



Magyar Helsinki Bizottság

## ÉSZREVÉTELEK

### AZ EGYES MIGRÁCIÓS TÁRGYÚ TÖRVÉNYEK JOGHARMONIZÁCIÓS CÉLÚ MÓDOSÍTÁSÁRÓL SZÓLÓ 2010. ÉVI ... TÖRVÉNY

#### ELŐTERJESZTÉSÉHEZ

2010. augusztus 31.

A Belügyminisztérium saját honlapján 2010. augusztus 10-én hozta az egyes migrációs tárgyú törvények jogharmonizációs célú módosításáról szóló 2010. évi ... törvénytervezet (a továbbiakban: *Tervezet*). A Magyar Helsinki Bizottság 2010. augusztus 24-én küldte el a Belügyminisztériumnak és hozta nyilvánosságra a Tervezethez fűzött észrevételeit.

Időközben a Helsinki Bizottság a Belügyminisztériumtól megkapta a Kormány részére készített, az egyes migrációs tárgyú törvények jogharmonizációs célú módosításáról szóló Előterjesztést (a továbbiakban: *Előterjesztés*). Az Előterjesztés a Tervezet szövege és indoklása előtt tartalmazza annak Vezetői összefoglalóját (a továbbiakban: *Vezetői összefoglaló*), amely összefoglalja az Előterjesztés célját, szükségességét és eszközeit, továbbá hatásvizsgálatát.

Tekintettel arra, hogy a Bizottság már augusztus 24-én részletesen véleményezte a Tervezetet, jelen észrevételeink csak a Vezetői összefoglalóban felsorolt érvekre kívánnak reagálni.

#### ***I. A Met. tervezett módosításához fűzött észrevételek***

A Vezetői összefoglaló 1.3. pontja elemzi a menedéjogi határozatok bírósági illetékességi szabályainak megváltoztatását (lásd: Tervezet 106. §). A Magyar Helsinki Bizottság álláspontja szerint a Vezetői összefoglaló ezen pontja számos félrevezető információt tartalmaz a menekültügyi határozatok bírósági felülvizsgálatát valamint a bíróságok felkészültségét és szakértelmét illetően.

##### **1. A szétaprózódó bírósági felülvizsgálati struktúra súlyosan veszélyezteti az eljárás színvonalát**

A Fővárosi Bíróság kizárólagos illetékességének megszűnését követően – a Vezetői összefoglalóban állítottakkal szemben – nem 7, hanem nagy valószínűséggel 13 megyei bíróság<sup>1</sup> járna el a menekültügyi határozatok bírósági felülvizsgálatakor. A bírósági felülvizsgálati struktúra ilyen mértékű decentralizációja – a módosítás elfogadása esetén – **a menedéjogi eljárás minőségét, hatékonyságát súlyosan fenyegeti.**

A Helsinki Bizottság álláspontja szerint nem fogadható el a Vezetői összefoglaló azon érve, miszerint a megyei bíróságok jelenleg is tárgyalnak idegrendészeti ügyeket, ezért nem okoz majd különösebb nehézséget – a hasonló természetű – menedéjogi ügyekben is eljárniuk. Ezzel szemben a **menedékjog egy speciális, a közigazgatási bíraskodás más területeitől élesen különböző jogterület**, ahol a hazai jogszabályok mellett számos nemzetközi egyezményt, ajánlást és például az Emberi Jogok Európai Bíróságának több száz menekültügyi és idegrendészeti relevanciával bíró döntését is ismernie és alkalmaznia kell a bírónak. **A vonatkozó esetjog és iránymutatások szinte kizárólag angol és francia nyelven érhetők el**, amely nagymértékben megnehezítheti az eljáró bíró felkészülését az adott ügy tárgyalása során. A menekültügyi bíró ezen kívül számos speciális **interkulturális és pszichológiai kihívással** is szembesül a külföldi állampolgárok meghallgatása során.

##### **2. Szakmai tapasztalatok, erőforrások és kapacitás hiánya a megyei bíróságokon**

<sup>1</sup> Vas, Győr-Moson-Sopron, Komárom-Esztergom, Fejér, Bács-Kiskun, Csongrád, Békés, Hajdú-Bihar, Szabolcs-Szatmár-Bereg, Borsod-Abaúj-Zemplén, Heves, Nógrád, Fővárosi Bíróság

A Vezetői összefoglaló megemlíti a megyei bíróságok bíráinak szakmai képzését, bővebben azonban nem szól a képzési struktúráról, a hozzárendelt erőforrásokról – sem szakmai, sem költségvetési szempontból. A Helsinki Bizottság augusztus 24-i észrevételeiben már részletesen érvelt a Fővárosi Bíróság kizárólagos illetékességének fenntartása mellett (lásd: Észrevételek 13-15. oldal), ezért itt csak röviden a már meglévő, többéves képzések és fejlesztések eredményeként kialakított **országinformációs és szakjogi adatbázis kulcsszerepére** utalnánk.

