

IDEGENRENDESZETI AKTUÁLIS KÉRDÉSEK AZ INTEGRÁCIÓ TÜKRÉBEN

Jelen tanulmány kísérletet tesz arra, hogy pótolja az utóbbi időszakban az idegenrendészeti szakterületről kialakult általános képet és felvázolja azokat a feladatokat, amelyeknek 2008 január 01-jétől az integrált szervezetnek meg kell felelnie. Az bizonyos, hogy a hazai idegenrendészet az elmúlt majd másfél évtizedben komoly fejlődésen ment keresztül. Ez idő alatt négy új idegenrendészeti és – szintén a jogterülethez szervesen kapcsolódó – menekültügyi törvényt alkotott a Parlament.

A legális és illegális migráció kérdése komolyan foglalkoztatja nemcsak a szakmai és politikusi rétegeket, hanem az átlagos állampolgárokat is. Olyan kérdések merülnek fel, amelyekre nem mindig adhatóak adekvát válaszok. Például az előregedő Európa igénye az új és jól képzett munkaerőre, a harmadik országok állampolgárainak és családtagjainak szabad mozgása és tartózkodása, valamint az emberi jogok és ezen belül a menekültek jogainak biztosítása. Fontos kérdés még hogy ezen a területen erősen érvényesül az Európai Unió szabályozási rendszere, és ma már mondhatjuk, hogy a nemzeti jog jobbára csak „másodlagos” jogforrásként vehető figyelembe. Az idegenrendészet jövőjéről való gondolkodás nem mellőzheti az utóbbi évek vázlatos áttekintését.

A Határőrség idegenrendészeti tevékenységének múltja, jelene.

Az idegenrendészet – a rendszeten belül – a közrend biztosítása, és a jogszabályok érvényesítése, betartatása érdekében a külföldiek és a hontalanok a Magyar Köztársaság területére történő beutazásával, az ország területén tartózkodásával az ország területén történő letelepedéssel, bevándorlásával foglalkozik. A Határőrség történetében mérföldkövet jelentett a rendszerváltás utáni első idegenrendészeti törvény,⁷² amely 1994 május elsején lépett hatályba, gyökeresen megváltoztatva a szervezet addigi ezirányú tevékenységét. Tulajdonképpen ez volt az a törvény, amely a Határőrséget idegenrendészeti hatósági jogkörökkel ruházta fel. A törvény hatályba lépését megelőzően a Határőrség jogosultsága mindössze a jogsértő cselekmények megakadályozása és ezek elkövetőinek elfogására terjedt ki, és e személyeket ügyükkel együtt át kellett adni az eljáró rendőrhatalóságnak, akik a jogsértő külföldit a Határőrség által működtetett idegenrendészeti központban helyezték el. A Határőrség tehát csak mint foganatosító szervezet járt el önálló hatósági jogkör nélkül.

Az idegenrendészeti törvény végrehajtására új szervezeti elemeket kellett létrehozni, ide speciális szempontok alapján kellett az állományt kiválasztani. 1993 május 1-től, az addigi idegenrendészeti központot felváltotta a közösségi szállás. A Határőrség közösségi szállásain illegális migránsok és menekültkénti elismerésüket kérelmező

⁷² A külföldiek beutazásáról, magyarországi tartózkodásáról és bevándorlásáról szóló 1993. évi LXXXVI. törvény

külföldiek – az idegenrendészeti eljárás biztosítása érdekében – egyaránt elhelyezésre kerültek, amennyiben eltartásukra kötelezhető magyarországi hozzátartozóval, illetve megélhetésükhöz szükséges anyagi fedezettel nem rendelkeztek, és ellenőrzésük a közrend biztosítása érdekében szükséges volt. A közösségi szálláson kijelölt kötelező tartózkodási hely nem korlátozta teljes mértékben a személyi szabadságot, mivel meghatározott jogszabályi feltételek teljesítése esetén átmeneti időszakra elhagyható volt. Az elhelyezettek állampolgársági kategóriáit és létszámát a környező országokban és az ázsiai térségben végbemenő társadalmi-, gazdasági-, politikai folyamatok alakították – ahogy teszik napjainkban is.

A délszláv háborúk, etnikai feszültségek, az iraki és afgán konfliktusok, a kurd üldöztetés, majd az orosz utódállamok területéről származó külföldiek mellett folyamatosan magas volt a román nemzetiségű jogsértők száma. A toloncegyezmények kedvező tapasztalatainak hatására kétoldalú visszafogadási egyezményeket kötött Magyarország a szomszédos államokkal, amelyek napjainkban teljes körűvé váltak. Az egyezmények alkalmazása az illegális migráció kezelését hatékonyabbá tették, az eljárások egyszerűsödtek, gyorsabbak lettek. A toloncegyezményekből adódó őrzési-, szállítási feladatokat a Közösségi Szállások állománya hajtotta végre.

