

A KORONAVÍRUS-JÁRVÁNY HATÁSAI A HAZAI MENEKÜLTÜGYI SZABÁLYOZÁSRA

1. Bevezetesként

A menekültügyben a járványhelyzethez szorosan kötődő szabályozáson túl, röviden áttekintjük a megelőző évek változásait, melyek más okokból, de lépésről lépésre a szigorítás irányába mutattak.

A menedékjogot érintő alapvető szabályok lényegében a rendszerváltozás óta hatályban vannak,¹ azonban a szabályozást az elmúlt években rendre felülírták olyan kivételes rendelkezések, melyek előbb a tömeges migrációs nyomásra, később pedig a járványügyi helyzetre adott válaszlépések voltak. A 2015. évi migrációs válság hatására egy olyan intenzív, a menekültügy minden területét érintő jogalkotási tevékenység kezdődött, mely lényegében napjainkig tart. Ezen jogszabályváltozások és szervezeti intézkedések kimondottan átmenetinek gondolt eseményekre reagáltak, ideiglenesnek szánták azokat, azonban alapvetően változtatták meg (szűkítették le) a menedékhez való hozzáférést.

A tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet fogalmát a menedékjogi törvény 2015. évi módosítása vezette be. Tömeges bevándorlás okozta válsághelyzetben speciális szabályok érvényesülnek, amennyiben a Kormány – a menekültügyi hatóság vezetőjének és az országos rendőrfőkapitánynak a közös javaslatára – kihirdeti, illetve fenntartja a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzetet. Tömeges bevándorlási válsághelyzetben megjelent a menedékjogi kérelem beadásának szűkítése, mivel azt csak a menekültügyi hatóság előtt személyesen, kizárólag a tranzitónában lehetett benyújtani, amelyekbe csupán kisszámú személy számára engedélyeztek belépést. A főszabály ugyanakkor meghatároz kivételezett csoportokat is, amennyiben az elismerését kérő személyi szabadságot korlátozó kényszerintézkedés vagy büntetés hatálya alatt áll, vagy a menekültügyi hatóság által elrendelt menekültügyi őrizet hatálya alatt áll, vagy jogszerűen tartózkodik Magyarországon területén és nem kéri befogadó állomáson történő elhelyezését. Ez jelentős változás volt a korábbiakhoz képest, amikor is Magyarország területén bárhol lehetett jelezni a menedékkérelem benyújtásának szándékát, a kérelem benyújtásának a külföldi állampolgár részéről nem volt kifejezett adminisztratív akadálya. Szándékát jelezhette bármely hatóság (elsősorban rendőr) előtt, aki a menekültügyi hatósághoz irányította. A tranzitónában való elhelyezést, illetve a (csak) itt benyújtható kérelem intézményét 2020 májusában szüntette meg Magyarország, válaszul az Európai Unió Bíróságának vonatkozó ítéletére.² A 2020. május 20-án történt kormánydöntésnek megfelelően a tranzitónában elhelyezettek

¹ Hazánk 1989 márciusában fogadta el a menekültek helyzetére vonatkozó egyezményt, mely a menekültügy legfontosabb nemzetközi dokumentuma: 1989. évi 15. törvényerejű rendelet a menekültek helyzetére vonatkozó 1951. évi július hó 28. napján elfogadott egyezmény valamint a menekültek helyzetére vonatkozóan az 1967. évi január hó 31. napján létrejött jegyzőkönyv kihirdetéséről.

² A C-924/19. PPU. és 925/19. PPU. sz. egyesített ügyekben hozott ítélet FMS és társai kontra Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság és Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság. „A menedékkérőknek vagy a kiutasítási határozat hatálya alatt álló harmadik országbeli állampolgároknak a szerb-magyar határon található, röszkei tranzitónában való elhelyezését őrizetnek kell minősíteni.”

többségét az Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság (a továbbiakban: OIF vagy Főigazgatóság) nyitott befogadó intézményekben helyezte el. A Kormány döntésének pillanatában összesen 283 fő tartózkodott a tranzitónákban, nagy részük menekültügyi eljárás alatt állt. A külföldiek többsége a vámosszabadi befogadó állomásra, az idegenrendészeti eljárás alatt állók a balassagyarmati közösségi szállásra kerültek. Ez utóbbi azonban – bár a járvány első hullámában hozott intézkedés – nem hozható közvetlen összefüggésbe a pandémiás helyzettel, csakis az említett uniós bírósági ítélettel.

