

## NAGY BOLDIZSÁR:

### UTOLÉRI-E A MAGYAR AKHILLEUSZ AZ UNIÓ TEKNŐSBÉKÁJÁT? MEGFIGYELÉSEK A MENEKÜLTÜGYI JOGHARMONIZÁCIÓ KÖRÉBEN

Az eleai iskolához tartozó görög filozófus, Zénon, mintegy két és félezer éve úgy vélte, hogy a gyors lábú Akhilleusz soha nem fogja utolérni a tízszer lassabb teknősbékát, ha a teknősbékának egy kilométer előnyt adva kezdenek futóversenybe, mivel mire Akhilleusz lefutja az első kilométert, a teknősbéka is elmozdul száz métert és így a végtelenségig, Akhilleusz mindig csak a a teknősbéka hül(1)ő lábnyomába léphet. Kérdés, nem a zénoni Akhilleusz helyzetébe hozzá-e magát a magyar jogalkotó, ha az Európai Unió joganyagának azzal az állapottal harmonizál, amelyet a szervezet időközben maga mögött hagyott, s miként lehet a soha utol-nem érés - nyilvánvalóan trükkös, a hétköznapi érzetnek ellentmondó aporiáját - legyőzni.

A kormány 2001. február 2-án T/3708 számon . törvényjavaslatot nyújtott be az Országgyűléshez melynek célja - az indokolás szerint - a magyar joganyag és a az Európai Unió menekültügyi vívmányainak, az acquis-nak a harmonizálása. Rövid kommentáromban két kérdésre keresek választ.

- Szükség van-e a tervezett jogszabály-változtatásra most, legkevesebb három-öt évvel<sup>1</sup> a csatlakozás és az Európai Unió menekültügyi jogszabályainak kialakulása előtt?
- Összhangban-áll-e a törvényjavaslat a közösségi vívmányokkal?

#### I. A törvényjavaslat időszerűsége

A részletes válasz előtt nézzünk szembe egy alapvető problémával: arra a kérdésre, hogy szükség van-e a javasolt szabályokra és összhangban fognak-e állni-e az elfogadandó szabályok a Közösség menekültügyi rendszerével 2001 januárjában csak azt lehet válaszolni, hogy ez bizonytalan, de nem valószínű. Más szavakkal: felesleges most a magyar szabályozást a jelenleg érvényes közösségi acquis-hoz igazítani, amikor az Amszterdami szerződéssel módosított EK szerződés új IV. címe<sup>2</sup> szerinti joganyag még csak ködös körvonalait mutatja a Bizottság tervezőinek asztalán, és senkinek nem lehet fogalma arról – sem Brüsszelben, sem Budapesten -, hogy miképpen fog az végleges formájában kinézni. Ne feledjük, az új szabályokat a Közösség Parlamentjével együttműködve, egyhangú tanácsi döntéssel kell majd elfogadni.

---

<sup>1</sup> A tényleges csatlakozás akkor következik be, amikor nem csupán a csatlakozási tárgyalásokon és a csatlakozásról kötött szerződés megfogalmazásán leszünk túl, hanem annak mind a tizenöt tagállamban és hazánkban szükséges ratifikációján is. Ez az időpont 2004-2006 közé tehető.

<sup>2</sup> Viszonylag megbízható (bár nem tökéletes) magyar fordításban olvasható: Fazekas Judit (szerk.:) Az Európai integráció alapszerződésai, KJK KERSZÖV, Budapest, 2000

A Bizottság évente kétszer áttekinti a „szabadság, biztonság és jog” területéhez vezető úton megtett lépéseket. Az utolsó ilyen eredménytábla (scoreboard)<sup>3</sup> jelzései szerint a következő menekültügyi szabályok (területek) fognak változni a közeljövőben:

- pénzügyi együttműködés a kibocsátó és tranzit országokkal;
- a menekült eljárás lefolytatásáért felelős állam kijelölését megállapító (dublini) rendszer;
- a kérelmezők ujjlenyomatának cseréjét szolgáló, 2000 decemberében létrehozott EURODAC rendszer<sup>4</sup> működési részletei;
- a menekült státusz megadásának és visszavonásának eljárási szabályai, minimális követelményei, hosszabb távon az egész Közösségben egységes eljárás;
- a menekülők (kérelmezők) fogadására vonatkozó minimális követelmények;
- az elismert menekültek státuszának közelítése, egységesítése;
- az ideiglenes védelem szabályai;
- a kiegészítő védelem (humanitárius státusz) szabályai;
- az Európai Menekültügyi Alap végrehajtási szabályai;
- a tömeges beáramlás esetére létrehozandó pénzügyi tartalék szabályai.<sup>5</sup>

Nincs kétség afelől, hogy a változások érdemiek lesznek. A legtöbb felsorolt területen semmilyen uniós szabály nem létezik, a meglévők (például az eljárás minimális garanciáira vonatkozó 1995. évi határozat) nem kötelező és a IV. cím szerinti utódja hatálybalépésekor közel tíz esztendő - tehát alighanem felülvizsgálandó - lesz. A nem is olyan régen (1997-ben) hatályba lépett dublini egyezmény körüli sok vita és újító szándék illusztrálhatja, mi vár a most éppen létező *acquis*-ra.<sup>6</sup>

A törvényjavaslat indoklása kifejti, hogy az „Európai Unió szakértőinek véleménye szerint ... a tagállamok rendelkezésére álló öt év alatt az uniós szabályozásban tartalmilag nem várható változás”.<sup>7</sup> Ez téves kiindulópont, éppen az ellenkező igaz, s a Bizottság 2000 novemberi menetrendjét erre kellő bizonyítéknak látom. (Gondoljunk csak bele, nem alapvető változás-e a Menekültügyi Alap létrehozatala<sup>8</sup>, vagy a biztonságos származási és a biztonságos harmadik ország definíciójának átalakítása?<sup>9</sup>) A törvényjavaslat alkotói - ha jószándékúan is - de egy olyan joganyaggal harmonizálnak, amely a magyar belépéskor az Unióba már jogtörténet lesz. Vállalkozásuk ahhoz a szabóéhoz hasonlít, aki a csecsemő érettségi öltönyét kezdi a baba ismert

<sup>3</sup> COM (2000) 782 final, Brüsszel, 2000. november 30.

