



MAGYAR HELSINKI BIZOTTSÁG

A közbiztonság megerősítése és a migráció elleni küzdelem érdekében szükséges törvények módosításáról szóló 2023. évi ... törvény véleményezése

2023. szeptember 28.

Általános megjegyzések

A Belügyminisztérium 2023. szeptember 22-én bocsátotta társadalmi egyeztetésre a salátatörvényt, mely a címénél jóval szélesebb körben tervezi jogszabályok módosítását.¹ A Magyar Helsinki Bizottság továbbra sem tartja szerencsésnek azt a gyakorlatot, hogy egymáshoz semmilyen módon nem kapcsolódó módosításokat egy törvényjavaslatban terjeszt elő a kormány.

A javaslatához mellékelt hatásvizsgálati lapok, részben talán a salátatörvények jellegéből adódóan, nem fedik le a javasolt módosítások által érintett összes szakterületet és változást:

- Az I. számú hatásvizsgálati lap kizárólag az engedélyezési és nyilvántartási feladatokhoz indokolt adatigényléshez szükséges felhatalmazások körének bővítését vizsgálja;²
- A II. számú hatásvizsgálati lap annak következményeit vizsgálja, hogy „az elektronikus ügyintézés körének bővítése azáltal, hogy az elektronikus kapcsolattartásra kötelezett vagy azt választó ügyfél esetén a papír alapú csekkszelvény kézbesítésére nem kell intézkedni”;³
- A III. számú hatásvizsgálati lap a fogyatékossági támogatási jogosultsági feltételeinek tervezett módosításait vizsgálja;⁴
- A IV. számú hatásvizsgálati lap az „egészségügyi dolgozók 2024. évi bérfelállításához kapcsolódó intézkedések” várható következményeit vizsgálja.⁵

Azzal, hogy csupán a fenti négy területen készült hatásvizsgálat, a jogszabály előkészítője álláspontunk szerint megsértette a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény 17. § (1) bekezdését, ami előírja, hogy „a jogszabály feltételezett hatásaihoz igazodó részletességű” előzetes hatásvizsgálat elvégzésével kell felmérni a szabályozás várható következményeit. Természetesen elképzelhető, hogy a többi érintett területen is készültek hatásvizsgálatok, ebben az esetben viszont az előterjesztő a jogszabályok előkészítésében való társadalmi részvételtől szóló 2010. évi CXXXI. törvény 8. § (3) bekezdését sértette meg, ami előírja, hogy a tervezettel együtt közzé kell tenni az előzetes hatásvizsgálat összefoglalóját.

Az alábbi két jogszabályt érintő módosítások részletes véleményezése során a hatásvizsgálatok hiánya már csak azért is különösen fájó és szembeötlő, mert a tervezet az uniós jogba ütköző, a magyar költségvetést is hátrányosan érintő javaslatokat tartalmaz. Az elmulasztott hatásvizsgálatok ebben a tekintetben mind a kormány, mind a tervezetet véleményezők, mind a tervezetről döntő jogalkotó számára fontos mérlegelési szempontokat tartalmazhattak volna.

¹ A közbiztonság megerősítése és a migráció elleni küzdelem érdekében szükséges törvények módosításáról szóló 2023. évi ... törvény <https://cdn.kormany.hu/uploads/document/6/60/60f/60fecdbccda5f53f87531923aeb3da485eabd114.pdf>

² BM/19540/2023. <https://cdn.kormany.hu/uploads/document/3/33/337/3375db98dbcd12408eb188d3bc1f57d1d3135361.pdf>

³ BM/19540/2023. <https://cdn.kormany.hu/uploads/document/9/9a/9aa/9aad1ee9d18132a75dd2ab2716a650e5a9840f30.pdf>

⁴ BM/19540/2023. <https://cdn.kormany.hu/uploads/document/2/27/271/27124881f261917139984a983534a126ad15fc17.pdf>

⁵ BM/19540/2023.

