezárták (holott a jelentés nem a bezárást, hanem a fenntartás módjának megváltoztatását javasolta), a közösségi szállások fenntartását a határőrség vette át. A BM rendelet 51. § (2) bekezdését többé nem alkalmazták, majd a 8/1996. (III. 22.) BM rendelettel hatályon kívül helyezték.

Az azóta eltelt években néhány, főleg a ferihegyi repülőtéri közösségi szálláson elhelyezett külfölditől tagadták meg a szállás elhagyásának engedélyezését: a kötelező tartózkodási helyet kijelölő határozatban a szállás elhagyásának feltételeként azt írták be, hogy a külföldi a szállást egyáltalán nem hagyhatja el. A Fővárosi Bíróság 15002/2. számú precedens értékű végzésében kimondta, hogy a „korlátozó rendelkezés olyan megszorítás, amire csak akkor lesz lehetőség, ha

az eljárás alá vont a 64/1994. (IV. 30.) Korm. rendelet 55. §-ában meghatározott kötelességeit megsérti”. A hivatkozott rendelet 58. § (1) bekezdése ugyanis kimondja, hogy a szállás rendjét megsértő külfölditől az 55. § (1) bekezdésében felsorolt egyes jogosultságai (a szállásról a határozatban foglaltak szerint eltávolozhat, látogatókat fogadhat, igénybe veheti a szálláson rendelkezésre álló sportolási és művelődési lehetőségeket) megvonhatók. Nyilvánvaló, hogy nem lehet általános érvényű szabályként alkalmazni egy olyan korlátozást, amely a rendelet szerint büntetésnek minősül.

Most azonban már új világ van! Az országos rendőrfőkapitány és a határőrség országos parancsnoka említett augusztus 12-i együttes intézkedésének kiadása óta a személyazonosító igazolással nem rendelkező külföldiek esetében az idegenrendészeti hatóságok egységesen olyan határozatokat hoznak, amely szerint „a külföldi a közösségi szállást a szállás egészségügyi szolgálatának igazolása alapján egészségügyi sürgősségi és alapellátás céljából, országa külképviseletének megkeresése alapján személyazonosságának megállapítása céljából, illetve különös méltánylást érdemlő körülmény esetén hagyhatja el.” A Balassagyarmati Városi Bíróság szeptember 16-án az ORFK augusztus 19-én kiadott fenti tartalmú határozatát a kormányrendelet már idézett 54. §-a értelmében törvénysértőnek találta, és hatályon kívül helyezte. Ezzel szemben az Orosházi Városi Bíróság október 2-án a Győri Határőr-Igazgatóság szeptember 11-én kelt ugyanilyen tartalmú határozatát törvényesnek ismerte el. A végzését megalapozó rendelkezést az idegenrendészeti jogszabályokban az orosházi bíró sem találta, így – az oly kívánatosnak vélt önálló bírói jogértelmezés elve alapján – az idegenrendészeti törvény preambuluma hivatkozott, amely kimondja, hogy az Országgyűlés a törvényt „a Magyar Köztársaság belső rendjének és közbiztonságának védelmében” alkotta. A felülvizsgálati kérelmet benyújtó koszovói albán – így a végzés –, aki személyazonossága igazolása nélkül, megfelelő anyagi fedezet hiányában tartózkodik Magyarország területén, „az ország belső rendjét és közbiztonságát veszélyezteti”. Igaz, hogy a preambulum szerint az Országgyűlés az idegenrendészeti törvényt „a jogállamiság és az emberi jogok védelme iránti elkötelezettségétől vezérelve” alkotta, és a szöveg együttesen hivatkozik az emberi jogok érvényesülését biztosító valamennyi alapvető nemzetközi egyezményre, a bírónak – ha önállóan és különösen, ha a részletes szabályok ellenében értelmezi a jogot – prioritásokat kell megállapítania a törvényi célok között. Az orosházi végzés egyébként nem jogerős, a végső szót a Békés Megyei Bíróságnak kell majd kimondania.

Félő azonban, hogy mire a jogerős ítélet megszületne, a törvénymódosítás túlhaladottá tesz minden jogi-jogértelmezési vitát.

A szervezett bűnözés elleni jogalkotási feladatokat felsoroló 1097/1998. (VII. 24.) számú kormányhatározat az idegenrendészeti jogszabályok felülvizsgálatát annak érdekében rendelte el, hogy megállapítható legyen „az idegenrendészeti jogszabály hatálya alá tartozó személy, aki ellen büntetőeljárás van folyamatban, a közösségi szállás elhagyásában milyen módon korlátozható”.

A kormányhatározatban megjelölt feladatát a belügyminiszter jelentősen túllépte. Mentségére legyen mondván, hogy a feladatot az eredeti megfogalmazás szerint nem lehetett teljesíteni, ugyanis nem volt értelme. Az a külföldi, aki jogellenesen tartózkodik Magyarországon és ráadásul bűncselekmény miatt büntetőeljárás van ellene folyamatban, általában előzetes letartóztatásba kerül, méghozzá jogszerűen, hiszen nincs lakcíme, s így fennáll a szökés veszélye. Ha a bűncselekmény kisebb súlyú, akkor is megvan rá a lehetőség (mint fentebb már említettük), hogy a rendőrség vagy a határőrség a külföldi idegenrendészeti őrizetét rendelje el. Ilyen eset azonban ritkán fordul elő. Az egyetlen, a migránsok által gyakran elkövetett bűncselekmény a közokirat-hamisítás. Ezt azonban az ügyészségek mindeddig – bölcsen – csekély súlyúnak tekintették, és az eljárásokat megrovással zárták le. A hazai közbiztonság szempontjából ugyanis nincs különösebb jelentősége, hogy a külföldi a zöldhatáron, vagy – jobbára szlovén – hamis útlelvel próbálja elhagyni az országot, bár az utóbbi bűncselekmény, az előbbi csak szabálysértés.