<sup>4</sup> Council Regulation (EC) No 2725/2000 2000 December 11.

<sup>5</sup> Ld. Scoreboard, 2000. november 30., 6-7.old.

<sup>6</sup> Ld. pl. Revisiting the Dublin Convention Some reflections by UNHCR in response to the Commission staff working paper (UNHCR Geneva, January 2001)

<sup>7</sup> A törvényjavaslat 2001 januári "munkanyag" címet viselő változatának 15. oldalán

<sup>8</sup> Council Decision of 28 September 2000, (2000/596/EC) O.J. NO. L 252 6.10.2000, 12.old.

<sup>9</sup> Ld. Commission Proposal for a Council Directive on Minimum Standards in Member States for the Granting and Withdrawing Refugee Status COM(2000) 578 final, 20.9.2000 olvasható pl. UNHCR Trainers' Tool Box on EU Matters Directives reader szerk.: Stephan Anagnost, Wilfried Buchorn, Johannes van der Klauw, UNHCR sokszorosítás, vagy: [http://www.europa.eu.int/eur-lex/en/com/pdf/2000/en\\_500PC0578.pdf](http://www.europa.eu.int/eur-lex/en/com/pdf/2000/en_500PC0578.pdf)

méreteiből következtetve kiszabni. Ha nem akarjuk évente átírni menekültügyi (és idegenrendészeti) törvényünket, érdemes a csatlakozás előtti utolsó percig várunk. Az elősegítené a magyarországi jogbiztonságot, és csökkentené a Parlament leterheltségét.

1. Ellenérvként felvethető, hogy a jogharmonizációs program<sup>10</sup>, illetve az Európai Unió Közösségi vívmányai átvételének nemzeti programja<sup>11</sup> „elvárja” a jog harmonizációját a jelenlegi *acquis*-hoz. Ez igaz, de

- egyik dokumentum sem kötelező jogszabály, hanem pusztán az állami irányítás önmagának címzett eszköze;

- a bennük rögzített határidők eddig is többször módosultak;

- az Európai Unió és Magyarország között semmilyen hatályos szerződés nem követeli meg a menekültügyi jogharmonizáció teljessé tételét 2001-2002-ben.

Az Európai Unió maga nyilvános dokumentumaiban nem jelezte, hogy itt és most ezeket a szabályokat el kellene fogadnia Magyarországnak. Sem a 2000 februárjában felülvizsgált ún. Csatlakozási partnerség<sup>12</sup>, sem a Tanács speciális állásfoglalása a csatlakozásról<sup>13</sup>, sem a Bizottság 2000. november 8-án közzétett jelentése<sup>14</sup> nem írja elő a menekültügyben tervezett lépéseket. A jelentés éppenséggel a következőt mondja: „Jogi szempontból a magyar menekültügyi jog már jórészt összhangban van az *acquis*-val. A még nyitva álló kérdések főleg a megalapozatlan kérelmek tágran értelmezett meghatározására vonatkoznak. További erőfeszítések szükségesek a meglévő szabályozás megfelelő alkalmazására”. Más szavakkal: azon kívül, hogy túlságosan sokféle formáját ismeri a magyar jog a nyilvánvalóan megalapozatlan kérelmeknek - azaz túl szigorú - nincs más érdemi teendő, mint a létező jog végrehajtása!

Összefoglalva az eddigieket:

A törvények módosítása önmagunknak szabott feladat, amely közelebb vihet a jelenlegi *acquis*-hoz, de nem ment fel az alól, hogy a majdan létrejövő új szabályozáshoz igazodjunk a majdani csatlakozáskor. Két lépésben tesszük, amit egyben is tehetnénk. Erre nemzetközi szerződés nem kötelez bennünket, és az Unió 2000-ben született, a magyar csatlakozással kapcsolatos dokumentumaiból sem derül ki, hogy éppen ezekre a változtatásokra és éppen most lenne szükség.

---

<sup>10</sup> 2212/1998 (IX.30.) Korm. hat. különösen annak melléklete

<sup>11</sup> 2133/2000 (VI.22.) Korm. hat.

<sup>12</sup> [http://europa.eu.int/comm/enlargement/report\\_10\\_99/download\\_1999.htm](http://europa.eu.int/comm/enlargement/report_10_99/download_1999.htm)

<sup>13</sup> Santa Maria da Feira 20001. június 19-20 ld. [www.europarl.eu.int/enlargement/ec/feira\\_en.htm](http://www.europarl.eu.int/enlargement/ec/feira_en.htm)

<sup>14</sup> <http://www.mfa.gov.hu/euanyag/SZI/EU/dokumegeszh.htm>

## **II. A törvényjavaslat összhangja az *acquis*-val és a Magyar Köztársaság nemzetközi kötelezettségeivel**

Az *acquis*-val való összehasonlítás előtt hangsúlyosan emlékeztetek arra, hogy a magyar jog legfontosabb nemzetközi mércéje nem a folyton változó, Magyarországot nem kötelező közösségi jog, hanem a Magyar Köztársaság által vállalt nemzetközi szerződések és az országot kötelező szokásjog összessége, beleértve az ebben a tekintetben kiemelkedően fontos emberi jogi normákat. Ha az *acquis* és a nemzetközi jogi kötelezettség összeütközik, akkor az utóbbit kell előnyben részesíteni, ez a magyar Alkotmány 7. §-ból fakadó, kivételt nem ismerő parancs. A strasbourgi Emberi Jogok Európai Bíróságának több tucat ítélete mutatja, hogy a közösségi normáknak (vagy az azokkal összhangban levőnek gondolt hazai normáknak) a betartása nemzetközi jogsértésnek minősülhet. Ez a kommentár azonban nem vállalkozik a tervezett szabályozás és a teljes nemzetközi jogi környezet összevetésére, csupán fenntartja annak lehetőségét, hogy a tervezett szabály tarthatatlanságát ne az *acquis*-ra, hanem a valóban kötelező nemzetközi jogra hivatkozva állapítsa meg. Az általános nemzetközi jog és a közösségi jog kapcsolatát különösen érdekessé teszi, hogy a Magyarország által elfogadandó *acquis*-nak részét alkotják olyan nemzetközi jogi egyezmények, amelyeket nem az Európai Unióban hoztak létre. Mindenekelőtt ilyen maga a Genfi Egyezmény a menekültek státuszáról és az Emberi jogok európai egyezménye. Ezeket - s a mérvadó értelmezésüket jelentő bírói döntéseket - kétszeres okból kell figyelembe venni: mert nemzetközi egyezményként kötelezik Magyarországot, és mert az *acquis* részeként tiszteletben kell tartanunk őket.