Az EU integrációt megelőzően, 2002. január elsején hatályba lépő következő idegenrendészeti törvény⁷³ már az Európai Unió normáinak megfelelően szabályozta a külföldiekkel kapcsolatos rendészeti feladatokat és az ezekkel kapcsolatos tevékenységet. A törvény az idegenrendészeti hatóságok rendszerében változást eredményezett, megszűnt a Rendőrség és a közigazgatási hivatalok idegenrendészeti hatósági jogköre, helyettük a feladatot a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal (BÁH) hét régióban felállításra került irodái látták el. A Határőrség idegenrendészeti hatásköre is jelentősen megváltozott. A Határőrség területi idegenrendészeti szervei, az idegenrendészeti és szabálysértési osztályok hatásköre teljes egészében átalakult.

A törvény bevezette a visszautasítás⁷⁴ jogintézményét, amely a Határőrség esetében a kiutasítási jogkört váltotta fel. Az intézkedést kitoloncolással kellett végrehajtani. A kiutasítási hatáskört a BÁH idegenrendészeti osztályaihoz telepítették. A visszautasítási őrizet szintén új jogintézmény, amelyet a Határőrség olyan külföldivel szemben alkalmazhatott, akinek az esetében esély volt arra, hogy a visszautasítás intézkedés harminc napon belül végrehajtható. Ha ez a külföldi elfogásától vagy a visszafogadási egyezmény alapján történő átvételétől számított harminc napon belül nem realizálható, a területi BÁH idegenrendészeti szerve a külföldivel szemben idegenrendészeti kiutasítást rendelhetett el. Az idegenrendészeti kiutasítás elrendelésével egyidejűleg az idegenrendészeti őrizet elrendelésének is helye volt. A visszautasítási intézkedés végrehajtása érdekében az intézkedés alá vont külföldi személyt visszautasítási őrizetbe lehetett venni öt napra, melyet a helyi bíróság harminc napra meghosszabbíthatott. Amennyiben ezen belül a Határőrség az intézkedést nem tudta végrehajtani, a külföldit át kellett adni a BÁH az eljárás további lefolytatása céljából. A kirendeltségek kötelező tartózkodási hely kijelölő jogköre megszűnt.

A jogkörök változása értelemszerűen maga után vonta a szervezeti változásokat is. A közösségi szállások átalakultak, azokat a BÁH működteti, ezek „kvázi befogadó állomásokként” működnek tovább. A visszautasítási őrizet, illetve a hivatal által

⁷³ A külföldiek beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2001. évi XXXIX. törvény

⁷⁴ Ti. az Európai joggyakorlatban máig ismeretlen ez a jogintézmény

elrendelhető idegenrendészeti és kiutasítás előkészítő őrizet fogalma is új volt az új idegenrendészeti törvény hatálybalépését követően. Az őrizet már nem a rendőrségi fogdában és nem a büntetés-végrehajtási intézetben került végrehajtásra, hanem a Határőrség által létrehozott idegenrendészeti központok fogdáiban. Itt tulajdonképpen a büntetés végrehajtási rendszernél enyhébb, de a volt közösségi szállás körülményeinél szigorúbb körülmények között került végrehajtásra az őrizet foganatosítása, szigorú törvényességi ügyészi felügyelet mellett. A törvény hatályba lépését megelőzően a jogalkalmazókban felmerült kérdésként, hogy a jogszabályban meghatározott, elrendelésének és hosszabbítási módjában a bűnügyi őrizettel azonos vagy nagyban hasonló szabályozás során az őrizetesek jogállása mi lesz. A választ bírói gyakorlat adta meg, amely úgy rendelkezett, mivel az idegenrendészeti eljárást a közigazgatási eljárás szabályai szerint kell lefolytatni, ezért a tárgyalt jogszabályban meghatározott őrizetesek jogi státusa nem azonos a bűnügyi őrizetesekével. A törvény az őrizet valamennyi típusa esetén kizárta a közigazgatási fellebbezést. A határozat bíróság előtt felülvizsgálati kérelemmel támadható meg, amelynek azonban nincs az őrizet végrehajtására halasztó hatálya. A külföldivel szemben alkalmazott idegenrendészeti, visszautasítási és kiutasítást előkészítő őrizet együttes időtartama nem haladhatja meg a tizenkét hónapot. Az őrizetet azonnal meg kell szüntetni, ha elrendelésének oka megszűnt. Az őrizetben lévő külföldit befogadásakor jogairól és kötelezettségeiről anyanyelvén vagy általa ismert más nyelven tájékoztatni kell. Az őrizet végrehajtása jogszabályban meghatározott szigorú garanciális követelmények szerint történik.