Az Országgyűlés elé kerülő jogszabály minden eddigi szabályozásnál szigorúbban kívánja korlátozni a migránsok mozgásszabadságát. Mindenekelőtt az Idtv. 43 § (3) bekezdésének módosításával – fő szabályként mondja ki, hogy „a kötelező tartózkodási helyet elsősorban közösségi szálláson kell kijelölni”. A közösségi szállások eddig, mint láttuk – elvben – szükségmegoldásként működtek az olyan ellenőrzés alatt álló külföldiek elhelyezésére, akik a szállásukról, ellátásukról a maguk erejéből nem tudtak gondoskodni. Az új szabályozás már nem leplezi, hogy a közösségi szállások a külföldiek fogvatartásának intézményei.

A javaslat még az orvosi kezelést sem nevesíti a szállás elhagyásának lehetséges inkokaként. A szállás elhagyása „csak rendkívüli méltánylást érdemlő esetben engedélyezhető” [Idtv. 43. § új (3) bekezdés], az engedély megadását vagy megtagadását az idegenrendészeti hatóság korlátozás nélkül mérlegelheti.

A javaslat személyi hatálya gyakorlatilag minden irreguláris migránsra (és egyúttal az irreguláris migránsként érkező menedékkérőkre is) kiterjed. A szöveg három kategóriát nevesít, közülük a középső – azoké, akik számára a kötelező tartózkodási helyet a kiutasítás végrehajtásának biztosítása érdekében jelölték ki – jószívrrel valamennyi irreguláris migránst magába foglalja: a közösségi szállásokon csupa kiutasított tartózkodik. A javaslat szerinti első csoport – akik nem tudják igazolni a személyazonosságukat – az irreguláris migránsok részcsoportját alkotják: útlevel nélkül menekültek a felgyújtott házukból vagy pedig volt útlevelük, de az embercsempészek elvették. Az együttes intézkedés egyelőre csak az ő kijárási jogukat korlátozta. A törvényalkotó feltehetőleg nem akart egy korlátozást megszüntetni, amelyet a gyakorlatban már alkalmaztak, noha az új szabály főlegessé teszi azt. Olyan külföldi, aki nem tudja a személyazonosságát igazolni, de egyébként legálisan tartózkodik az országban, s ezért kiutasítva nincs, nemigen képzelhető el.

Létezik ellenben egy olyan kategória, amelybe tartozókat a hatályos és hatályban maradó törvényhely – az Idtv. 32. § (1) bekezdése – értelmében egyáltalán nem volna szabad kiutasítani. Ebbe a csoportba azok tartoznak, akiket hazájukban halálbüntetés, illetve kínzás vagy megalázó, embertelen bánásmód fenyeget, és ezért velük kapcsolatban fennáll a visszaküldés tilalmának nemzetközi szerződésben rögzített kötelezettsége (a non-refoulement elve). A hatóságok a törvényszakaszt mindeddig úgy értelmezték, hogy teljesítéséhez elegendő az elrendelt kiutasítás végrehajtásának a felfüggesztése, bár a valóságban a felfüggesztés okaként – néhány esetet kivéve – nem a 32. §-ra, hanem az úti okmány hiányára hivatkoztak. A tilalmi okok fennállását a menedékjogi törvény hatályba lépése óta az idegenrendészeti hatóság megkeresésére a Menekültügyi és Migrációs Hivatalnak kell megállapítania. A koszovói albánok tömeges megjelenése óta – dicséretére legyen mondva – a határőrség általában megkéri a menekültügyi hivataltól az erre vonatkozó szakhatósági véleményt. A kiutasítási határozatot azonban igenlő válasz esetén sem vonják vissza, legfeljebb érvényben tartják a végrehajtás felfüggesztését. Így a külföldi, ha csak nem ismerik el befogadottként vagy menekültként – hiába más a kiutasítás végrehajtása felfüggesztésének oka –, akár a többi útlevelel nem rendelkező társa, továbbra is a közösségi szálláson marad, és aligha fogják kiengedni onnan. Ennek ellenére az új törvény most még azt is ki fogja mondani, hogy az ilyen egyébként jogi okokból ki nem toloncolható külföldit is „csak rendkívüli méltánylást érdemlő esetben” szabad kiengedni a közösségi szállásról, ha ellene „kábitószer-kereskede-

lemmel, terrorizmussal, embercsempészéssel, illegális fegyverkereskedéssel, pénzmosással, szervezett bűnözéssel összefüggő bűncselekmény elkövetése miatt büntetőeljárás van folyamatban”. Az előbb már feltettük a kérdést: vajon miért kell a bűnöző külföldiekre külön idegenrendészeti jogszabályt alkotni, hiszen az ezekkel a különösen súlyos bűncselekményekkel alaposan gyanúsítható külföldiek szinte bizonyosan előzetes letartóztatásba kerülnek. Nyilvánvalóan azért, hogy az Idtv. módosítása szövetszerű összefüggésbe kerüljön a szervezett bűnözéssel, és teljesüljön a kormányhatározat előírása: meg kell oldani, hogy azok a külföldiek, akik ellen büntetőeljárás van folyamatban, ne hagyhassák el a közösségi szállást. Az igény teljesült. A szállást senki sem hagyhatja el.