A törvényjavaslat összhangjának mértékét az első fejezetben írtak szerint kétféle módon lehet értékelni:

- vagy a jogharmonizációs programnak a menekültügyi részében (24. fejezet) felsorolt szabályok tartalmával vetjük össze a készülő törvényt;

- vagy azokkal a normákkal, amelyek az Amszterdami szerződés nyomán kialakulófélben levő menedékjogi rendszer alkotóelemei lesznek. Tekintettel arra, hogy Magyarország tényleges csatlakozása idején, 2004-2006 között, inkább az utóbbiak, mint az előbbiek fogják a közösségi jog gerincét alkotni, az értékelésnél mindkét normatömeget figyelem, de a közelmúlt javaslatainak tulajdonítok nagyobb jelentőséget.

Az első feladatot könnyíti, hogy a törvényjavaslat maga is megjelöli, mivel véljük összhangban lenni:

Ezek

a menekültügyi eljárás lefolytatására illetékes állam kijelölésének szabályait tartalmazó dublini egyezmény<sup>15</sup>,

---

<sup>15</sup> Egyezmény az Európai Közösségek tagállamainak egyikében benyújtott menedék iránti kérelem megvizsgálására illetékes tagállam meghatározásáról Eur-lex száma: [497A0819(01)] Magyarul Id. pl. Acta Humana, No. 27 (1999), 91.old.

az Európai Közösség bevándorlásért felelős minisztereinek három, 1992-ben az EK keretein kívül elfogadott határozata a nyilvánvalóan megalapozatlan kérelmekről, a biztonságos harmadik országokról és a biztonságos származási országokról,<sup>16</sup>

az eljárás minimális garanciáit rögzítő 1995. évi tanácsi határozat,<sup>17</sup>

a kísérő nélküli kiskorúakra vonatkozó tanácsi határozat,<sup>18</sup>

az ideiglenes védelemben részesítendő személyek belépéséről és a velük kapcsolatos feladatok megosztásáról szóló tanácsi határozat,<sup>19</sup>

a Genfi Egyezmény menekült definíciójának egységes értelmezését megadó 1996. évi közös állásfoglalás.<sup>20</sup>

A nagy baj ezzel a felsorolással az, hogy önkényes. Nem esik egybe egyetlen mérvadó összegzéssel sem arról, mi is alkotta a 2000-ben hatályos acquis-t. Különbözik a kormány jogharmonizációs programjában harmonizációra kijelölt normák listájától, az átvilágítás tárgyául szolgált dokumentumoktól, de az Unió hatályos joganyagában a menekültügyekhez sorolt és az Eur-lex-ben megtalálható másodlagos jogforrásoktól és egyéb dokumentumoktól is.<sup>21</sup> Ha ezt a listát összeveti a készülő közösségi menedékjog főbb pilléreit mutató fentebbi listával, akkor láthatja, miért minősül illúzióknak az, hogy most érdemi jogharmonizáció történik, amely felkészít a csatlakozásra.

Még egy szempont az értékeléshez: nem csak az a kérdés a tervezett változtatások eurokonformak-e, hanem az is, amit nem változtat meg a jogalkotó, összhangban van-e a közösség vívmányaival.

Lássunk ezek után néhány kulcskategóriát!

---

<sup>16</sup> Az Európai Közösségek bevándorlásért felelős minisztereinek 1992. november 30-i állásfoglalása a nyilvánvalóan alaptalan menedékjogi kérelmekről (WGI 1282 REV1). Magyar ld. Tóth Judit: Manadékjog kérdőjelekkel: KJK, Bp. 1994, 269. old.

Az Európai Közösségek bevándorlásért felelős minisztereinek 1992. november 30-i állásfoglalása a harmadik befogadó országokra vonatkozó kérdések összehangolt megközelítéséről (WGI 1283)

Az Európai Közösségek bevándorlásért felelős minisztereinek 1992. november 30. és december 1-én meghozott következtetései azokról az országokról, amelyekben az üldöztetésnek nincs komoly veszélye.

<sup>17</sup> A Tanács 1995. június 20-i határozata a menekültügyi eljárások minimális garanciáiról [396Y0919(05)]

<sup>18</sup> A Tanács 1997. június 26-i határozata azokról a kísérő nélküli fiatalkorúakról, akik harmadik állam polgárai (397Y0719)

<sup>19</sup> A Tanács 1995. szeptember 25-i határozata a kényszervándorok bebocsátására és átmeneti tartózkodására vonatkozó tehermegosztásról OJ No L. 63 13 03 1996 p. 10

<sup>20</sup> A Tanácsnak az Európai Uniót létrehozó szerződés K.3 cikkén alapuló 1996. március 4-i közös álláspontja A menekültek helyzetére vonatkozó 1951. július 28-i Genfi Egyezmény 1. cikkében szereplő „menekült” kifejezés meghatározásának egységes alkalmazásáról

<sup>21</sup> Két eltérés: a jogharmonizációs program nem szerepelteti a biztonságos származási országra vonatkozó következtetéseket az átveendő normák között, kijelöli viszont a dublini egyezmény végrehajtási szabályait. Némely esetben elképzelhető, hogy a végrehajtási rendelet kívánja majd a részletszabályokkal az összhangot megteremteni, de ez nem magyarázza a minden irányú, lényeges eltéréseket.