Jelen írásban a világjárványnak kizárólag a menekültügyet (ezen belül a menekültügyi igazgatást), illetve a célcsoporttal végzett munkát közvetlenül érintő hatásaira térünk ki.

2. A kornavírus-járvány és a hazai menekültügyi szabályozás

Az Egészségügyi Világszervezet (WHO) a Covid-19 fertőzést 2020. március 11-én minősítette világjárványnak.³ Ettől az időponttól kezdődtek meg azok a szervezeti intézkedések-, majd került sor azokra a jogszabályi változtatásokra, melyek a gyakorlatban a menedékjoghoz való hozzáférés végletes szigorításához vezettek. Ezen rendelkezések – melyek a menedékjogi kérelem benyújtásának alább részletezett módjára vonatkoznak – a harmadik hullám elmúltával, illetve a tavalyi évben a veszélyhelyzet időleges megszüntetésével is érvényben maradtak.

A menekültügyért felelős állami szervezet, az OIF a világjárvány „hivatalos” kitörése után néhány nappal elkészítette saját pandémiás tervét az új koronavírus elleni védekezésre való felkészüléshez. A pandémiás terv alapvető célja volt, hogy előre kidolgozott reagálási rendszer álljon rendelkezésre a járvány felszámolásához, a munkatársakat érintő megbetegedéseket csökkentsék / alacsony szinten tartsák, a haláleseteket megelőzzék, a dolgozókat és az ügyfélkört jelentő külföldieket megfelelően tájékoztassák, valamint a Főigazgatóság által működtetett intézmények alapvető működőképességét fenntartsák. Az intézkedési terv meghatározza azokat a konkrét feladatokat, melyekkel biztosítani lehet a pandémia felszámolásához szükséges humán erőforrásokat és tárgyi feltételeket. Meghatározza a védekezés lehetőségeit és a végrehajtandó feladatok körét a kormányzati és ágazati szintű intézkedésekkel összhangban, illetve konszenzust igyekszik találni a WHO, az Európai Unió, és egyéb nemzetközi szervezetek intézkedéseivel. Az intézkedési terv hatálya kiterjedt az OIF összes dolgozójára valamint a menekültügyi vagy idegenrendészeti eljárásban részt vevő személyekre. Ha menekültügyi (vagy idegenrendészeti) eljárás során a koronavírus által okozott megbetegedés gyanúja felmerül, vagy az bizonyossá válik, a megbetegedett külföldi más helyszínre kerül átszállításra, ahol tájékoztatják az intézmény vezetőjét és az egészségügyi szolgálatot. A Főigazgatóság a pandémiás tervet naprakészen tartja, folyamatosan biztosítja a szükséges védőfelszerelést, kézfertőtlenítőt, stb. A pandémiás időszakban a munkatársak részére meghatározott tiltó rendelkezéseket is bevezettek (pl. külföldi utazások tiltása, bejelentési kötelezettség meghatározott esetekben), illetve a személyes kontaktusok minimalizálására is intézkedések születtek. A pandémia alatt a

³ A koronavírus-betegség (Covid-19) egy újonnan felfedezett koronavírus (SARS-CoV-2) által okozott fertőző betegség. Az Egészségügyi Világszervezet (WHO) 2020. január 30-án a Covid-19 járványt nemzetközi horderejű népegészségügyi szükséghelyzetnek nyilvánította. A WHO 2020. március 11-én a Covid-19-et világjárványnak minősítette.

Főigazgatóság épületeibe-, és a befogadó intézményekbe is csak azok a munkatársak léphettek be, akik esetében fertőzésveszély nem állt fenn.

A munkavégzést, munkaszervezést, védekezést érintő kérdéseken kívül a menekültügyi igazgatást és az ügyfélkört külön is érintette a befogadó intézményekbe történő magáncélú látogatások tilalma, illetve a civil és egyéb szervezetek képviselőire kiterjedő látogatási korlátozás. Az ügyféltalálkozások lehetőség szerinti csökkentése a külföldiek és az OIF munkatársainak védelmét is szolgálta. A civil szervezetek képviselőinek a befogadó intézménybe történő belépéshez előzetesen nyilatkozniuk kellett, illetve kitölteni egy nyomtatványt, mely a Covid-19 gyanús megbetegedések megítélésére szolgált. Az ENSZ Menekültügy Főbiztossága képviselőinek – akiknek belépést a menedékjogot kérők elhelyezésére szolgáló intézmények területére törvény garantálja – szintén át kellett esni ezen az ellenőrzésen. A törvényes képviselőkre, jogi képviselőkre hasonló szabályok vonatkoztak, a szükséges beszélgetéseket a külföldiekkel lehetőség szerint online kellett megtartani. Az elkerülhetetlen személyes találkozásokat biztonságosabbá tették, a látogató helyiségekbe plexifalakat szereltek fel, kézfertőtlenítőt, maszkot biztosítottak.