A genfi egyezmény, az ENSZ Menekültügyi Főbiztosságának ajánlásai csak a menekülteket, menedékkérőket védik, a migránsokra nem vonatkoznak. Így a migránsok őrizetben tartását jogilag csupán általános emberi jogi elvek alapján lehet kifogásolni. Azok közül az egyezmények közül, amelyekre az idegenrendészeti törvény preambuluma hivatkozik, az egyik legfontosabb, Az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezmény értelmében olyan személy törvényes letartóztatása vagy őrizetbe vétele, aki ellen intézkedések vannak folyamatban kiutasítása vagy kiadatása céljából, nem ellentétes az egyezménnyel. Sérti ellenben a gyermekek jogairól szóló nemzetközi egyezményt, hogy a közösségi szállásokon gyakorlatilag őrizetbe került családokkal együtt őrizetbe kerülnek a gyermekek is, holott a gyermekek őrizetben tartása az egyezmény értelmében csak végső eszközként alkalmazható. De sértené az egyezményt az is, ha a gyermekeket tömegesen elválasztanák a szüleiktől. A zárt közösségi szállásokon természetesen nem érvényesülhet a gyermeknek a legmagasabb szintű egészséghez és az oktatáshoz való joga sem.

A közösségi szállásokon uralkodó körülmények nem felelnek meg a rendőrségi fogdákra vonatkozó hazai előírásoknak sem. A fogdáknak a fogvatartottak számára 4 m² mozgásteret és legalább 10 m³ légtérrel kell biztosítani. A fogvatartott jogosult a folyamatos melegvízellátásra, naponta zuhanyozásra, naponta legalább egy óra szabad levegőn való tartózkodásra. A közösségi szállások mindezt nem tudják biztosítani. Ennek addig, amíg a külföldiek a közösségi szállást naponta jogszerűen elhagyhatták, kisebb volt a jelentősége. Jelenleg azonban az a helyzet, hogy a közösségi szálláson elhelyezett külföldiek – köztük csecsemők, beteg gyerekek, terhes nők –, augusztus közepe óta nem voltak szabad levegőn. A közösségi szállások határőrségi objektumokban, katonai területeken van-

nak, így a külföldiek kíséret nélkül az udvarra sem léphetnek ki, és a látogatóknak is órákig kell várniuk, amíg egy határőr-tiszt-helyettes bekíséri őket a szállásra. Győrben már mindennapos a Németországból, Ausztriából érkezett, a kapuban álló szakaszvezetőnek könyörgő albánok látványa. Őket azonban legfeljebb az osztrák és a német televízióban látni – a magyarban soha. Nagy a valószínűsége annak, hogy a közösségi szálláson való fogvatartást a CPT megfigyelői embertelen bánásmódnak minősíték.

A 9/1994. (IV. 30.) BM rendelet 50. §-a szerint a kötelező tartózkodás legfeljebb hat hónapra rendelkezhető el; ezt a felettes idegenrendészeti hatóság további hat hónappal hosszabbíthatja meg. Az egy éven túli hosszabbítást már az országos rendőrfőkapitányhoz, illetve a határőrség országos parancsnokához kell felterjeszteni.

Csakhogy ők sem tudnak mást tenni, mint tovább hosszabbítani a kötelező tartózkodást. Lehet, hogy a törvényalkotó 1993-ban nem gondolt erre, de azóta nyilvánvalóvá vált, hogy vannak külföldiek, nem is kevesen, akiknek a kitoloncolása soha nem hajtható végre. Egy töredékük helyzetét a menedékjogi törvény – mint fentebb már volt szó róla – elvben megoldotta: akit kitoloncolása esetén halálbüntetés, kínzás vagy embertelen, megalázó bánásmód fenyeget, megkaphatja a befogadott státuszt. De náluk sokkal többen vannak azok, akik egyszerűen azért nem toloncolhatók ki, mert nincs útiokmányuk, országuk nem fogadja vissza őket, vagy már nincs is országuk. Évek óta mondják politikusok, emberi jogi szervezetek, de határőrvezetők is, hogy valamilyen státuszt a technikai okból ki nem toloncolható migránsok számára is teremteni kellene, hiszen tarthatatlan állapot, hogy némelyek éveket töltsenek a közösségi szállásokon csupán azért, mert palesztinok, libériaiak vagy éppen vajdasági magyarok. A rendészeti gondolkodás számára azonban nyilván felfoghatatlan, hogy valaki jogokat szerezzen, pusztán az állam tehetetlensége révén. Holott a német idegenrendészeti törvényben ott van a példa, a türelmi tartózkodás intézménye. Az 1991. január 1-jén hatályba lépett terjedelmes német törvény 55. § (2) bekezdése és 56. § (3) bekezdése értelmében az a külföldi, akinek kitoloncolása jogi vagy tényleges okokból (aus rechtlichen oder tatsächlichen Gründen) nem lehetséges, türelmi tartózkodási engedélyt (Duldung) kap. Az engedély egy évre és egy tartomány területére érvényes; birtokosa számára a jövedelemszerző tevékenység korlátozható vagy meg-