A menedékkérő külföldiek származási országairól szóló információk – mint a **menedékkérők által elmondottak valóság tartalmának ellenőrzésére általában egyedül elérhető tényszerű bizonyíték** – gyűjtésére és értékelésére a Fővárosi Bíróságon kívül sehol sem áll rendelkezésre különleges szakértelem és tapasztalat. A Magyar Helsinki Bizottság álláspontja szerint nem helytálló a Vezetői összefoglaló érvelése, amelynek értelmében a megyei bíróságok szabadon fordulhatnak a BÁH országinformációs jelentések szolgáltatásáért felelős szervéhez: ezt ugyanis a Bizottság eddigi, menekültügyi határozatok bírósági felülvizsgálata során szerzett többéves tapasztalata egyértelműen cáfolja. A Fővárosi Bíróság éppen azért tartotta fenn saját dokumentációs központját, mert **a BÁH keretein belül létrehozott országinformációs központ nem felelt meg a függetlenség követelményének, szervezetileg és költségvetésileg is a BÁH – mint alperesi hatóság – része, amely az egyedi ügyekben kérdéssé teheti az információ – és annak felhasználásának - elfogulatlanságát<sup>2</sup>.**

## **II. A Harmtv. tervezett módosításához kapcsolódó észrevételek**

A Magyar Helsinki Bizottság álláspontja szerint a költségvetési hatások (IV. rész) kapcsán a Vezetői összefoglaló félrevezető, a tervezett változások költségnövelő hatását jócskán alulbecsülő és számos költségtételt figyelmen kívül hagyó információkat tartalmaz.

A Tervezet egyrészt jóval gyakoribbá tenné az idegenrendészeti őrizet előfordulását (kiterjesztve annak alkalmazhatóságát a részletes eljárásban levő menedékkérőkre, a kiskorúakra és a kiskorú gyermekes családokra)<sup>3</sup>, másrészt az őrizet maximális időtartamát is növelné a jelenlegi (és régiós gyakorlatnak megfelelő) 6 hónapról 12 hónapra<sup>4</sup>. E változások költségvetési hatásainak bemutatásakor az Vezetői összefoglaló azonban mindössze némileg megnövekedett fogvatartotti létszámmal, és egy egy főre jutó átlagos alapköltséggel számol. Ez a kalkuláció álláspontunk szerint irreális, számos lényeges költségvonzattal járó tényezőt figyelmen kívül hagy.

### **1. A tervezett fogvatartotti létszám alulbecsült**

A Vezetői összefoglaló szerint 2010 első felében 512 fő volt idegenrendészeti őrizetben, ami egy évre kivetítve 1024 személyt jelent. A szöveg ugyanakkor csak 1200 fő idegenrendészeti őrizetét vetíti előre a 2011-es és 2012-es évekre. **Érthetetlen, hogy az őrizet alkalmazhatóságának radikális kiterjesztése mellett a Vezetői összefoglaló miért csak a fogvatartotti létszám 17%-os növekedésével kalkulál.**

A Magyar Helsinki Bizottság információi alapján ennél jelentősebb növekmény várható, amit a következő érvek támasztanak alá:

- Jelenleg is folyik az **őrzött szállások kapacitásának folyamatos bővítése**, 2010 áprilisa óta sorra nyíltak új őrzött szállások országszerte, ez jelzi az idegenrendészeti őrizet minél szélesebb körű alkalmazására irányuló szándékot.
- A Bizottság jogi segítő munkája és közelmúltban lefolytatott megfigyelő látogatásai alapján úgy tűnik, hogy **az egyedülálló felnőtt férfi menedékkérők jelentős része idegenrendészeti őrizetbe kerül** és marad az érdemi (a Tervezet szerinti ún. részletes) menedékjogi eljárás időtartama alatt is. A Vezetői összefoglaló az előző évek tendenciái alapján a 2010-es évre összesen 4000 menedékkérővel számol. A megelőző években a menedékkérők kétharmada-háromnegyede volt felnőtt férfi és nincs ok feltételezni, hogy ez az arány lényegesen változna. Az országba jogszerűtlenül érkező menedékkérők aránya rendre 90-95% körül mozog, növekvő tendenciát mutatva. A 2010-es évben így **az előző évek adatai alapján körülbelül**