Az ügyfélszolgálatok működésének korlátozása a menekültügyet is érintette. A rendkívüli helyzet alatt lényegében csak hatósági igazolások és az útlevelek kiadása történt meg. (Tekintve, hogy állami integrációs intézkedések a nemzetközi védelmet kapott külföldiek esetében már évek óta nincsenek, az ebből eredő, korábban gyakori ügyféltalálkozásokkal sem kellett számolni.)

A veszélyhelyzet idején alkalmazandó védelmi intézkedésekből, az Operatív Törzs ügyeleti központjában történő munkavégzésből, a kijárási tilalom illetve a házi karanténra vonatkozó szabályok betartásának ellenőrzéséből az Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság egésze, ennek megfelelően a menekültügyi igazgatás is kivette részét. A kialakult járványügyi helyzetre való tekintettel a Kormány egy kormányhatározattal hozta létre a koronavírus elleni védekezést koordináló Operatív Törzset, amelynek az OIF is tagja lett.⁴

2021 tavaszától kezdődően – amikor a védőoltás egyre szélesebb körben vált elérhetővé – a munkatársakon kívül a külföldiek egyes csoportjai⁵ – így az elismert menekültek és oltalmazottak is – kaphattak oltást. Más csoportok, így például a menedékjogot kérők esetében erre nincs lehetőség.

A menekültügyi igazgatást konkrétan érintő, és elsősorban a korábban nemzetközi védelmet kapott külföldiekkel történő találkozások számát csökkentő szervezési intézkedés volt a státuszvizsgálati ügyek⁶ lezárása 2020 áprilisban: formálisan az eljárás

⁴ A kormányhatározat január végén jelent meg, jóval az első megbetegedések megjelenése előtt. Lásd Magyar Közlöny 2020. évi 16. szám: A Kormány 1012/2020. (I. 31.) Korm. határozata a Koronavírus-járvány Elleni Védekezésért Felelős Operatív Törzs felállításáról.

⁵ Lásd a Kormány 221/2021. (V. 3.) Korm. rendelete a veszélyhelyzet idején alkalmazandó további védelmi intézkedésekről szóló 479/2020. (XI. 3.) Korm. rendelet módosításáról. A tajszámmal nem rendelkező Magyarországon élő külföldieknek a regisztráció során szükséges megadniuk a nevet, az életkort, az e-mail címet, a telefonszámot és az értesítési címet. Tartózkodási engedéllyel rendelkező személyek esetében a tartózkodási engedély számát vagy a személyazonosító számát, továbbá az útlevel vagy személyazonosító igazolvány okmányazonosítóját.

⁶ A Magyarország által biztosított menekült vagy oltalmazott jogállás határozatlan ideig szól, nincs olyan időkorlát, ami után elveszítené érvényét, a jogállások azonban rendszeresen felülvizsgálandók abból a szempontból, hogy a védelem fenntartása továbbra is indokolt-e. A 2008. január 1-je óta létező oltalmazott jogálláshoz bevezetése óta kapcsolódott felülvizsgálati kötelezettség. Kezdetben ötévente, a 2016. évi szigorítások eredményeként viszont már

megszüntetésével, majd – a járvány időleges csillapodásával – ezen eljárások újraindítása 2020 őszétől történt meg. Az elismert menekültek és oltalmazottak körére szintén kiterjedt az okmányok határidejének hosszabbítása,⁷ hasonlóképpen a legálisan hazánkban tartózkodó külföldi állampolgárokéhoz,⁸ mely azonban a menekült / oltalmazott útiokmányokat nem érintette.