HA A KÖZÖSSÉGI SZÁLLÁSOK VALÓBAN ZÁRT INTÉZMÉNYEKKÉ VÁLNANAK, A KI NEM TOLONCOLHATÓ KÜLFÖLDIEK HELYZETÉNEK JOGI RENDEZETLENISÉGE MÉG NYOMASZTÓBBÁ LESZ. A BALASSAGYARMATI KÖZÖSSÉGI SZÁLLÁSON NEGYEDIK ÉVE ÉL EGY VAJDASÁGI MAGYAR, OROSHÁZÁN EGY HÁROM ÉVE MAGYARORSZÁGRA VETŐDÖTT PALESZTINT TARTANAK FOGVA.

tiltható. Ugyanennek a törvénynek a 30. § (4) bekezdése értelmében a türelmi engedéllyel rendelkező külföldi két év után tartózkodási engedélyt (Aufenthaltsbefugnis) kaphat, kivéve, ha „vonakodott, hogy megfelelő erőfeszítéseket tegyen a kitoloncolása útjában álló akadályok elhárítása érdekében”. Ráadásul a türelmi engedéllyel rendelkező lakhatási és anyagi támogatást is kap. Mindez olcsóbb ugyanis,

mint a külföldi teljes ellátása és őrzése a közösségi szállásokon.

Ha a közösségi szállások valóban zárt intézményekké válnak, a ki nem toloncolható külföldiek helyzetének jogi rendezetlensége még nyomasztóbbá lesz. A balassagyarmati közösségi szálláson negyedik éve él egy vajdasági magyar, Orosházán egy három éve Magyarországra vetődött palesztint tartanak fogva. A vajdasági magyarnak még személyi igazolványa is van, a jugoszláv hatóságok mégsem adnak neki se úti okmányt, se hazatérési igazolványt. A palesztinnak valahol Líbiában lehetnek az iratai: szülei oda menekültek még 1948-ban, és ott éltek, amíg 1985-ben ki nem úzták onnan a palesztinokat. Vajon ők ketten mivel érdemelték ki az életfogytig tartó fogvatartást?

RABOK – ÍTÉLET NÉLKÜL?

A közösségi szálláson való elhelyezéshez hasonlóan az Idiv. másik rövid lejárátúnak tervezett, de életfogytig nyújtható kényszerintézkedése az idegenrendészeti őrizet. Az őrizet rendőrségi fogdában vagy büntetés-végrehajtási intézetben végrehajtandó valószínű szabadságvesztés. Elrendelésére akkor kerül sor, ha a külföldi a hatóságok elől elrejtőzött, a kiutasítás végrehajtását akadályozza, a kijelölt tartózkodási helyet engedély nélkül elhagyja, vagy ha a kiutasítás hatálya alatt szabálysértést vagy bűncselekményt követett el (Idiv. 36. §). Az őrizetet azonnal meg kell szüntetni, ha elrendelésének oka megszűnt. Csakhogy az elrendelés oka csupa befejezett cselekmény – a külföldi elrejtőzött, engedély nélkül elhagyta a közösségi szállást, bűncselekményt követett el –, az tehát az őrizet időtartama alatt nem tud megszűnni. Az őrizetnek a törvény értelmében csak a kitoloncolás végrehajtása vethet véget. Ennek az időpontja azonban az esetek nagy részében nem a külföldin, és nem a magyar hatóságokon múlik. Így az őrizet meghatározatlan idejű szabadságvesztéssé válik. Ennek az alkotmányellenes-

ségére a nagyfai bv. intézetben végzett vizsgálata után az állampolgári jogok országgyűlési biztosa is felhívta a belügyminiszter figyelmét. Kuncze Gábor az ajánlást elfogadta, és jelezte, hogy kezdeményezni fogja a törvény módosítását. Erre azonban nem került sor.

Fogas kérdés, törvényes-e egyáltalán az idegenrendészeti őrizet elrendelése, illetve bírósági jóváhagyása olyan esetekben, amikor a kitoloncolás nem hajtható végre. A hatályos kormányrendelet 47. § (1) bekezdése szerint „az idegenrendészeti őrizet elrendelésének csak végrehajtható kiutasítási határozat esetén van helye”. Formálisan, jogi értelemben a határozatok végrehajthatók, hiszen az esetek majdnem kilencven százalékában előzetes végrehajtásukat rendelik el, így az esetleges fellebbezésnek nincs halasztó hatálya. A valóságban azonban eleve csak olyanok kerülnek idegenrendészeti őrizetbe, akiknek az esetében a kiutasítás végrehajtását határozattal felfüggesztették, mert vagy nem volt útlevelük, vagy menedékjogot kértek.

1997-ben a határőrség 1598 személy számára kísérte meg az úti okmány beszerzését; próbálkozása 198 esetben járt sikerrel. E tapasztalat ellenére az idegenrendészeti hatóságok a jogszabályra hivatkozva általában őrizetbe veszik a közösségi szállásokról eltávozó és újra elfogott külföldieket; a határőrség 1997-ben 83 külföldi idegenrendészeti őrizetbe vételét rendelte el.

Még inkább kétes a visszaküldés tilalma alá eső külföldiek idegenrendészeti őrizetbe vétele, hiszen az őrizet a törvény értelmében nem büntetés, hanem olyan intézkedés, amelynek célja a kiutasítás végrehajtása. Azt tehát, akit nemcsak *ténylegesen*, de jogi okokból sem lehet kiutasítani, idegenrendészeti őrizetbe se lehetne venni. Csakhogy a hatóságok a kitoloncolás végrehajtása előtt esetleg igen, az idegenrendészeti őrizetbe vétel előtt azonban sosem kérik ki a Menekültügyi és Migrációs Hivatal szakhatósági véleményét, hogy fennáll-e a külföldiek esetében a visszaküldés tilalma. A bíróságok pedig eddig nem fedték fel az őrizet törvényi célja és az alkalmazás büntetés jellege között feszülő ellentmondást.