A 2001. évi idegenrendészeti törvény szabályozása nem kellő mértékben differenciált a különböző státuszok között. Nem tett eleget az ún. EGT⁷⁵ állampolgárokra vonatkozó speciális közösségi jogi követelményeknek, mivel az EGT állampolgárok és a harmadik ország állampolgárságával rendelkező személyek beutazási és tartózkodási feltételei jelentősen eltérnek egymástól, okmányaik, bejelentési kötelezettségeik különbözőek, jogaik és kötelezettségeik jogállásuktól függően alakulnak, ezért az EGT állampolgárok és családtagjaik, valamint a harmadik országok állampolgárai beutazásának és tartózkodásának szabályait – a vonatkozó közösségi jog alapján – önálló törvényben szabályozta a jogalkotó. A szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyek beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi I. törvény által átültetett – a személyek szabad áramlását, gyakorlatilag az Európai Bíróság esetjogában kialakított elveket kodifikálva újraszabályozó – 2004/38/EK irányelvnek megfelelően egységes keretbe foglalja az EGT állampolgárokra és családtagjaikra vonatkozó korábbi idejétmúlt, széttagolt – szabályozást.

Ezzel egyértelművé vált, hogy elkülönült, privilegizált jogállású alanyi körről van szó, amelyet a szabad mozgás és tartózkodás jogával nem egy másodlagos jogforrás, hanem maga az Európai Közösséget létrehozó szerződés ruház fel. Lényegében a tagállamok kizárólag közegészségi, közrendi és közbiztonsági okokból korlátozhatják a jogosult személyek másik tagállam területén történő szabad mozgását és tartózkodását. Az uniós polgárság alapvető jogain felül az Európai Tanács hangsúlyozta a belső határellenőrzés mielőbbi megszüntetésének, a külső határok integrált irányítási rendszerének további fokozatos létrehozásának, valamint az Unió külső határainak ellenőrzésének és őrizetének fontosságát. Külön kiemeli a Hágai Program a biometria és információs rendszerek, valamint a vízumpolitika fontosságát. Lényegében ezen követelményeknek eleget téve

⁷⁵ Európai Gazdasági Térség

alkotta meg az Országgyűlés a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi II. törvényt, mely 2007. július 1-én lépett hatályba.

Az új szabályozás – az előző törvényhez képest is – korlátozott idegenrendészeti jogkörrel ruhazza fel a Határőrséget. A kiutasítási jogkört egyes feltételek egyidejű fennállása mellett gyakorolhatja, azonban a Rendőrséggel közös integrált szervezet felállítását követően mélyégi területen már nem rendelkezik majd konkrét kiutasítási jogkörrel, ennek eredményeképpen lényegében visszatérünk az 1993. évi törvényt megelőző időszakhoz azzal az eltéréssel, hogy ezután a BÁH eljáró szerve elé állítják a jogsértő harmadik ország állampolgárát, majd ezt követően a BÁH hozza meg az érdemi döntést. Miután a Hivatal kényszerintézkedéseket – jogkör hiányában – nem hajthat végre, ezeket az integrált rendvédelmi szervezet megfelelő egységei fogatosítják majd. Az őrizet és toloncolásokkal összefüggő feladatok továbbra is megmaradnak, szabályozási háttérük lényegében változatlan maradt, a végrehajtással kapcsolatos részletszabályokat a BÁH és az integrált rendvédelmi szervezet együttműködési megállapodások keretében alakítja ki.

Az integráció kérdései

A fentiek alapján megállapítható hogy a jogalkotó egyértelműen a BÁH jelölte meg idegenrendészeti főhatóságként. Az objektív körülmények – más néven a migrációs helyzet – azonban naponta bizonyítják, hogy ezen a területen bürokratikus módszerekkel, szervezettel és ehhez kapcsolatos időbeosztással nem lehet hatékony eredményeket elérni. A jelenleg kialakított rendszer – melynek megjegyzendő az eredménye az idegenrendészeti szervezetek közötti versenyhelyzet – nem a tényleges migráció kezelését hivatott megoldani, hanem inkább a szervezetek „status quo”-ját próbálja kezelni. Ennél fogva ténylegesen sérül az Unió által preferált szubszidiaritás elve, mely szerint a kialakult problémát azon a szinten kell megoldani, ahol az keletkezett és ténylegesen kezelhető. A szabályozás folytán nagymértékben megemelkedik egyrészt annak a veszélye, hogy nő az ország illetve az Unió területén a nem ellenőrzött és jogellenesen tartózkodó személyek száma, illetve jelentősen megemelkednek az idegenrendészeti eljárások költségei. Elég csak arra gondolni, hogy míg a BÁH területileg illetékes szervei régiós rendszerben kerültek kialakításra, addig a jövőben a rendőrség szervei megyei rendszerben működnek továbbra is. Míg elméleti síkon jól hangzik, hogy a területileg illetékes BÁH jár el idegenrendészeti ügyekben, a gyakorlatban több gond látszik megoldatlannak.