<https://cdn.kormany.hu/uploads/document/4/48/48b/48b879bc4d87bdebd638bb66d20b36f275dc4ac0.pdf>

A tervezet mellett közzétett „indokolás” elnevezésű dokumentum⁶ lényegében szóról szóra megegyezik a „tartalmi összefoglaló” elnevezésű dokumentummal:⁷ egy rövidke bekezdésben a javaslat címét ismétli meg és egy minden konkrétumot nélkülöző fordulattal intézi el a címben szereplő területeken túli tárgyban javasolt változásokat („a jogalkalmazás során felmerült jogalkotási igények alapján felmerült törvénymódosítások”). Indokolást egyik tárgyban javasolt változásokhoz sem fűz, még nagy általánosságban sem. Álláspontunk szerint az ilyen típusú „indokolás” nem felel meg a 2010. évi CXXXI. törvény 5. § (1) bekezdésében foglaltaknak, amely előírja, hogy a törvény tervezetét és indokolását kell társadalmi egyeztetés keretében közzétenni.

Ebben a körben megjegyzendő, hogy a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX törvény 18. § (2) bekezdése előírja, hogy a tervezet indokolásában tájékoztatást kell adni a javasolt szabályozás és az uniós jogból eredő kötelezettségek összhangjáról. Tekintettel arra, hogy értelmezhető indokolást nem fűzött a kormány a tervezethez, ez a törvényi kötelezettség sem teljesül. Amint azt alább részletesen is kifejtjük, ráadásul a tervezet több pontja az uniós jogból eredő kötelezettségekbe ütközik, így az jelen formájában nem csupán e tájékoztatás elmaradása miatt ütközik a jogalkotásról szóló törvénybe, de annak a 2. § (4) bekezdésének c) pontjában megfogalmazott előírással sincs összhangban, miszerint a jogszabály megalkotásakor biztosítani kell, hogy az megfeleljen a nemzetközi jogból és az európai uniós jogból eredő kötelezettségeknek.

A polgárőrségről és a polgárőri tevékenység szabályairól szóló 2011. évi CLXV. törvény tervezett módosítása

A javaslat megteremtené annak lehetőségét, hogy a polgárőrség az államhatár védelmében és a migráció kezelésében részt vegyen. Ez akár üdvözlendő is lehetne annak fényében, hogy a kormány az elmúlt évek során úgy nyújtott költségvetési forrást a polgárőrségnek ilyen feladat ellátására, hogy arra a polgárőrség nem rendelkezett törvényi felhatalmazással.⁸ Ugyanakkor a javaslatot egy olyan jogszabályi környezetben nyújtja be a kormány, ami az államhatár védelmét és a migráció kezelését illetően uniós jogba és az Alaptörvénybe ütközik.⁹ A javaslat elmulasztja a hazai jogszabályok uniós joggal (és az Alaptörvénnyel) való összhangjának megteremtését. Ez különösen annak fényében érthetetlen, hogy az Európai Unió Bírósága előtt jelenleg is folyamatban van emiatt egy olyan eljárás, mely súlyos pénzbüntetés kiszabásával fenyeget,¹⁰ továbbá a 2021-2027 közötti időszakra vonatkozó, az Európai Unió által finanszírozott Menekültügyi és Migrációs Alapból nyújtandó támogatás jelentős részének befagyasztásával is együtt jár.¹¹

A Magyar Helsinki Bizottság ezért azt javasolja, hogy a javaslat módosuljon a kollíziót okozó, az államhatárról szóló 2007. évi LXXXIX. törvény 5. § (1a)¹² és (1b) bekezdésének hatályon kívül helyezésével.

A tervezet 30. § (1) bekezdése megnyitná a lehetőséget, hogy a polgárőr egyesületek (és rajtuk keresztül értelemszerűen tagjaik) eddigi feladataikon túl részt vegyenek az „államhatár védelmében” valamint „az illegális migráció megakadályozásában”.