Kifejezetten az eljáráshoz, illetve területhez való hozzáférést érintő döntés volt, hogy 2020. március eleje és 2020. május 27. között formálisan sem lehetett menedékkérelmet benyújtani hazánkban, először kormánydöntés, majd kormányrendelet, végül törvény alapján. Ez azonban a kivételek egy meghatározott körét nem érintette, így 2020-ban összesen 117 nemzetközi védelem iránti kérelmet nyújtottak be külföldiek.⁹ Statisztikák szerint az illegális migrációs fenyegetettség 2020 elején is jelentős volt, 2021 január 1-től május 31-ig mintegy 7500 illegális migránst fogott el a magyar rendőrség.¹⁰ 2020 március vége és május vége között az illegális határátlépések intenzitása mérséklődött. A szerb-magyar határ fenyegetettsége csökkenésének jelentős oka az volt, hogy a szerb kormány által kihirdetett rendkívüli állapot miatt Szerbiában a migránsok nem hagyhatták el a befogadó intézményeket, ennek biztosítására a katonaságot is bevetették. A magyar kormány döntött arról is, hogy 2020. február 28-án felfüggeszti a beléptetést a tranzitónákba, melynek oka elsődlegesen az ott élők védelme volt. Ezt a tényt az Európai Unió maga, és egyes európai országok is kritizáltak, később azonban más országokban (pl. Németország, Hollandia, Belgium) is hasonló lépések történtek. A szigorú intézkedéseknek is köszönhetően a tranzitónában (Röszke és Tompa) azok 2020 májusában történt bezárásáig regisztrált megbetegedés nem fordult elő.

Miután Magyarországnak továbbra is biztosítani kell a menedékjoghoz való hozzáférést, így a kérelem benyújtásának lehetőségét – a koronavírus okozta járványveszélyre tekintettel – 2020 nyarán egy átmeneti szabályozás született. A menedéjogi kérelem benyújtására irányuló szándéknyilatkozattal kapcsolatban a nagykövetségek kijelöléséről szóló 292/2020. (VI. 17.) Kormányrendelet nyújt útmutatást. Ennek alapján jelenleg¹¹ ilyen szándéknyilatkozatot Magyarországgal határos, nem európai uniós tagállam területén működő, a külképviseletekről és a tartós külszolgálatról szóló 2016. évi LXXIII. törvény 3. § (1) bekezdés a) pontjában meghatározott magyar diplomáciai képviselet területén lehet benyújtani, amely ténylegesen Magyarország belgrádi és kije

legalább három évenként kell ezt megtenni, valamint kiterjed a korábban rendszeres felülvizsgálattal nem érintett menekült jogállásra is.

⁷ Az élet- és vagyonbiztonságot veszélyeztető tömeges megbetegedést okozó humánjárvány megelőzése, illetve következményeinek elhárítása, a magyar állampolgárok egészségének és életének megóvása érdekében elrendelt veszélyhelyzet során teendő intézkedésekről szóló 41/2020. (III. 11.) Korm. rendelet hatályba lépését, azaz 2020. március 12-t követően lejáró okmányok érvényesek maradnak egészen a veszélyhelyzet megszűnéséig.

⁸ A Kormány, illetve a Főigazgatóság foglalkozott azzal a személyi körrel, akik legálisan tartózkodtak Magyarországon, akik a járatok törlése, vagy a hazájukban kialakult járványügyi helyzet okán nem tudtak vagy nem akartak elmenni. Ezeknek a személyeknek az esetében a tartózkodási jogosultságukat automatikusan meghosszabbították, illetve részükre ideiglenes tartózkodási engedélyt állítottak ki. Ezzel a lehetőséggel több, mint 700 fő élt, többségük kínai, török, orosz, indiai, ukrán, mongol állampolgár. A beutazási korlátozások érintették azokat az itt élő külföldieket, illetőleg azokat, akik különböző tartózkodási engedéllyel rendelkeztek, de valamilyen oknál fogva külföldön rekedtek. Az ő beléptetésüket miniszteri külön engedéllyel, az ORFK koordinációjával oldották meg. Forrás: Az Igazságügyi Minisztérium Menekültügyért és Migrációért Felelős Tematikus Munkacsoport ülésének jegyzőkönyve. 2020. június 26.

⁹ Forrás: OIF statisztikák

¹⁰ Forrás: police.hu statisztikák, „Illegális migráció alakulása” <http://www.police.hu/hu/hirek-es-informaciok/hatarinfo/illegalis-migracio-alakulasa> (Letöltés ideje: 2021.08.07.)