Nézzünk egy példát: Kőszegen mélyégi ellenőrzés során egy kamion rakterében, harminc okmányokkal nem rendelkező személyt fednek fel az ellenőrzést végző rendőrök 20.00 órakor, vasárnap. A személy és ruházat átvizsgálása során megállapítást nyer, hogy ukrán nemzetiségű személyekről van szó, mivel a csomagok között megtalálják az útlevelüket, amelyekben nem szerepel érvényes magyar vízum. Nevezetteket előállítják a Kőszegi Rendőrkapitányságra, és a tények, bizonyítékok rögzítése után 23.50 órakor értesítik a BÁH ügyeletesét, aki Győrben tartózkodik. Az ügyeletes kéri, hogy a személyeket az idegenrendészeti eljárás lefolytatása végett állítsák Győrbe, a hatósága elé. A Kőszegi kapitányságnak nem áll rendelkezésre elegendő erő és eszköz az előállítottak szállítására ezért – a Győr-Moson-Sopron Megyei Rendőr-főkapitányság Idegenrendészeti Fogdójától kérnek segítséget. A fogda ügyeletes 00.50 órakor kiindítja a gépjárművet, amely a helyszínre 02.10 órakor érkezik meg. A szállító személyzet átveszi az előállítottakat, ellenőrzi csomagjaikat illetve az értékjegyzőkönyv alapján az értékeiket, és visszaindul 04.00 órakor. A személyek 05.30 órakor előállításra kerülnek a fenti hatóság elé, aki azt észleli, hogy az idegenrendészeti eljárásra – meghallgatásra, az ügyiratok elkészítésére és azok kihirdetésére – mindösszesen 2,5 óra áll rendelkezésre mivel az előállítási idő (8+4 óra) 08.00. órakor lejár. Az ügyeletes döntése alapján

megidézni a személyeket hétfő 08.00 órára, és ezt követően ideiglenes tartózkodási engedély birtokában elengedésre kerülnek. Az ukrán állampolgárok nem állnak el szándékuktól és illegálisan átlépik az osztrák magyar államhatárt Hegyeshalom térségében. Az osztrák szervek mélyszégi ellenőrzés keretében elfogják a személyeket Nickelsdorfnál, és a visszafogadási egyezmény alapján megkereséssel élnek a visszaajánlásra a Győr-Moson-Sopron Megyei Rendőr-főkapitányság irányába. A személyek hétfőn 14.00 órakor átadás átvételre kerülnek a Hegyeshalom Közös Szolgálati helyen és 16.30-óra beszállításra kerülnek a győri idegenrendészeti fogdába. A BÁH idegenrendészeti ügyintézője ismételt megkezdte eljárását és az előállítás idő végére, 02.00 órára tizennyolc személy ügyében érdemi döntést hoz (kiutasítja a személyeket). Azonban tizenkét személy ügyében érdemi döntés nem születet, ezért őket ismételt meg kell idézni az eljárás további lefolytatása végett.

Meg kell jegyezni a fenti példa nem fikció, hanem napjainkban elég gyakran előforduló esemény. A különbség csak az, hogy 2007. december 31.-ig a Határőrség rendelkezik a kiutasítás jogával és az eljárás lefolytatásához, a kitoloncolás gyors végrehajtásához szükséges állománnyal - az „un” belső határokon, míg ez a jogosultság 2008. január 01.-jétől már nem illeti meg a Rendőrséget az unió belső határain. Lehet látni, hogy a hatályos jogszabályi környezet milyen plusz feladatokat és költségeket generál az integrációt követően. A kérdés valójában az, hogy a szervezeti és szerkezeti változás képes lesz-e követni a migrációs helyzetet és nem generál-e még nagyobb biztonsági deficitet ezen a területen. Mindenképpen érdemes lenne ezeket a helyzeteket, az integrációt megelőzően modellezni és az érdemi javaslatokat, megoldásokat a jogalkotó részére ismételt felvetni.