Az államhatár védelme, valamint a migráció kezelése speciális feladat, mely a jogalkotó szerint is ennek megfelelően külön képzést igényel egyéb esetekben.¹³ Jelen tervezet semmilyen képzési- vagy

⁶ <https://cdn.kormany.hu/uploads/document/b/b0/b06/b06ffc72454de3204c322ca5e05b0ab1bde29ae8.pdf>

⁷ <https://cdn.kormany.hu/uploads/document/2/2c/2c3/2c3a594c062c0d265cca5d37e37b51a391caef36.pdf>

⁸ Lásd például az Országos Polgárőr Szövetség taggyűlései állományának határőrizeti feladatokba történő fokozottabb bevonásáról és az azzal összefüggő források biztosításáról szóló 1036/2022. (II. 2.) Korm. határozatot.

⁹ Az Európai Unió Bíróságának az Európai Bizottság kontra Magyarország C-808/18. sz. ügyben született ítélete, valamint Magyarország Alaptörvénye XIV. cikkének (2)-(4) bekezdései

¹⁰ Bizottság kontra Magyarország C-123/22. sz. ügy.

¹¹ A Bizottság C(2022) 10022. sz. Végrehajtási Határozata

¹² Bár a 7. lábjegyzetben hivatkozott kötelezettségszegési eljárás pusztán a törvény 5. § (1b) bekezdését sérelmezte, az ítéletet követően az 5. § (1a) bekezdése alapján foganatosított intézkedéseket illetően az Emberi Jogok Európai Bírósága (EJEB) megállapította, hogy azok a kollektív (csoportos) kiutasítás tilalmába ütköznek. Tekintettel az Alapjogi Charta 52. cikkének 3. bekezdésére, az államhatárról szóló törvény 5. § (1a) bekezdése is sérti az Alapjogi Charta 18. cikkét – lásd *Shahzad kontra Magyarország*, 12625/17 és *H.K. kontra Magyarország*, 18531/17.

¹³ Lásd például az újonnan felállított határvadász alakulatokhoz kapcsolódóan korábban hatályos 23/2022. (VII. 29.) BM rendeletet a szerződéses határvadászok képzéséről és vizsgáztatásáról, vagy a jelenleg hatályos 47/2022. (XII. 27.) BM rendeletet

vizsgafeltételt nem tartalmaz azon polgárőrök számára, akik az államhatár védelmében vagy a migráció kezelésében részt vennének. Figyelembe véve, hogy a jelenleg hatályos szabályok alapján, amelyeken a tervezet sem kíván változtatni, semmilyen képzettség nem szükséges ahhoz, hogy egy 18. életévét betöltött, cselekvőképes, büntetlen előéletű személy polgárőr lehessen,¹⁴ a javaslat jelenlegi formájában olyan kockázatot jelent mind az új feladatok ellátására vezényelt polgárőrökre, mind a már szolgálatot teljesítő, más rendvédelmi szervekhez tartozó személyi állományra, mind az intézkedések által érintett személyekre, ami a tervezet átdolgozását igényli.

Ezért javasoljuk, hogy amennyiben újabb szereplők bevonását tervezi a kormány a határvédelmi és migrációs feladatokba, ezen szereplők számára határozzon meg világos bemeneti és kimeneti képzési feltételeket, melyek a speciális feladathoz illeszkedve egyebek mellett megfelelő interkulturális és jogi felkészítést is tartalmaznak.

A 30. § (3) bekezdése továbbá lehetővé tenné, hogy a schengeni külső határtól számított 8 kilométeres sávon belül azon intézkedés alá vont személlyel szemben, akiről valamilyen meg nem nevezett ok alapján azt feltételezik, hogy olyan harmadik országbeli állampolgár, aki a tartózkodási feltételeknek nem felel meg, a polgárőr képfelvételt és hangfelvételt készíthessen.