¹¹ 2021 augusztusában

nagykövetségét jelenti. A formanyomtatvány angolul és magyarul elérhető az OIF honlapján. A Magyarország államhatárát jogellenesen átlépő külföldit – ha a menedékjogi kérelem benyújtásának a szándékát a rendőrség előtt jelzi – a rendőrség a határátlépés helye szerinti szomszédos országban található magyar nagykövetségre irányítja. Amennyiben a külföldi legálisan, például érvényes vízummal tartózkodik Magyarországon, rá ugyan ezek a szabályok vonatkoznak. Tehát az ilyen (*sur place*) menekültek (legálisan) ki tudnak utazni Kijevbe vagy Belgrádba, és ott be tudják nyújtani a szándéknyilatkozatukat. A kíséző nélküli kiskorúakkal a fenti szabályozás kifejezetten nem foglalkozik. Elmondható azonban, hogy a hazai és nemzetközi gyermekjogi szabályok egyaránt előírják, hogy sérülékeny helyzetük miatt a gyermekeket elődegesen gyermeknek kell tekinteni, ehhez képest másodlagos, hogy mi az idegenrendészeti helyzetük, rendelkeznek-e tartózkodási joggal vagy sem. Ezek alapján a felügyelet nélkül érkező (és esetlegesen menedékjogot benyújtani szándékozó) gyermekek államhatáron történő átkísérése (és a kijevei vagy belgrádi nagykövetségre történő irányítása) nem lenne jogszerű.

A menedékjogi kérelem benyújtására irányuló szándéknyilatkozattal kapcsolatos eljárást a 16/2020. (VI. 17.) BM rendelet szabályozza. A szándéknyilatkozatot a külföldi személyesen nyújtja be az erre szolgáló formanyomtatványon, illetve ezzel egyidejűleg személyazonosságát hatóság által kiadott okmánnyal igazolja. A nagykövetség munkatársa a szándéknyilatkozatot és annak mellékleteit (fénykép, okmánymásolatok) három munkanapon belül a menekültügyi hatóság részére elektronikus úton felterjeszti. Ha a szándéknyilatkozatot benyújtó külföldi menekültügyi hatóság általi személyes meghallgatása indokolt, erre a nagykövetség hivatalos helyiségében sor kerülhet, zártcélú távközlő eszköz igénybevételével (távmeghallgatás keretében, szükség szerint tolmács igénybevételével).

A veszélyhelyzet megszűnésével összefüggő átmeneti szabályokról és a járványügyi készültségről szóló 2020. évi LVIII. törvény részletezi a menekültügyi eljárás átmeneti szabályait. Ez alapján a menedékjogi kérelem benyújtására irányuló szándéknyilatkozat személyes benyújtásával a külföldi tájékoztatja a menekültügyi hatóságot, hogy menedékjog iránti kérelem benyújtása céljából Magyarországra kíván beutazni. A menekültügyi hatóság a szándéknyilatkozatot megvizsgálja, majd 60 napon belül tájékoztatja a nagykövetséget a menedékjogi kérelem benyújtása céljából kiállított, Magyarországra történő egyszeri utazásra jogosító okmány kiadása érdekében (amennyiben a szándéknyilatkozat alapján hozzáférést biztosít a menekültügyi eljáráshoz). Ha a külföldi ténylegesen beutazik, és a menekültügyi hatóság előtt kérelmet terjeszt elő, a menedékjogról szóló törvény szerinti jogait menedékjogi kérelmének a menekültügyi hatóság előtti előterjesztése időpontjától gyakorolhatja.

A fenti, a külképviseleten benyújtott szándéknyilatkozattal kezdődő eljárási szabályok nem alkalmazhatók – tehát menedékjogi kérelemmel lehet élni belföldön – családtaggyűjtéses ügyekben, a menekültként vagy oltalmazottként elismert személynek a menedékjogról szóló törvény szerinti, a menedékjogi kérelem benyújtása idején Magyarországon tartózkodó családtagja esetén. Továbbá kíséző nélküli kiskorúak esetén, a személyi szabadságot érintő kényszerintézkedés hatálya alatt álló személy esetén (kivéve, ha jogellenesen lépte át a külföldi Magyarország államhatárát) és Magyarországon oltalmazottként elismert személy esetén.

3. Zárásként

Bár, az említett, a menedékkérelem külképviseleten történő benyújtására vonatkozó szabályozás kifejezetten ideiglenes jellegű megoldásként született, azok a járvány harmadik hulláma-, és az egyéb járványügyi korlátozások fokozatos feloldása után is érvényben vannak.¹²

Ennek a helyzetnek a következménye azonban egy újabb uniós kötelezettségzegési eljárás lehet Magyarországgal szemben, mert az – az említett kivételektől eltekintve – kizárja az ország területén vagy az államhatáron történő menedékkérelem benyújtásának lehetőségét.

¹² Lásd a 2020. évi LVIII. törvény a veszélyhelyzet megszűnésével összefüggő átmeneti szabályokról és a járványügyi készségről 267. § „A menekültügyi hatóság a menedékjogi kérelmeket 2021. december 31-ig az ebben az alcímben foglalt eltérésekkel bírálja el.”