<sup>2</sup> A Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal szakmai tevékenysége során ellátja az országinformáció szolgáltatásért felelős szerv (országinformációs központ) jogszabályban meghatározott feladatait (Forrás: 106-G-10853//2009. számú szöveges beszámoló a BÁH 2008. évi költségvetéséről,

<http://www.bevandorlas.hu/content.php?id=389&PHPSESSID=ce7e641825f8cee7f7ead50d25928976> )

<sup>3</sup> Tervezet 50. § és 51. §

<sup>4</sup> Tervezet 50. §

**2600-2800 illegálisan érkező felnőtt férfi menedékkérővel számolhatunk** (nyilván jelentős eltérések is előfordulhatnak). Ha ennek a csoportnak csak a fele kerül idegenrendészeti őrizetbe, már az is több mint a Vezetői összefoglaló által becsült 1200 fő, és ez a szám nem tartalmazza az esetlegesen idegenrendészeti őrizetbe kerülő nőket és gyermekeket, illetve a kitoloncolásra váró, nem menedékkérő felnőtt férfiak igen jelentős csoportját.

A Tervezet módosításai alapján a valós tények (többek közt az idegenrendészeti őrizet céljára bevonható rendőrségi objektumok kapacitáskorlátainak) figyelembevételével a fogvatartotti létszám mintegy **50-70%-os növekedése** prognosztizálható, ami éves szinten **1800-2000 idegenrendészeti őrizetbe kerülő külföldit** jelent.

A Bizottság osztja ugyanakkor a Vezetői összefoglaló becslését az átlagos őrizeti idő vonatkozásában (180 nap), mivel várhatóan – például az elmúlt évtized első felének tapasztalatai alapján – a fogvatartottak jelentős része marad őrizetben a Tervezet által kilátásba helyezett maximális 12 hónapig, míg mások kitoloncolására már az őrizet első hónapjaiban sor kerülhet.

## **2. Az őrizet költségének fejenkénti becsült összege nincs alátámasztva és nem reális**

A Vezetői összefoglaló szerint az idegenrendészeti őrizet fejenkénti költsége 3600 Ft/nap. Aggályos, hogy a szöveg még csak **utalást sem tesz arra, hogy honnan származik e becslés alapja** és mely fő tételekből tevődik össze.

A Magyar Helsinki Bizottság 2010. május 25-én közérdekű adatkéréssel fordult az Országos Rendőr-főkapitányhoz, kérve az őrzött szállások 2009. évi részletes költségvetésének, illetve átlagos fogvatartotti létszámának megismerhetőségét. Erre a megkeresésre a mai napig nem érkezett válasz, annak ellenére, hogy a kért adatok nyilvánvalóan rendelkezésre állnak. Álláspontunk szerint ez is azt jelzi, hogy **az idegenrendészeti őrizetet végrehajtó szerv az őrizet valós költségeit nem kívánja ismertté tenni.**

A 3600 Ft-os napi keret maximálisan a következő alapköltségeket foglalja magában:

- Étkeztetési költségek (a Magyar Helsinki Bizottság 2010. augusztusi emberi jogi megfigyelő látogatásai során kapott információk szerint az erre rendelkezésre álló keret körülbelül 700-1200 Ft között mozog az egyes őrzött szállásokon);
- Rezsiköltségek (áram, fűtés, víz, melegvíz, TV egy főre/napra lebontva);
- Személyes használati cikkek költsége (ágynemű, papucs, ruha, szappan, borotválkozási kellékek, fogkrém, fogkefe, WC papír stb. napra lebontva);
- Takarítás költsége (1 takarító bére, takarítószer, egy főre/napra lebontva);
- Ruhák és ágyneműk rendszeres tisztítási költsége (egy főre/napra lebontva);
- Gyógyszerköltségek (egy főre/napra lebontva – az őrzött szállásokon fogvatartottak rendszeresen jelentkeznek gyógyszerigénnyel).

Bár a fenti tételek látszólag lefedik a fogvatartás alapvető költségeit, a Vezetői összefoglalóban foglalt becslés **számos jelentős költségtételt elhallgat:**