1998. szeptember 7-én a legrégebb fogoly Nagyfán egy jugoszláv állampolgár volt, akit 1996. december 18. óta tartottak őrizetben. Az 5. és a 16. helyet két Jugoszláviában született magyar foglalta el: Sz. Zoltán 1997. április 14. óta, K. József 1997. december 18. óta volt őrizetben. Másfél-két év után a bíróságok általában nem hajlandók meghosszabbítani az őrizetet, ennek az emberséges gyakorlatnak azonban semmiféle jogszabályi alapja nincs – legfeljebb a határozatlan idejű szabadságvesztés alkotmányos tilalma, erre

azonban a bíróságok nem szoktak hivatkozni. Az őrizetből szabadult külföldi aztán visszakérül a közösségi szállásra, amely most már ugyancsak őrizet.

Az elfogadásra váró törvénytörvényesomag az őrizet szabályait egy ponton módosítja. Eddig az őrizet elrendelését a törvény minden esetben az idegenrendészeti hatóság mérlegelésére bízta, beleértve azokat az eseteket is, amikor a külföldi kiutasítását – mellékbüntetésként – a bíróság rendelte el. Az új törvényjavaslat szerint az idegenrendészeti őrizet elrendelése kötelező,

ha a külföldi kiutasítására olyan szándékos bűncselekmény miatt került sor, amely a kábítószer-kereskedelemmel, terrorizmussal, illegális fegyverkereskedelemmel, embercsempészéssel, pénzmosással, szervezett bűnözéssel függ össze [Idtv. 36. § új (2) bekezdés]. A kiutasítás mellékbüntetés kiszabásakor a bíróságok többnyire nincsenek tekintet-

tel arra, hogy a kiutasítás végrehajtható-e; előfordult, hogy csekély súlyú bűncselekményért kiutasítottak olyan – egyébként magyar nemzetiségű – külföldit, aki menedékesként a Magyar Köztársaság védelmét élvezte. A kiutasítást persze így sem lehet végrehajtani, de a külföldi jogállás nélküli külföldiként marad az országban, és még nagyobb a valószínűsége, hogy ismét bűncselekményeket követ el.

Az új jogszabály szerint persze erre nem lesz módja, hiszen szabadulása után nyomban őrizetbe kerül. Ha az idegenrendészeti őrizet elrendelése kötelező, a mégoly humánus bírónak sem lesz joga a megszüntetésére. Az idegenrendészeti őrizet tehát meghatározhatatlan számú évvel toldhatja meg a már letöltött börtönbüntetést.

HÁBORÚBÓL – ŐRIZETBE

A menedékjogról szóló 1997. évi CXXXIX. törvényünket (Met.) a nemzetközi emberi jogi szervezetek munkatársai is dicsérni szokták. Valóban tartalmaz olyan rendelkezéseket – például a menedékkérőknek nyújtható jogi segítség vonatkozásában –, amelyek nemzetközi összehasonlításban is példásnak mondhatók. Ugyanakkor szervi hibája, hogy lehetővé teszi az idegenrendészeti és a menekültügyi eljárás összecúsztatását. A menedékkérő a menekültügyi eljárás megindulása után is ott tartható a közösségi szálláson – a menekültügyi hatóság költségén. A menekülthullám kezelésére nem az ügygazda, a Menekültügyi és Migrációs Hivatal befogadóállomásait fejlesztik és bővítik, hanem a határőrség közösségi szállásait.

Az összecúsztatásnak abszurd következményei vannak. A menekültügyi eljárás részletes szabályairól

szóló 24/1998. (II. 18.) Korm. rendelet 10. §-a értelmében a menedékkérőt az eljárás kezdetén el kell különíteni, és meg kell állapítani, nem szenved-e a rendeletben felsorolt fertőző betegségek valamelyikében. A közösségi szállásokon – ellentétben a befogadó állomásokkal – nincs egészségügyi karantén. A szűrés alatt álló menedékkérő egy zsúfolt szobában lakik a migránssal, akinek szűrését a törvény – lévén hogy a törvényalkotó rövid távú itt-tartózkodással számolt – nem rendeli el.

A törvény 16. § a) pontja értelmében a menekültkénti elismerését kérő köteles életvitelszerűen a befogadó állomáson vagy a hatóság által számára kijelölt más szálláshelyen tartózkodni. A kormányrendelet 8. § (2) bekezdése szerint az életvitelszerű tartózkodás szabályait az szegi meg, aki a szálláshelyről „24 órát meghaladóan úgy távozik el, hogy azt a szálláshely vezetőjének, magánszállás esetén a hivatalnak önhibájából nem jelenti be”. Ez a szabály azonban nem vonatkozik arra a menedékkérőre, aki a közösségi szálláson maradt. Számára az eltávózást az idegenrendészeti hatóságok a közösségi szállásokra vonatkozó szabályok szerint engedélyezik, holott jogállása semmiben nem különbözik attól a menedékkérőtől, aki a befogadó állomásra került.