## A védett személyek osztályai

A tervezett módosítás után a törvény két osztályát ismeri a védett személyeknek: lesznek menekültek és menedékesek. A befogadott, mint a menedékjogi törvényben eddig szerepelt harmadik kategória átvándorol az idegenrendészeti törvénybe.

A menekült definícióval nincs gond, eltekintve a biztonságos származási- és harmadik ország fogalmaktól, amelyekről alább még szólok.

A menedékes kategória több kérdést vet fel.

- A törvényjavaslat szerinti meghatározás az *acquis* két lehetséges definíciójának egyikével sem esik egybe.

A Tanács 1995-ös határozata lényegében a tehermegosztásról szól, a jugoszláviai konfliktus hatására és annak sajátosságait figyelembe véve született, és egészen más személy-kategóriákkal operál, mint a törvénytervezet.<sup>22</sup>

A harmonizáció másik alapja a majdani közös menekültügyi rendszer részeként megjelent 2000 május 24-i bizottsági javaslat lehetne, amelynek tárgya az ideiglenes védelem minimum standardjait rögzítő tanácsi irányelv.<sup>23</sup> Ennek definíciója ugyancsak különbözik a magyar törvényjavaslatban szereplőtől.<sup>24</sup> Nemcsak a szóhasználati különbségekről van szó,<sup>25</sup> hanem arról, hogy a Bizottság egészen más célra szánja az ideiglenes védelmet, mint a magyar jogalkotó. Az EU *acquis*-ban az ideiglenes védelem megelőzi a menekült státusz megadását. Az ideiglenes védelemhez folyamodást pusztán az indokolja, hogy a tömeges beáramlás miatt a nemzeti hatóságok képtelenek lennének feldolgozni a kérelmeket. A magyar jogalkotó a menekült státusz helyett akarja a menedékes státuszt megadni, kizárva a menedékest a genfi védelemből. A menedékes státuszt az EU hat havonta tervezi hosszabbítani, de maximum két évre.<sup>26</sup>

Különösen ellentétben áll az Unió *acquis*-jával a tervezett magyar törvény 22. § b) pontja, amely az Unióhoz csatlakozás előtt megengedné a kormánynak, hogy maximálja a tömegesen érkezők számát, azaz lezárja a határt a tömegben menekülők előtt. Ez sértené a *non-refoulement*

---

<sup>22</sup> Öt személykört emelnek ki:

- hadifogoly táborok és internáló-táborok olyan lakói akiknek élete és testi épsége közvetlen veszélyben volt,
- sebesültek és súlyos betegek, akiket hazájukban nem tudnak kezelni,
- akiknek élete és testi épsége közvetlen veszélyben volt és az adott régióban nem találtak megfelelő védelemre,
- akik szexuális támadásoknak voltak kitéve és nem volt a közelben biztonságos övezet,
- akik a közvetlen háborús övezetből az ország egy más pontjára menekültek és nem tudnak visszatérni.

<sup>23</sup> COM (2000) 303 final

<sup>24</sup> Ld. a tervezett irányelv 2. cikk a)-d) pontjait.

<sup>25</sup> Ott nem említenek etnikai konfliktust viszont szólnak a feltartóztathatalanul terjedő erőszakról, amiről a magyar javaslat hallgat.

<sup>26</sup> Ld. a tervezett irányelv 4. cikkét.

tilalmát. A Bizottság javaslata is kilátásba helyezi, hogy a kormányok meghatározhatják, hány személyt részesítenek ideiglenes védelemben, de az csak a közösségen belüli elosztást befolyásolja. Fel sem merül, hogy a Közösség egy számbeli plafonra hivatkozva ne engedjen be több menekültöt.

- Az eljárás terén is ellentétes a magyar jog és az EU tervezett rendje. A magyar jog szerint a tömegesen érkezők kérelmét eleve a menedékes státusz iránti kérelemnek kell tekinteni, és a menekült státusz elnyerése végett újabb kérelmet kell benyújtani, amelynek vizsgálatát a hatóság a menedékes státusz fennállta alatt megtagadhatja. Az EU szerint az ideiglenes védelem nem érintheti hátrányosan a Genfi Egyezmény szerinti elismerést<sup>27</sup> és garantálni kell a hozzáférést a rendes menekült státusz iránti eljáráshoz, amit - s ez közös a két tervezetben - kivételesen fel lehet függeszteni az ideiglenes védelem időtartamára.

- A menedékesek anyagi jogosítványainak összevetése is nagy eltéréseket mutat. Legyen itt elég arra utalnom, hogy az EU megadja a családtagok jogát a menedékesnek, és elismeri a menedékes jogát az állampolgárokéval azonos feltételek melletti részvételhez az oktatásban, egészen nagykorúságának eléréséig. A magyar törvényjavaslat nem adja meg ezeket a jogokat.

### **Az egyéni védelem konvenciónál alacsonyabb, „kiegészítő” fokozatának hiánya.**

A Bizottság 2001 őszén tervezi benyújtani az Amszterdami Szerződés nyomán az acquis-ba bekerült „kiegészítő védelmi forma” (subsidiary form of protection) jogalapját képező irányelv tervezetét.<sup>28</sup> Míg az Európai Közösséget alapító szerződés a kiegészítő védelmi forma kidolgozását a 2004. május 1-ig terjedő időszakban megalkotandó szabályok közé sorolta, addig a tamperei bel- és igazságügyi csúcson<sup>29</sup> elfogadott határozat a rövid távon megoldandó feladatok között említette, azaz megnövelte jelentőségét. A magyar jogalkotó az ellenkező irányba lép: kiveszi a Menedékjogról szóló törvényből a befogadott státuszt, amelyet a Menekültügyi és Migrációs Hivatal, majd pedig a Belügyminisztérium Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal előszeretettel használt,<sup>30</sup> és csonkítottan átteszi a leendő idegenrendészeti törvénybe,<sup>31</sup> gyakorlatilag a non-refoulement parancs idegenrendészeti tükröződésévé egyszerűsítve azt. Nem vitatom, hogy a veszélyeztető országba vissza nem küldhető személyek idegenrendészeti státuszát érdemes az idegenrendészeti törvényben szabályozni, csak azt állítom, hogy az EU acquis többet, mást kíván:

---

<sup>27</sup> 3. cikk 1.bek

<sup>28</sup> Scoreboard, (COM (2000) 782 final, Brüsszel, 2000. november 30.), 7.old.