- **Bérjellegű költségek:** Az őrizet rendkívül „munkaintenzív” tevékenység. Míg egy nyitott vagy részben nyitott befogadó állomás néhány tucat alkalmazottal képes több száz fő befogadására is, az idegenrendészeti őrizet ellátásához arányában jóval több munkaerőre van szükség. A Bizottság 2010. augusztusi látogatásain tapasztaltak alapján elmondható, hogy az egyes őrzött szállások személyzetének (őrök, kísézők, vezetők, stb.) létszáma van, hogy megegyezik a fogvatartottakéval, és bár ez az arány az objektum méretével arányosan általában csökken („méretgazdaságosság”), mindig jócskán meghaladja a befogadó állomásokon tapasztalható alkalmazottak és elhelyezett külföldiek arányát. A rendkívül nagy munkaerő-igényt az őrzött szállások gyenge felszereltsége és általános alkalmatlansága is fokozza: például minden orvosi kezeléshez kórházba kell szállítani a fogvatartottat, ahol őt a kezelés teljes időtartamáig (napokig, vagy akár hetekig) folyamatosan két őrnek kell felügyelnie. A jelenlegi helyzetet alapul véve (12-15 őrzött szállás, átlagosan 20-30 fős személyzet – amely igen szerény becslésnek mondható) mintegy **300-400 rendőr alkalmazására van szükség kizárólag az őrzött szállások működtetéséhez.** Ez 180.000 Ft/hónap átlagos teljes bérköltséggel számolva (mely a járulékokat és juttatásokat figyelembe véve inkább minimumbecslésnek tekinthető), **legalább 650 millió Ft bérköltséget jelent éves szinten** (a valós szám ennél feltehetőleg jóval magasabb).

- **Tolmácsköltségek:** Az idegenrendészeti őrizet rendszeresen igényli tolmács alkalmazását. Miután az őrszemélyzet általában nem beszél idegen nyelveken (különösen nem a fogvatartottak által értett nyelveket – arab, perzsa, pastu, urdu, albán, stb.) minden jelentősebb eljárási cselekmény tolmács közreműködését teszi szükségessé. Az **őrzött szállások földrajzi szétszórtsága**, illetve a rendelkezésre álló **tolmácsok korlátozott száma** és koncentrált elhelyezkedése miatt igen gyakran a **tolmácsok utaztatására van szükség**. Ha csupán az őrizetet havonként meghosszabbító bírósági végzések kihirdetéséből indulunk ki, 10.000 Ft/óra tolmácsdíjjal és 10.000 Ft rendelkezésre állási díjjal (utazás) kalkulálva, a tolmácsköltség őrizetesként a havi 20.000 Ft-ot is elérheti. Feltételezve, hogy nem minden alkalommal van szükség a tolmács utaztatására és megfelelő szervezéssel egy tolmács egy látogatás alkalmával több ügyben is tud közreműködni, ez a becslés 10.000 Ft/fő/hónapra mérsékelhető. Így évi 1800-2000 őrizetessel és átlagosan 180 nap fogvatartással számolva **az idegenrendészeti őrizettel kapcsolatos tolmácsköltségek minimálisan mintegy 110 millió Ft-ra rúgnak éves szinten** (a valós szám ennél feltehetőleg jóval magasabb, ha minden eljárási cselekményt vagy egyéb tolmácsot igénylő helyzetet – például kórházi kezelés, orvosi vizsgálat – figyelembe veszünk, illetve valós piaci árakkal kalkulálunk).
- **Rendkívüli események:** A Magyar Helsinki Bizottság 2010. augusztusi látogatásai megállapították, hogy **az őrzött szállások jelentős része nem alkalmas hosszú távú fogvatartásra**. Az őrizetesek valamennyi őrzött szálláson számos hónapon keresztül **egész napos tétlenségre** vannak kötelezve (sem munka, sem tanulási, sem sport, sem szabadidős tevékenységek nem állnak rendelkezésre – ellentétben a büntetés-végrehajtási intézetekkel). A legtöbb helyen nincs meg a szabad levegőn tartózkodás lehetősége és van, ahol még a WC használata is csak az őr engedélyével és kíséretével lehetséges. Mindezt tetézi, hogy az őrszemélyzet nyelvtudás hiányában nem tud érdemben kommunikálni a fogvatartottakkal, akik maguk is számos különböző országból érkeztek, nyelvi, kulturális és vallási hátterük nagyon eltérő lehet. 6-12 hónap eltöltése ilyen környezetben – szociális és pszichés segítség nélkül – szinte törvényszerűen vezet **a „rendkívüli események” (rongálás, önsértés, agresszív konfliktusok, éhségstrájk, bűncselekmények, stb.) megszorodásához**, amit a közelmúltban meglátogatott őrzött szállások munkatársai is gyakran megerősítettek. Ennek legekleatásabb példája a 2010 augusztusában felgyújtott kiskunhalasi őrzött szállás, ami többmillió kárt okozott az államháztartásnak. Ha csak átlagosan havi egy kisebb rongálási eseménnyel számolunk szállásonként (jellemzően megrongált zárkaajtó, szaniterek, ablak, stb.), melynek rendbetétele csupán néhány tízezres nagyságrendű költség, **az éves becsülhető kár akár 10 millió is lehet**. A kiskunhalasihoz hasonló események esetén ez az összeg jóval magasabbra rúghat.