Az új jogszabály – ha elfogadják – ezt az inkoherenciát is megszünteti. A javaslat a Met. 30. § (2) bekezdés c) pontjának módosításával kimondja, hogy a menekülési szándékát kinyilvánító külföldit, amennyiben a hatóság „idegenrendészeti eljárás keretében kötelező tartózkodási helyet jelölt ki a számára, idegenrendészeti őrizetét rendelte el, vagy kötelező tartózkodási hely kijelölésének vagy az idegenrendészeti őrizet elrendelésének lenne helye”, az idegenrendészet nem szállítja át a befogadóállomásra, hanem saját hatáskörében – közösségi szálláson vagy idegenrendészeti őrizetben – tartja. A szabály a Magyarországon menedéket kérők 99 százalékára vonatkozik, hiszen Magyarország a menekülők számára mindeddig tranzitországnak számított. Nemcsak azért, mert a menekülők Nyugat-Európában jobb életkörülményeket reméltek, hanem azért is, mert a menedékjogi törvény hatályba lépése – ez év március 1-je – előtt az Európán kívüli országokból érkezők számára egyáltalán nem, az európai országokból jövők számára pedig szinte csak a magyar nemzetiségűek számíthattak a menekültkénti elismerésre.

A javaslat indokolása szerint a szigorítás célja az, „hogy a külföldiek ne élhessenek vissza a menedékjogi szabályokban biztosított lehetőségekkel abból a célból, hogy a velük szemben indult idegenrendészeti eljárás lefolytatását megakadályozzák”. A javaslattevő, a genfi egyezmény betűjével és szellemével ellentétben álló tévedése az, hogy nem veszi tudomá-

sul: a menekülő elsősorban menekül. A javaslattevő nem kapcsolja össze a koszovói háború nap mint nap látható képeit, a magyar törvényhozás elkötelezettségét, hogy az ország részt vállal a Biztonsági Tanács határozatait semmibe vevő szerb vezetés ellen tervezett NATO-akcióból azzal a ténnyel, hogy a jelenlegi menekülők nagy többsége a televízióban bemutatott háborúból, a szétlőtt házakból menekült el.

A menekültügyi eljárásnak éppen az a célja, hogy érdemi vizsgálattal különválassa azokat, akik az üldöztetéstől való megalapozott félelmükben menekülnek, azoktól, akiket csupán gazdasági okok késztettek országuk elhagyására. Ezt az eljárást nem lehet megelőlegezni azzal, hogy a menekülők csak azért kérnek menedékjogot, hogy elkerüljék az idegenrendészeti eljárást. A menekülők azért kérnek menedékjogot, mert félnek attól, hogy visszaküldik őket hazájukba.

A törvényjavaslat elfogadása esetén a Menekültügyi és Migrációs Hivatal befogadóállomásai átalakulhatnak a határőrség felügyelete alatt álló közösségi szállásokká, maga a civil hivatal pedig a menekültügyi ügygazdájából ügyintéző segédhivatallá válik.

Igy lesz ez mindaddig, amíg a menedékkérők rá nem jönnek, hogy nem érdemes Ausztriával kísérletezniük, Magyarországon kell menedékjogot kérniük, nyomban a határátlépés után. Nyilván hamarosan rá fognak jönni. Ha az új szabályozást „pedagógiai kísérletnek” tekintjük annak érdekében, hogy a menekülőket ránevelje erre, még védelmezni is lehet. Csak az a kérdés, nem lennének-e átmeneti intézkedések indokoltak, nem kellene-e időt adni a menekülőknek, hogy felismerjék: Magyarország menedéket nyújtó európai ország. Lehet-e ilyen drasztikus módszerekkel „nevelni” azokat, akiket eddig géppisztollyal és aknatűzzel neveltek Milosevic biztonsági alakulatai, hogy ne akarjanak se független, se autonóm Koszovót.

S vajon akkor mit fog lépni a törvényalkotó, ha a menekülők megtanulják a leckét, és szabályosan, a genfi egyezmény előírásainak megfelelően kérik majd a menedékjogot, nyomban a megérkezésükkor, nem adva módot az idegenrendészeti eljárásra?

Ellentétben az irreguláris migránsokkal, a menedékkérőket védik az ENSZ Menekültügyi Főbiztoságának ajánlásai.

A Főbiztoság nem utasítja el általános érvénnyel a menedékkérők őrizetben tartását, tisztában van vele, hogy sokan megpróbálnak visszaélni a menekülőket megillető védelemmel. A Főbiztoság Végrehajtó Bizottságának sokat emlegetett 44. számú határozata mégis kimondja: a menedékkérők őrizetben tartását általában el kell kerülni. Ha az őrizet elrendelése feltétlenül szükséges, annak a célja csak az le-

het, hogy az eljárás tisztázhassa a menedékkérő személyazonosságát, megvizsgálhassa azokat a tényeket, amelyekre a menekülő a kérelmét alapozza, kivizsgálhassa azokat az eseteket, amelyekben a menedékkérő megsemmisítette személyazonosító és úti okmányait, vagy hamis okmányokat próbált felhasználni. A fentiek értelmében a mindenkire kiterjedő őrizet helyett tehát a racionális és célszerű őrizet rendelhető el, elsősorban a kérelmező és a kérelem érdemi vizsgálata érdekében, hogy megalapozottan lehessen különbséget tenni azok között, akiket megillet a védelem és azok között, akiket – tiszteletben tartva emberi méltóságukat – vissza lehet és vissza kell küldeni hazájukba. A tüzetes vizsgálat egyébként jelentős eredményeket hozhatna az embercsempészet felderítésében is. Meg kellene különböztetni azokat, akikről alapos okkal feltételezhető, hogy úti okmányaik azért nem szerezhették be, mert hamis személyi adatokat közöltek a hatóságokkal, azoktól, akiknek az esetében az úti okmányok beszerzésére azért nincsen mód, mert – mint Jugoszlávia példája mutatja – az ország nem érdekelt egyes, valamely nemzeti kisebbséghez tartozó állampolgárai visszafogadásában. Végezetül meg kellene határozni az őrizet leghosszabb időtartamát, ahogyan az Európai Unió országai teszik.