<sup>29</sup> 1999. október 15-16 <http://ue.eu.int/en/Info/eurocouncil/index.htm>

<sup>30</sup> 2000-ben minden menekült státuszra több mint három befogadotti elismerés jutott, konkrétan: 197 konvenció menekültet ismertek el és 680 személy minősítették befogadottként védendőnek. (1999-ben ez az arány meghaladta az 1:6-ot [313 menekült, 1776 befogadott]) A jelen téma szempontjából másodlagos, de önmagában fontos tény, hogy a befogadotti státuszt sokszor a menekült státusz vagy a magyar jogrendből hiányzó kiegészítő védelmi forma helyett (a koszovóiak esetében pedig a menedékesnek nyilvánító kormánydöntés hiányában) alkalmazta a hatóság. Gondoljunk csak bele: milyen védelmet adhatna az új szabályozás alapján a koszovóiakéhoz hasonló helyzetben levőnek, ha a kormány nem nyilvánítaná csoportjukat menedékesnek?

<sup>31</sup> Ld. pl. az idegenrendészeti törvénytervezet 2 § (1), 15 § (1) a) pontját és (2) bekezdését, 17. § (2) bekezdését.

olyan kiegészítő védelem jogi formájának megalkotását, amelyet azok kaphatnak meg, akikre a Genfi Egyezmény nem vonatkozik ugyan, de a közmegegyezés szerint méltóak a nemzetközi védelemre. A nyugat-európai országokban B státusznak vagy humanitárius menekült státusznak is nevezett formák a menekültüghöz tartoznak, hiszen egyéni, nem tömegesen menekülő kedvezményezettjeik rendszerint csak abban különböznek a konvenció menekültektől, hogy nem pontosan az egyezmény szerinti okból, vagy nem feltétlenül egyénre szólóan üldözik őket, hanem például egy polgárháború közvetlen fenyegetése, vagy egy nemzetközi bünteteket végrehajtó hadseregbe besorozás elől menekültek el (amint a vajdasági magyar fiatalok tették.)

### **A biztonságos származási és a biztonságos harmadik ország**

Öt évvel a biztonságos országokra vonatkozó londoni határozatok meghozatala után, a Met. megalkotásakor, 1997-ben a magyar jogalkotó nem tartotta szükségesnek azok pontos idézését.<sup>32</sup> Most közel tíz évvel elfogadásuk után visszatér hozzájuk, akkor, amikor az Unió éppen továbblépni készül. A visszatérés sem tökéletes. Mert a refoulement tilalom egyértelmű kimondása<sup>33</sup> helyett azt a homályos fordulatot használja, hogy "kérelmére a Genfi Egyezmény alkalmazhatóságát elismerték", azaz nem az állam, hanem a kérelmező dolgává válik a non-refoulement felhívása, s ebben az esetben is csak az alkalmazhatóságról, nem a tényleges alkalmazásról van szó.

Nagyobb baj, hogy a jogszabály-tervezet írója a múltba néz a jövő helyett. A Bizottság 2000. szeptember 21-én bemutatott javaslata<sup>34</sup> az eljárás minimális garanciáiról I. mellékletében újra-definiálja a biztonságos harmadik, II. mellékletében pedig a biztonságos származási országokat. A készülő acquis lényege, hogy a biztonságos harmadik országoknak két mércét kell teljesíteniük: tiszteletben kell tartaniuk a menekültek védelmét előíró nemzetközi kötelezettségeket és az alapvető emberi jogi kötelezettségeket. A menekültügyi kötelezettségeket a Bizottság 11 hosszú pontban sorolja fel, amelyek messze túlmennek a magyar tervezet azon követelményén, hogy a biztonságos harmadik ország jogszabályai és „tényleges joggyakorlata garantálja a kérelmek érdemi elbírálását”.<sup>35</sup> Kiemelném, hogy az EU készülő joga csak azt az országot tekintené biztonságos harmadik országnak, amelyben adott az érdemi, hatékony

---

<sup>32</sup> Ld. 1997. évi CXXXIX tv. a menedéjogról 2. § d), e) pontjai

<sup>33</sup> Ez szerepel az 1992. évi londoni határozat 2. d) pontjában

<sup>34</sup> COM (2000) 578 final, olvasható pl. UNHCR Trainers' Tool Box on EU Matters Directives reader szerk.: Stephan Anagnost, Wilfried Buchorn, Johannes van der Klauw, UNHCR sokszorosítás, vagy: [http://www.europa.eu.int/eur-lex/en/com/pdf/2000/en\\_500PC0578.pdf](http://www.europa.eu.int/eur-lex/en/com/pdf/2000/en_500PC0578.pdf)

<sup>35</sup> Csak az lehet biztonságos harmadik ország, amelyben törvény rögzíti az eljárást, objektív és pártatlan döntéseket hoznak, a menekülő az ország területén vagy határán maradhat a döntés meghozataláig, tolmács segítségével személyes meghallgatására kerül sor, érintkezhet a UNHCR-rel vagy megbízottjával, van érdemi fellebbezési vagy felülvizsgálati jog, a UNHCR vagy megbízottai felvilágosítást kérhetnek az egyes ügyek állásáról és állást foglalhatnak azokban. Főszabály szerint a biztonságos harmadik ország a genfi egyezmény részese kell hogy legyen, de kivétel - elsősorban Afrikában és Latin Amerikában - elképzelhető. Akkor azonban a mellékletben megszabott további követelményeknek kell eleget tenni.



jogorvoslat lehetősége a kínzás és az embertelen és megalázó bánásmód vagy büntetés tilalmának megsértésével járó eltávolítás ellen.