### 3. Az őrzött szállások jelenlegi formájukban nem alkalmasak a tervezett mértékű idegenrendészeti őrizet végrehajtására

A Tervezet végrehajtásához három tekintetben is költséges átalakításokra lesz szükség az őrzött szállásokon:

- A jelenleg üzemelő őrzött szállások többségében **nem biztosított a szabad levegőn tartózkodás Harmtv. 61. § (3) h) pontjában előírt kötelezettsége**. Az ablaküvegektől megfosztott, de egyébként minden oldalról zárt helyiségek nem tekinthetők „szabad levegőnek”, ráadásul ez a szinte minden új őrzött szálláshelyen tapasztalt kényszermegoldás az őszi/téli időjárás beköszöntével súlyos problémákat fog okozni (beázás, hideg, az épületbe beeső eső és hó, stb.), mint ahogy azt az őrzött szállások munkatársai a Helsinki Bizottság munkatársainak több helyütt jelezték.
  - o Az Európa Tanács Kínzás megelőzésére létrejött bizottsága (CPT) több alkalommal kritizálta a magyar rendőrség által fenntartott rendőrségi fogdák állapotát, különös tekintettel a szabad levegőn tartózkodás céljára szolgáló helyiségek méretét és felszereltségét illetően marasztalta el Magyarországot. A szabadtéri testmozgás lehetősége általában sivár, nyomasztó körülmények között négy fallal körülvett ablaküveg nélküli ráccsal ellátott oldalú vagy teteszerű helyiségekben adott lehetséges a jelenlegi rendőrségi fogdáknak, amelyek a szó valódi értelmében nem alkalmasak szabad levegőn tartózkodás biztosítására. Ezen helyiségek alkalmatlanok a jogszabály által előírt szabadidős tevékenységek lebonyolítására is, amely nagymértékben növeli fizikai és mentálhigiénés megbetegedések kialakulását a 6, de legfeljebb akár 12 hónapon át tartó idegenrendészeti őrizet alatt.<sup>5</sup> Az új őrzött szállások megfelelő átalakítása (fallal és szögcsővel körbevett, bekamerázott, minden biztonsági előírásnak megfelelő sétaudvar kialakítása és az őrzött szállással való zárt

<sup>5</sup> A CPT legutóbbi 2010. június 8-án kiadott jelentésében kritizálta a nyírbátori őrzött szállás sétaudvarát, és a következő ajánlást fogalmazta meg: „biztosítsanak a budapesti és a nyírbátori őrzött közösségi szállásokon sporteszközöket, a szélsőséges időjárás elleni védelmet és (Nyírbátor esetében) pihenőpadokat/székeket.” (20. oldal), elérhető: <http://www.cpt.coe.int/documents/hun/2010-16-inf-hun.pdf>

összeköttetésének megoldása) sokmilliós beruházást igényel, amelynek elmaradása súlyos következményekkel járhat (Magyarország nemzetközi elmarasztalása, megsokszorozódott rendkívüli események, stb.). Csak 10 ilyen őrzött szállással és helyszínenként 5 millió Ft-os minimál-beruházással számolva is **50 millió Ft plusz költséget jelent az őrzött szállások megfeleltetése e legalapvetőbb követelménynek.**

- **Az őrzött szállások jelenlegi állapotukban nem felelnek meg a menedékkérők elhelyezési követelményeinek az Európai Unió Befogadási Irányelvének 7. cikk 1. bekezdése értelmében<sup>6</sup>.** Az Irányelv előírja például, hogy a fogva tartott menedékkérők részére is biztosítani kell az „alapszükségleteket kielégítő életszínvonalat”, a kínzást elszenvedett menedékkérők számára a megfelelő szakorvosi-pszichiátriai kezelést, stb. Kötelező továbbá az objektumon (vagy annak a magánélet közvetlen szférájánál nagyobb részén) belüli mozgásszabadság biztosítása is. A jelenlegi őrzött szállások mindezekre alkalmatlanok. Számos helyszínen szinte egész nap a szűk zárkában kötelesek tartózkodni az őrizetesek, van ahol fejenként napi 700 Ft-ból kell élelmezni a fogvatartottakat és semmilyen egyéb ellátás (pszicho-szociális segítség, krónikus betegségek kezelése, oktatás, stb.) nem elérhető. Amennyiben Magyarország meg kíván felelni az európai uniós jog által szabott kötelezettségeknek, a menedékkérők fogvatartására is használt őrzött szállások **jelentős átalakításra szorulnak.** A belső átalakítások, illetve a most még nem elérhető szolgáltatások biztosítása **több tíz-, vagy akár százmilliósi beruházást igényel,** illetve megköveteli a **jelenlegi fejenkénti költségvetési keret számottevő emelését** a menedékkérők esetében. A bevonható civil szervezetek számára **pályázati pénzek a 2010-es évre nem állnak rendelkezésre** (például a pszicho-szociális segítség biztosítására).
- Különösen jelentős beruházást igényel a kiskorúak és kiskorú gyermekkel rendelkező családok fogvatartására alkalmas őrzött szállás kialakítása. A Tervezet alapján kötelező lesz e csoportok elkülönített fogvatartása (Tervezet 54. §), illetve a gyermekek számára koruknak megfelelő játék és rekreációs tevékenységek biztosítása. Ez legalább egy őrzött szállás esetében **többmilliósi nagyságrendű átalakítást igényel,** a megfelelő pszicho-szociális segítség, illetve a szakszerű őrszemélyzet biztosítása **további többmilliósi pluszköltséget jelent évente.**