MERRE HALADJUNK?

Magyarországnak két igényt kell egyszerre kielégítenie: a schengeni elvek jegyében fel kell tartóztatnia a Nyugat felé áramló menekült- és migrációs hullámot, és emberi módon kell bánnia a menedékkérőkkel Magyarországon. Az emberi jogi normákat az Unió országai szigorúbban kérik számon rajtunk, mint önmagukon. Ha a menekülők tömegét zárt intézményekben tartják fogva, a körülmények csak rosszabbak lesznek, zendülés zendülést követ, akár annak idején Kistarcsán, pedig ott a napi létszám nem haladta meg a kétszázat. A hazai és a nemzetközi emberi jogi szervezeteket a jövőben sem lehet távol tartani a közösségi szállásoktól. A menekültekkel való bánásmód, a menekülteljárás minősége dolgában Magyarországot már eddig is számos bírálattal érte. Schlögl osztrák belügyminisztert nemcsak az emberi jogi szervezetek, de a lapok is szorongatják, nem látja-e vissza, hogy az osztrák rendőrség olyan körülmények közé toloncolja ki a koszovói albánokat (akiknek többnyire számos rokona él, dolgozik Ausztriában és Németországban), amilyenek a lapok képei, a tévé tudósításai szerint Győrben uralkodnak. Nyugaton ugyanis a menekültügy, az idegenekhez való viszony politikai kérdés, és ezért érdekli a médiát meg a közvéleményt.

A határőrség nem bánja ezt a kritikát: minden bírálatra azt válaszolja, hogy több pénzre volna szüksége, akkor jobb körülményeket teremtené a közösségi szállásokon. Valójában a közösségi szállások költségei eddig is rohamosan növekedtek: 1995-ben 41, '96-ban 62, '97-ben 82, idén az első félévben már 55 millióba került a szállások fenntartása, pedig a létszámnövekedést eddig enyhítette a külföldiek eltűnése. Ráadásul a számadatok félrevezetőek. Az egy külföldre jutó költséget hol napi 1700, hol pedig 1000 forintban határozzák meg; egy vajdasági magyar-nak azonban, aki 167 napot töltött a nagykanizsai közösségi szálláson, 106 ezer forintos számlát adtak át (a közösségi szálláson ugyanis fizetni kell a fogvatartásért, legfeljebb a költségeket az állam meghitelezi), azaz a napi költséget kb. 635 forintban számolták el. Valójában egyik számadat sem tartalmazza a legnagyobb tételt, a személyi kiadásokat. A 30 fő befogadására alkalmas miskolci közösségi szálláson, amelyet az ombudsman javaslatára Kuncze Gábor bezárított, 21 hivatásos határőr és 7 polgári alkalmazott teljesített szolgálatot, Orosházán 53 külföldre 36 határőr jut. Nagyfán egy fogvatartott – a személyi költségekkel együtt, a bv. hozzátétőleges adata szerint – napi 3800 forintba kerül, pedig az élelmezés nyersanyagnormája mindössze 207 forint. Igen valószínű, hogy a közösségi szállások egy külföldre számított tényleges költségei még ennél is magasabbak, pedig az élelem ott se jobb.

A menekülők (és a migráció) problémáját nem lehet a befogadó állomások átalakításával és a közösségi szállások lezárásával kezelni, ez még időleges megoldásnak sem alkalmas, és súlyosan ártani fog Magyarországot jó hírének. A határőrségnek a pénzt, a költségvetési támogatást arra kellene költenie, ami a nevében is megjelenő feladata: a határ őrizetére. Világossá kell válnia a migránsok és menekülők körében, hogy a magyar határon át nem könnyű továbbmenni Nyugat felé, onnan pedig visszaadják a menekültöket. Mindez azonban csak akkor fér össze a menekültekre vonatkozó nemzetközi normákkal, ha a menekülő biztosan számíthat arra, hogy kérelmét Magyarországon is alapos, érdemi eljárásban bírálják el olyan szakemberek, akik ismerik a hazájabeli viszonyokat. Ehhez nem az idegenrendészet, hanem a menekültügyi eljárás jobbítására, nem a határőrségi kiadások és a határőrségi idegenrendészet, hanem a menekültügy erőteljesebb külföldi költségvetési támogatására, nem a közösségi szállások, hanem a befogadó állomások bővítésére volna szükség.