A biztonságos származási ország most hatályos, de az 1992. évi londoni erre vonatkozó miniszteri döntéstől érdemben eltérő<sup>36</sup> definícióját a tervezet érintetlenül hagyná - holott nehezen értelmezhető fordulattal terhes<sup>37</sup> -, miközben az EU éppen megfogalmazza saját normáját, amely mind a londoni előzményétől, mind a magyar normától eltér.<sup>38</sup> A legfontosabb, hogy az EU elképzelése a biztonságos harmadik országról nem csupán annyi, hogy ott nincs faj, vallás, nemzetiség, politikai vélemény és társadalmi hovatartozás szerinti üldöztetés, hanem valóságos demokrácia van, lelkiismereti, vallás- és gyülekezési szabadság, a szakszervezet alapításának szabadsága, képviseleti alapon választott kormányzat, jogállam, ráadásul nem csupán pillanatnyilag, hanem stabilan. Ennek csak töredékét kívánja meg a tervezett magyar szabályozás, így eltér az EU vívmányaitól.

### **Az eljárás különlegességei: nyilvánvalóan alaptalan kérelem, rövidített és repülőtéri eljárás**

A nyilvánvalóan alaptalan kérelmek ügyében folytatandó eljárás meghatározása két dokumentumra támaszkodhatott volna. A múltat a bevándorlásért felelős miniszterek 1992. végi határozata<sup>39</sup> képviselte, a jövőt az eljárás minimális garanciáit rögzítő irányelv 2000. évi tervezete.<sup>40</sup> A magyar törvényjavaslat - bár közel áll a kilenc évvel ezelőtti határozathoz - pontosan egyikhez sem igazodik.<sup>41</sup>

A rövidített eljárásban javasolt magyar határidők a készülő EU acquis karikatúrájaként hatnak: a magyar jogalkotó repülőtéri ügyben nyolc, egyébként tizenöt naptári napot, a brüsszeli Bizottság javaslata 65 munkanapot (azaz kb. 90 naptári napot) ír elő ugyanerre.

<sup>36</sup> Londonban négy alapvető kritériumot azonosítottak: a kérelmezők/elismert menekültek arányát, az emberi jogok tiszteletben tartását, a demokratikus intézményrendszert és az ország stabilitását.

<sup>37</sup> Ld. " a kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó büntetések vagy bánásmódok elleni nemzetközi egyezmény", amely így (határozott névelővel) szinte érthetetlen. Vagy meg kell nevezni az ENSZ egyezményt vagy határozatlan névelővel utalni a kínzást és embertelen bánásmódokat, büntetéseket eltöltő összes szerződésre.

<sup>38</sup> Annex II: COM (2000) 578 final, olvasható pl. UNHCR Trainers' Tool Box on EU Matters Directives reader szerk.: Stephan Anagnost, Wilfried Buchorn, Johannes van der Klauw, UNHCR sokszorosítás, vagy: [http://www.europa.eu.int/eur-lex/en/com/pdf/2000/en\\_500PC0578.pdf](http://www.europa.eu.int/eur-lex/en/com/pdf/2000/en_500PC0578.pdf)

<sup>39</sup> Az Európai Közösségek bevándorlásért felelős minisztereinek 1992. november 30-i állásfoglalása a nyilvánvalóan alaptalan menedékjogi kérelmekről (WGI 1282 REV1)

<sup>40</sup> COM (2000) 578 final, olvasható pl. UNHCR Trainers' Tool Box on EU Matters Directives reader szerk.: Stephan Anagnost, Wilfried Buchorn, Johannes van der Klauw, UNHCR sokszorosítás, vagy: [http://www.europa.eu.int/eur-lex/en/com/pdf/2000/en\\_500PC0578.pdf](http://www.europa.eu.int/eur-lex/en/com/pdf/2000/en_500PC0578.pdf)

<sup>41</sup> A mintegy tizenöt összetevő részletes elemzése túlnő e rövid kommentár keretein. Csak egy példa: az 1992-es határozat kétszeres megszorítással él az útiokmány megsemmisítése esetén: ha azt rosszhiszeműen semmisítette meg és (konjunktív feltétel!) annak érdekében, hogy hamis identitást prezentáljon vagy külön megnehezítse ügye elbírálását. A 2000. évi javaslatban az útiokmány megsemmisítése másodlagos szempont, akkor jön elő, ha személyazonosságát nem lehet egyébként megállapítani és alapos okkal feltehető, hogy a személyazonosságának megállapítását lehetővé tevő iratokat szándékosan és rosszhiszeműen semmisítette meg vagy tüntette el. A magyar tervezetben csak a megsemmisítés vagy elrejtés ténye bukkan fel, de a rosszhiszeműség követelménye nem jelenik meg. Innen (ha nem kell a rosszhiszeműséget bizonyítani) könnyű lesz azt mondani, akinek nincs útlevele annak kérelme nyilvánvalóan alaptalan.

A magyar tervezet szerinti repülőtéri eljárás fogalma ismeretlen az *acquis*-ban: az 1995. évi határozat az eljárás minimális garanciáiról még lehetővé tette, hogy a határon (akár a repülőtéren, akár máshol) a bebocsátás előtt megállapítsák, nyilvánvalóan alaptalan-e a kérelem, s ha az, akkor eljárjanak a beléptetést megelőzően. A 2000. évi EU tervezet sem repülőtéri, sem határ-eljárást nem ismer. A normál eljáráshoz vezető kérelem elfogadhatóságáról csak akkor döntenek külön, ha felmerül, hogy van olyan ország, amely már védelmet nyújtott, vagy olyan, amely az eljárás lefolytatására illetékes.<sup>42</sup> Ehhez képest a magyar tervezet minden menekülő esetében - tehát akkor is, ha a menekülő útlevelel birtokában, nagyon is valós okból kér védelmet - kétszeres jogkurtítást tervez: nem engedi a menekült belépni, s különösen rövid, nyolcnapos eljárásban akar határozatni sorsa felől. Ez egyértelműen tiltott diszkrimináció, amelynek semmilyen uniós normában nincs alapja. Ellenkezőleg, az Unió normái megkövetelik, hogy nem csupán a hagyományos ügyekben, hanem a nyilvánvalóan alaptalan kérelmek esetében is tartsák be az eljárás minimális garanciáit.<sup>43</sup>

### **A hatékony jogorvoslat kérdése**

A törvényjavaslat kétfokú államigazgatási eljárást honosítana meg, amelyben a központi menekültügyi szerv bírálja el másodfokon saját területi szerveinek első fokú határozatait. A központi menekültügyi szerv döntése ellen fellebbezésnek nincs helye, csupán nemperekes eljárásban - tehát az érintett személyes meghallgatása nélkül - lezajló felülvizsgálatát lehet kérni.