Az alábbi táblázat szemlélteti az Előterjesztés által kilátásba helyezett szigorúbb és gyakoribb idegenrendészeti őrizet valós alapon becsült költségeit, illetve egy, a jelenleginél gyakrabban alkalmazható, de az Előterjesztéstől eltérő, a jelenlegihez hasonlító őrizeti rendszer költségvonzatait. Minden adat természetesen durva becslésen alapul, mindazonáltal álláspontunk szerint – és a valós számadatok sajnálatos hiányában – jól érzékelteti az idegenrendészeti őrizet anyagi terheinek nagyságrendjét.

A táblázatból tisztán látszik, hogy az idegenrendészeti őrizet kiterjesztett módozatának alkalmazása **minimum évi 2 milliárd Ft-ba kerül** az államkassza számára, ami többszöröse a Vezetői összefoglalóban foglalt és semmilyen módon nem részletezett összegnek. Súlyosan aggályosnak tartjuk, hogy a Vezetői összefoglaló mélyen hallgat arról, hogy **az idegenrendészeti őrizet ilyen mérvű kiterjesztése akár egy-másfél milliárd Ft (!) költségtöbbletet is jelenthet az állami költségvetés számára** egy megfontoltabb, a közbiztonsági-közrendvédelmi, az emberi jogi és a gazdasági szempontokat egyaránt figyelembe vevő alternatívához képest.

Mindaddig, amíg az illetékes szervek nem cáfolják tételesen az alábbi becslések megalapozottságát, javasoljuk, hogy a jogalkotó fontolja meg – az emberi jogi szempontokon túl – gazdasági és pénzügyi alapon is a Tervezet által kilátásba helyezett szigorítások újragondolását és az ésszerűtlen szigorítások elvetését.

---

<sup>6</sup> A Tervezet 95. §-ához fűzött észrevételeinkben már szintén jeleztük e problémát.

	<i>Tervezet</i>	<i>Alternatív javaslat (a jelenlegi rendszerhez hasonlító őrizeti rendszer alapján)</i>
<i>Az idegenrendészeti őrizet maximális időtartama</i>	12 hónap	6 hónap
<i>Kiskorúak idegenrendészeti őrizete</i>	Lehetséges, maximum 30 napig	Nem lehetséges
<i>Részletes eljárásban levő menedékkérők idegenrendészeti őrizete</i>	Széles körben, a felnőtt férfi menedékkérők jelentős része (akár többsége) valószínűleg az eljárás teljes idejére, családok és kiskorúak is (ritkábban)	Kivételesen, csak a közbiztonság és közrend védelme szempontjából egyénileg indokolt esetben (korábban szándékos bűncselekményért elítéltek és a hatósággal való együttműködés szabályait súlyosan megszegők, vagy más konkrét, alátámasztott okból „a társadalomra veszélyesnek ítélt” menedékkérők)
<i>Őrizetesek száma éves szinten</i>	1800-2000 fő	700-1000 fő
<i>Őrizet átlagos időtartama</i>	180 nap (a maximális időtartam fele)	90 nap (a maximális időtartam fele)
<i>Az őrizet alapköltsége (a Vezetői összefoglaló becsült adatát alapul véve: 3600 Ft/fő/nap)</i>	1100-1300 millió Ft	200-350 millió Ft
<i>Bérijellegű költségek</i>	Minimum 650 millió Ft	Minimum 300 millió Ft (az őrzött szállások száma/kapacitása a felére csökkenthető a Tervezetben javasoltakhoz képest)
<i>Tolmácsköltségek</i>	Minimum 110 millió Ft	Minimum 20 millió Ft (a rövidebb őrizet és a kevesebb fogvatartott jelentősen csökkenti a tolmácsolás gyakoriságát és költségeit)
<i>Rendkívüli események következtében beálló anyagi kár</i>	Minimum 10 millió Ft	Minimum 2-3 millió Ft (a rövidebb időtartamú és alkalmasabb helyszínekre korlátozódó őrizet nagyban csökkenti a károkozó rendkívüli események bekövetkezésének valószínűségét)
<i>A szabad levegőn tartózkodás biztosításának költségei (átépítés)</i>	Minimum 50 millió Ft	0 Ft (a régebb óta üzemelő szállásokon mind rendelkezésre áll a megfelelő sétaudvar)
<i>Részletes eljárásban levő menedékkérők idegenrendészeti őrizetének költségei (a Befogadási Irányelvnek való megfelelés érdekében)</i>	Több tízmilliós többletköltség (átépítés, szolgáltatások elérhetővé tétele)	Jóval kevesebb költséggel megoldható (a részletes eljárásban levő menedékkérők fogvatartásának ritkább előfordulása miatt)
<i>Kiskorúak és családok idegenrendészeti őrizetére alkalmas őrzött szállás kialakítása</i>	Többmilliós többletköltség	0 Ft (kiskorúak idegenrendészeti őrizete nem lehetséges)
<i>A fenti bontás szerinti minimumösszegekkel számolva az őrizet költségei összesen:</i>	<b>Kb. 2 milliárd Ft</b>	<b>Kb. mint 600 millió</b>