Magyarország Dél és Kelet felől jövet az első biztonságos ország, amely néhány év múlva az Európai Unió utolsó délkeleti országa lesz. Menekültek, meg más, státusszal nem rendelkező migránsok a szigorí-

tások ellenére a jövőben is lesznek Európában. Tudomásul kell vennünk, hogy megsűrthetjük, de nem háríthatjuk el a menekülőket, hogy az uniós kvóták szerint ki kell vennünk a részünket az európai menekültellátásból. A hatóságnak pedig egy bizonyos idő elteltével lehetővé kell tennie, hogy a menedéket kérő – a hatóság beleegyezésével – nem állami szervek szállásain vagy a maga költségén saját választása szerinti lakásban lakjon. Minden szociális munkás megmondhatja, hogy még a nagyvonalú szociális támogatás is kevesebbe kerül, mint a teljes körű gondozást nyújtó intézmények. Csak hát ehhez el kellene szakadni a rendészeti szemlélettől, és a menekülőkben nem a szervezett bűnözés utánpótlását kellene látni, hanem olyan embereket, amilyenek honfitársaink voltak 1956 telén.

De jó, hogy ilyen lassan megyünk – idézte Orbán Viktor a régi viccet a választás előtt. Merthogy rossz irányba haladunk.

Sajnos, úgy tetszik, egyre gyorsabban.

RENDŐR NÉLKÜL – SEMMIT

A menedékjogi törvény – suba alatt módosítva az idegenrendészeti törvényt – a bevándorlási ügyintézkést a rendőrségtől a közigazgatási hivatalok hatáskörébe helyezte át. Jelentős lépés volt ez a rendszert civilizáció felé – tiltakozott is ellene a rendőrség a színpad mögött keményen. Miként a Bokros-csomag ürügyén a rendőrség megakadályozta, hogy a személyi igazolvány-ügyintézés a korábbi törvény előírásának megfelelően 1996. január 1-jével az önkormányzatokhoz (a jegyzőkhöz) kerüljön át (ötszáz rendőrnek biztosít munkát a SZIG – mondta volt állítólag Pintér Sándor országos rendőrfőkapitány bizalmasan), a szervezett bűnözés elleni harc ürügyén a rendőrség részben visszaszerezte a bevándorlás feletti felügyeletet.

A bevándorlási engedély eddig is visszavonható volt, elsősorban akkor, ha kérelmezésekor a külföldi valótlán adatot közölt a hatóságokkal. Három év elmúltával az engedélyt csak akkor lehetett visszavonni, ha a bevándorolt súlyosan veszélyeztette a közbiztonságot vagy a nemzetbiztonságot, vagy ha szándékos bűncselekmény elkövetése miatt két évet meghaladó szabadságvesztésre ítélték. Ezt az utóbbi időtartamot az új törvény ter-

vezete öt évre kívánja emelni. A valóságban a bevándorlási engedély visszavonása rendkívül ritkán fordult elő. Az Idiv. hatályba lépése óta mindössze 12 bevándorolt kitoloncolására került sor. (Közben rohamosan csökkent az engedélyezett bevándorlások száma is: 1992-ben még 8700 letelepedést engedélyeztek, 1994-től a szám 3400-ra, majd 1995-ben 2200-ra csökkent; 1996-ban 2758 személy kapott bevándorlási engedélyt. Túlnyomó többségük magyar nemzetiségű volt. Azok számára, akik a bevándorlást nem magyar nemzetiségük alapján vagy családgyejesítés céljából kérték, a Kormány évről évre keretszámot állapított meg. A 2000 engedélyezhető bevándorlással szemben a rendőrség évente 3-400 „valódi külföldi” bevándorlását engedélyezte.)

Az új szabály szerint a bevándorlás engedélyezését követő első öt évben a bevándorlási engedély akkor is visszavonható, ha az engedélyezés alapjául szolgáló körülmények jelentősen megváltoztak. A bevándorlást eleve csak annak a számára engedélyezik, akinek Magyarországon megélhetését biztosító vagyona, jövedelme vagy az eltartását vállaló hozzátartozója, továbbá lakása van. Ha erdélyi vagy délvidéki atyámfia netán elveszti az állását, ha a magyar feleség kitesékeli a közös lakásból külföldi férjét, a hatóság ezentúl a bevándorlási engedélyt is visszavonhatja. A külföldi pedig mehet vissza a testvéri Romániába, a még testvéribb Szíriába vagy éppen Jugoszláviába.

A bevándorlási engedélyt a közigazgatási hatóság adja, elvételére az idegenrendészeti hatóság jogosult. A Met. módosította az Idiv. 47. § (1) bekezdését: ennek alapján a közigazgatási hivatal is idegenrendészeti hatóság, tehát vissza is vonhatja a bevándorlási engedélyt. Csakhogy a bevándoroltak életvitelét, azt, hogy továbbra is fennállnak-e a bevándorlás feltételei, ténylegesen ellenőrizni csak a rendőrség tudja. A bevándorolt külföldit a rendőrség eddig is ellenőrizhette, csak értelme nem volt az ellenőrzésnek, hiszen az egyszer megadott engedélyt gyakorlatilag csak bűncselekmény elkövetése esetén lehetett visszavonni. Mostantól kezdve azonban nemcsak joga, de feladata is a rendőrségnek, hogy legalább öt éven át szemmel tartsa a bevándorolt külföldit, hátha elvesztette az állását, a lakását, hátha ki lehet utasítani.

Az orosz maffia állítólagos főnökét, aki ugyancsak bevándorlási engedéllyel tartózkodik hazánkban, ez a veszély nem fenyegeti: lakása, megélhetése biztosított.

A RENDŐRSÉG BÁR-
MIKOR FELÜLBÍRÁL-
HATJA A KÖZIGAZ-
GATÁSI HATÓSÁG
DÖNTÉSÉT, TEHÁT
TÉNYLEGESEN FELET-
TESE AZ UTÓBBINAK.