A készülő *acquis* és a magyar törvénytervezet több ponton ellentétes:<sup>44</sup>

- Az EU szerint két államigazgatási elbírálás között minimum 20 munkanapot kell adni a fellebbezés elkészítésére<sup>45</sup>. Ezzel szemben a hazai javaslat nyolcat ír elő.

- A fellebbezés nyomán eljáró szervnek az első fokon eljáró szervtől függetlennek, attól különbözőnek kell lennie.<sup>46</sup> A központi szerv területi szerve - amelyet az előbbi irányít - aligha független és különböző saját felettes szervétől.

- Az eljárás minimális garanciáit rögzítő tervezett tanácsi irányelv azt kívánja meg, hogy ha az első jogorvoslati szint államigazgatási volt, akkor a bíróság ne csak - törvényességi - felülvizsgálatot tartson, hanem a tényállást is újra vizsgálhassa.<sup>47</sup>

### **Fogvatartás az eljárás alatt**

A jelenlegi magyar gyakorlat, amely az idegenrendészeti szabályokat megsértő menekülőket szabadságelvonásnak minősülő kötelező tartózkodási helyre kényszeríti, kiváltotta a

---

<sup>42</sup> Ld. az irányelv-tervezet 18-22. cikkeit.

<sup>43</sup> Ld az 1995. évi határozat 18. pontját illetve a 2000. évi tervezet II fejezetét, amely az alapelveket és garanciákat foglalja össze és nem tesz különbséget a rendes és a gyorsított eljárás között.

<sup>44</sup> COM (2000) 578 final

<sup>45</sup> uo. 34. cikk 1. bek.

<sup>46</sup> uo. 2. cikk f) pont

<sup>47</sup> uo. 38. cikk 1-2. bek.

nemzetközi közösség bírálatát.<sup>48</sup> A Met. tervezete nem változtat a most hatályos szövegen, viszont az idegenrendészeti szabályozás átalakul. A nem elhagyható közösségi szállás helyébe a nyitott közösségi szállás, illetve a maximum egy hónapig terjedő kiutasítást előkészítő őrizet lép. Ha azonban a menekült státuszt kérelmező súlyosan vagy ismételten megszegi a kötelező tartózkodási helyre vonatkozó szabályokat, akkor idegenrendészeti őrizetbe kerül, akár többször 18 hónapos időtartamra. A férfiakat és a nőket szétválasztó, a külvilággal megvalósított szabad érintkezést korlátozó, napi egy óra szabad levegőn tartózkodást garantáló idegenrendészeti őrizet olyan menekülők esetében, akik semmilyen bűncselekményt nem követtek el, vétkük csupán annyi, hogy nem Magyarországon akartak menekült státuszért folyamodni, hanem másutt, s ennek érdekében a magyar határt engedély nélkül kívánták átlépni (ez nem bűncselekmény!), túlzott szankció, ellentétes az Emberi jogok európai egyezményével és az azt értelmező bírósági gyakorlatot magában foglaló *acquis*-val és a UNHCR álláspontjával is.<sup>49</sup> A harmonizáció alapjaként említett szabályok egyike sem írja elő, hogy a menekülők szabadságelvonása kívánatos vagy akár megengedett. A UNHCR 1999. évi irányelveinek első mondata a következő: „A menekülők fogvatartása a UNHCR szerint eleve nemkívánatos”.<sup>50</sup> Tizenöt éve az ENSZ Menekültügyi Főbiztosa Programjának Végrehajtó Bizottsága ugyanezt mondta: „a fogvatartást általában el kell kerülni”.<sup>51</sup> A Végrehajtó Bizottság Állandó Bizottsága 1999-ben áttekintette a fogvatartásra vonatkozó nemzetközi elvárásokat és gyakorlatot és 13 pontban foglalta össze a javaslatait<sup>52</sup>, amelyek közül az első kettő lényege a következő:

- a fogvatartásra csak nemzetközi standardekkel összhangban és a lehető legrövidebb időre kerüljön sor,
- a fogvatartást elrendelő hatóságnak a konkrét menekülő egyéni körülményeiben rejlő kényszerítő okra kell hivatkoznia a fogvatartás elrendeléséhez.<sup>53</sup>

A nemzetközi standardek egyfelől a fogvatartás jogalapjára, másfelől a körülményeire vonatkoznak. Esetünkben különösen fontos, hogy az *acquis* részét alkotó Emberi jogok európai egyezménye szerint a menekülő fogvatartásának akkor van helye, ha annak célja „az országba való jogtalan belépés megakadályozása” vagy olyan személy elzárása, „aki ellen intézkedések vannak folyamatban kiutasítása vagy kiadatása céljából”.<sup>54</sup> A már az országba (legálisan vagy illegálisan)

---

<sup>48</sup> A Bizottság utolsó, 2000. évi jelentése (<http://www.mfa.gov.hu/euanyag/SZI/EU/dokumegeszh.htm>) így ír: Az illegális bevándorlók őrizetének terén továbbra is tapasztalhatóak a megelőző években is jelentkező problémák. Bár az illegális bevándorlók őrizete időtartamának maximálása pozitív lépés, a 18 hónapos időtartam még mindig rendkívül hosszú. A UNHCR gyakran bírálta a magyar gyakorlatot, így pl. 1999 december 31-i átfogó értékelésében.