#### **4. Az ingyenes jogi segítségnyújtás hatályának kiterjesztése a kiutasítási eljárás alatt álló külföldiekre**

A Vezetői összefoglaló költségvetési hatásokat tárgyaló 4. pontjában tárgyalja a Visszatérési Irányelvnek történő megfelelés érdekében a jogi segítségnyújtásról szóló 2003. évi LXXX. törvény (Jst.) módosítását, amelynek következtében a Jst. hatálya kiterjedne a kiutasítási eljárás alá vont jogszerűtlenül tartózkodók külföldiekre is. Ezzel összefüggésben a Vezetői összefoglaló a 2009. év adatai alapján legalább 960 fővel számol (ennyi esetben került sor 2009-ben idegenrendészeti kiutasítás elrendelésére), a Jst. hatályának kiterjesztésekor azonban nem adja meg annak költségvetési vonzatát.

A Magyar Helsinki Bizottság álláspontja szerint a fenti kiutasítási ügyszám túlzottan alacsonynak tűnik, és csak a BAH által elrendelt kiutasítási határozatokat tartalmazza, a Rendőrség által elrendeltek nem. A jogalkotó fenti számításai szerint is legalább összesen 1800-2000 külföldivel szemben várható a jövőben kiutasítási eljárás lefolytatása.

A Helsinki Bizottság üdvözli, hogy az ingyenes jogi segítségnyújtás, amely egyben a Visszatérési Irányelvből fakadó állami feladat, elérhetővé válik a kiutasítási eljárás alatt álló külföldiek számára. A célcsoport jogai érvényesülésének megfelelő előmozdításához azonban **a jogszabály-módosításon túl nélkülözhetetlen számos konkrét logisztikai és infrastrukturális lépés és megfelelő hatástanulmány** elkészítése is, különös tekintettel arra, hogy az ország különböző pontjain egyre több rendőrségi fogdában hajtanak végre idegenrendészeti őrizetet. E külföldieket számukra érthető nyelven szükséges tájékoztatni az ingyenes jogi segítségnyújtás igénybe vételének lehetőségéről, ehhez az illetékes Igazságügyi Hivatallal szerződött, **megfelelő idegenrendészeti, nemzetközi emberi jogi ismeretekkel és szakmai tapasztalattal rendelkező, idegen nyelveket beszélő ügyvédhálózat** szükséges. Sajnos a Jst. jelenlegi szervezetrendszere alkalmatlan a megnövekedett és jellegében megváltozott ügyteher ellátására.

Szintén elengedhetetlen a külföldiekkel való hatékony jogi segítői munka elvégzéséhez, hogy a jogi segítők megfelelő díjazást kapjanak az új kihívásokkal járó feladatok ellátására. Ennek költségvetési vonzata egyfelől az **útköltségek megtérítése**, másfelől pedig az ügyfelekkel való kommunikáció minimumfeltételeként a **tolmácsolás költségeinek megtérítése**. Átlagosan 10.000 Ft/óra tolmácsolással számolva igen jelentős – több tízmillió forint – az a többlet, amelyet szintén az állami költségvetés terhére kell felhasználni ahhoz, hogy valóban érdemi jogi segítségnyújtásról beszélhessünk. Többletforrások bevonása nélkül az Irányelv előírásait nem lehetséges maradéktalanul átültetni, a jogi segítségnyújtás tartalma kiüresedik.

Sajnos a Vezetői összefoglaló jelenlegi formájában, a jogi segítségnyújtásra vonatkozó részletes hatástanulmány nélkül alkalmatlan arra, hogy valóban felmérhető legyen a hatékony jogi segítségnyújtás megszervezésére fordítandó szervezési munka és az ezzel felmerülő többletköltségek.

#### **5. A Tanács 2002. február 18-i 333/2002/EK rendeletének megfelelő átültetése, más tagállamok méltányos gyakorlatának átvétele a családgyejesítési célú tartózkodási engedély iránti eljárásokban**

**Magyarországnak mindeddig nem sikerült hatékonyan alkalmaznia a Tanácsnak** az érintett tagállam által el nem ismert útiokmányok birtokosai részére a tagállamok által kiadott vízumok beillesztésére szolgáló űrlapok egységes formátumáról szóló **2002. február 18-i 333/2002/EK rendeletét**. Ahogy az ENSZ Menekültügyi Főbiztosság Közép-Európai Regionális Képviselője is beszámolt róla<sup>7</sup>, a Magyarországon elismert szomáliai menekültek gyakran hivatkoznak a magyarországi beilleszkedésük egyik fő akadályaként és az ország elhagyása és más EU-tagállamba költözés okaként a családjukkal történő újbóli egyesülés lehetőségének hiányára. Ez gyakran más tagállamban való jogszerűtlen tartózkodáshoz vezethet, és egy későbbi, Magyarországra történő kényszerített vagy önkéntes visszatéréshez. Ennek következményképpen számos szomáliai menekült vagy oltalmazott találja magát Magyarországra történő visszatérése után reménytelen helyzetben, elveszítve az államilag támogatott lakáshoz jutás vagy az integrációs szolgáltatás lehetőségeit (mivel korábban önkéntesen hagyták el az országot). A hajléktalanság egyre növekvő jelenség e csoport körében, akiknek nagy része már korábban is súlyosan traumatizáló eseményeket élt át Szomáliában vagy útközben Európa

<sup>7</sup>Lásd például: <http://www.unhcr-budapest.org/index.php/news/210-even-a-homeless-shelter-is-out-of-reach-for-young-somali-refugee>

felé, és rossz egészségügyi állapotban vannak. Ezáltal a családegyesítés lehetőségének megtagadása a magyar hatóságok részéről nagyban **hozzájárul a Magyarországon magukra hagyottan élő menekültnépesség kialakulásához, akik semmilyen integrációs lehetőséggel nem rendelkeznek és gyakran hajléktalanként élnek.**

A Magyar Helsinki Bizottság az utóbbi évek tapasztalatai alapján az alábbi ajánlásokkal fordul a jogalkotó felé, annak érdekében, hogy a Magyarországon nemzetközi védelemben részesített – elismert menekült és oltalmazott jogállású – külföldiek valóban élhessenek a családi együttéléshez való jogukkal.

Ilyen megoldások többek közt:

- az egységes formátumú űrlap használata a Tanácsnak az érintett tagállam által el nem ismert útiokmányok birtokosai részére a tagállamok által kiadott vízumok beillesztésére szolgáló űrlapok egységes formátumáról szóló 2002. február 18-i 333/2002/EK rendelete értelmében;
- a Vöröskereszt által családegyesítés céljából kiadott úti okmány elfogadása;
- különleges, egyszeri beutazásra feljogosító *laissez-passer* kiadása a nemzeti jogszabályoknak megfelelően.

**A fentiek fényében a Magyar Helsinki Bizottság azt javasolja a Kormánynak, hogy:**

- **Hozzon létre egy olyan mechanizmust, amely lehetővé teszi a Magyarországon védelemben részesülő, de érvényes és elismert úti okmánnyal nem rendelkező szomáliai állampolgároknak az újbóli egyesülést családjukkal Magyarországon** (a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi II. törvény 19. § (2) bekezdésének megfelelően), elsősorban a Tanács 2002. február 18-i 333/2002/EK rendeletének végrehajtásával.
- **Javítsa az együttműködést más EU-tagállamokkal, az ENSZ Menekültügyi Főbiztossággal, a Vöröskereszttel és a civil szervezetekkel** azon Magyarországon védelemben részesülő szomáliai állampolgárok családegyesítésének előmozdítása érdekében, akiknek családtagjaik Szomáliában vagy a szomszédos országokban maradtak.

\* \* \*