<sup>49</sup> A tizenöt állam fogvatartási gyakorlatát is áttekinti és megismétli a UNHCR fogvatartást kivételesnek és feltételekhez kötöttnek tekintő álláspontját a UNHCR legutóbbi vonatkozó könyve: "Reception Standards for Asylum Seekers in the European Union, Geneva, 2000 július. Ebben olvasható, hogy a fogvatartás terén leginkább kritizált Egyesült Királyságban az évi 70 000 kérelmező közül egy adott pillanatban átlag 750-800 van fogdában, s ez a kisebbség is átlag 65 napot tölt ott. Rendkívüli tényként értékeli, hogy 1999. szeptember 15-én volt tíz olyan ember aki már több mint egy esztendeje fogva volt. uo. 172. old.

<sup>50</sup> UNHCR's Guidelines on Applicable Criteria and Standards Relating to the Detention of Asylum Seekers

<sup>51</sup> EXCOM Conclusion No. 44 (XXXVII), 1986

<sup>52</sup> <http://www.unhcr.ch/refworld/unhcr/excom/standcom/1999/crp1399.htm>

<sup>53</sup> uo.

<sup>54</sup> Ld. az Egyezményt kihirdető 1993. évi XXXI. tv. 5. § (1) f) pontját

belépett menekülőre az első fordulat nem alkalmazható, a második pedig csak akkor, ha kiutasításának nincs akadálya, amit a jogerős menekültügyi döntés előtt nem lehet biztosan állítani. Mindebből az következik, hogy az *acquis*-val összhangban csak az a fogvatartás állna, amely a menekült státusz és az egyéb védelmi formák jogerős elutasítása után, az adott személy eltávolításának reális esélye esetén, annak tényleges foganatosításáig következne be.<sup>55</sup>

### **A használt nyelvről**

Kívánatos lenne, hogy nagyjelentőségű, sok nyelvre fordítandó törvényeink legalább magyarul értelmesek legyenek. Ez a hatályos törvényben nem valósult meg<sup>56</sup> és az újbán is fenyeget.<sup>57</sup>

### **III. Összefoglalás**

A törvénytervezet sok változást javasol a menedékjogra vonatkozó 1997. évi CXXXIX törvényben. Indokolása szerint a változásokra az EU joganyagával való harmonizálás miatt van szükség. A kommentátor szerint a javaslat időelőtti és nem teremt valódi összhangot sem az Európai Unió most létező *acquis*-jával, sem a készülőfélben levő egységes menekültügyi rendszerével.

A javaslat legtöbb pontjának nincs is köze az *acquis*-hoz. Sem a menekültügyi döntéshozatali rendszer, sem az ellátási rendszer tervezett átalakítása, sem a jogorvoslati rendszer átszabása nem következik az uniós elvárásokból. Ezek önmagukban kívánatosak vagy elutasítandóak lehetnek - erről nem formáltam véleményt fentebb -, de annyi biztosan kimondható, hogy nem szükségesek a csatlakozási tárgyalás sikeréhez.

Kommentárjaim nem teljes körűek: egyfelől nem jutott hely és idő a jogos dicséretre (például a Legfelsőbb Bíróság eseti elbírálásból való kikapcsolása vagy az ujjenyomat vétel eurokonform szűkítése miatt), másfelől számos elemet (pl. a státusból kizáró, megszüntető okokat, az adatvédelmet stb.) nem vizsgáltam, hiszen csak a bevezetőben feltett két kérdésre kerestem a választ. Ebben a tekintetben pedig az áttekintett fő kategóriák tanulmányozása is elegendőnek bizonyult, hiszen kimutatta: a törvénytervezet elfogadásával sem jutunk érdemben közelebb a jogharmonizációs feladatunk megoldásához.

---

<sup>55</sup> Nem kétséges, hogy az Unió több tagállamában is fogvatartják a menekülőket. Ezt azonban nem az Európai Unióra és annak jogára, hanem nemzeti jogszabályaikra hivatkozva teszik, amelyek feltehetően épp annyira ellentétesek az emberi jogokat is magukba foglaló *acquis*-val, mint a magyar jog és gyakorlat.

<sup>56</sup> A menedékes definíció szerkezete ugyanis a következő volt: „menedékes: az a külföldi, aki olyan területről érkezett, ahonnan a tömegesen menekülők csoportjának tagjait.....a Köztársaság... védelemben részesítette”.

<sup>57</sup> „menedékes... : ...tömegesen menekülők olyan csoportjába tartozó külföldi, amelyet a Kormány ... azért részesített ...menedékben, mert a külföldi...elmenekülni kényszerült.” tehát a csoportot védi a kormány („amelyet” - ez csak a csoportra utalhat, különben „akit” állna ott), amely csoport védelemre méltóságát az adja, hogy a (konkrét menedékes) külföldi elmenekülni kényszerült.

Másik példa: Met. tervezett 2. § e) pontja: „biztonságos harmadik ország: ahol a külföldi...ügy...átutazott”.

Szolgáljon egy általános megjegyzés zárszóul: úgy tűnik a jogalkotó nem érzékeli az amszterdami szerződés és a tamperei csúcs nyomán az Európai Unióban beállt szemléletváltozást. Míg a III. pillér keretében kormányközi formában együttműködő tagállamok valóban nagy súlyt helyeztek a restriktív technikákra (bár az eljárás minimális garanciáit rögzítő határozat fontos követelményeket támasztott), a Közösség keretében készül, az I. pillér IV. címén alapuló új jogalkotás, a készül, az egységes menekültügyi rendszer, melynek tervezeteit a Bizottság készíti, sokkal jobban figyelembe veszi mind a nemzetközi emberi jogi normákat, mind a a menekültügyi nemzetközi szervezetek - elsősorban a UNHCR - álláspontját. A brüsszeli hivatalnokok nem is tehetnek másképp: rajtuk az Európai Parlament és a széles közvélemény szeme, tervezeteik nyilvános viták és bírálatok tárgyai. Tudják: az azilumhoz való jog alapjog, ezt éppen most erősítette meg az Európai Unió legfontosabb vonatkozó vívmánya, az emberi jogokról Nizzában elfogadott Karta 18. cikke. Csak azt kívánhatjuk: ha lesz harmonizáció, az a valódi uniós acquis-val következzen be, ne a múlt árnyékaival.