Mivel a javaslathoz értékelhető indokolás nem készült (lásd az általános megjegyzéseket), arra vonatkozóan semmilyen támpontot nem ad a tervezet, hogy az államhatár védelmében és a migráció kezelésében esetlegesen részt vevő polgárőr miért kizárólag a schengeni külső határtól számított 8 kilométeres sávon belül intézkedés alá vont személlyel szemben készíthet kép- és hangfelvételt. Azon túl, hogy a javaslat alapján semmilyen olyan eszközzel nem fog rendelkezni az esetlegesen intézkedő polgárőr, ami alapján minden bizonyossággal el fogja tudni dönteni, hogy az intézkedés a meghatározott sávon belül vagy kívül történik, a területi korlátozás nehezen értelmezhető annak fényében, hogy a hatályos szabályok alapján ugyanazt az intézkedést fogyanatosítja az eljáró rendvédelmi szerv a sávon belül, mint azon kívül.¹⁵¹⁶

A Magyar Helsinki Bizottság tapasztalatai alapján semmilyen lényeges különbség nem tapasztalható a 8 kilométeres sávon belül és az azon kívül fogyanatosított intézkedések végrehajtása között, ezért javasoljuk, hogy a területi korlátozás kerüljön ki a normaszövegből és az államhatár védelmében valamint a migráció kezelésében részt vevő polgárőr az intézkedés helyétől függetlenül készíthessen felvételt.

Fentiekhez szorosan kapcsolódik a javaslat 36. §-a, ami a polgárőr által rögzített kép- és hangfelvételek kezelését szabályozza, tekintettel arra, hogy erre a polgárőröknek a jelenleg hatályos törvények nem adnak felhatalmazást. A javaslat egy új, 22/A. §-t ékelne a 2011. évi CLXV. törvénybe, amely azonban kevesebb garanciát és részletet tartalmaz, mint a feladatvégzés tekintetében analógiának tekinthető, a Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény vonatkozó szabályai.¹⁷

A javaslat szerint ugyanis akinek jogát, vagy jogos érdekét a felvétel érinti, csupán kérheti a felvétel törlésének mellőzését az elkészítést követő 30 napon belül, azonban amennyiben hatósági megkeresés nem érkezik a felvételt készítő polgárőr egyesületéhez a felvétel kiadásával kapcsolatban és a 30 napos határidő lejárt, a felvételt 72 órán belül törölni kell.

A Magyar Helsinki Bizottság tapasztalatai alapján ez a gyakorlatban azt jelentené, hogy az intézkedés alá vont személyek panaszainak kivizsgálása során a nyomozóhatóság a tervezet által meghatározott határidőn belül csak kivételes esetekben lenne képes a felvétel részére történő továbbítása céljából megkeresni a kép- vagy hangfelvételt készítő polgárőr egyesületet.

¹⁴ A polgárőrségről és a polgárőri tevékenység szabályairól szóló 2011. évi CLXV. törvény 10. § (3). bekezdése

¹⁵ Az államhatárról szóló 2007. évi LXXXIX. törvény 5. § (1b) bekezdése

¹⁶ A tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet Magyarország egész területére történő elrendeléséről, valamint a válsághelyzet elrendelésével, fennállásával és megszüntetésével összefüggő szabályokról szóló 41/2016. (III. 9.) Korm. rendelet módosításáról szóló 425/2023. (IX. 5.) Korm. rendelet 1. §.

¹⁷ A rendőrségről szóló, 1994. évi XXXIV. Törvény 42-42/A §.

Semmilyen ésszerű indoka nincs annak, hogy a kép- vagy hangfelvételt készítő polgárőr egyesület a felvételen szereplő személy kérésére, számára ne adja azt át a 30 napos határidőn belül, ezért javasoljuk, hogy a tervezet szövegét ennek megfelelően módosítsák.

A 32. § pontosítja, hogy az „ifjú polgárőr”, azaz a polgárőr egyesületek 14 és 18 év közötti nem cselekvőképtelen gyermek tagja egyebek mellett közreműködhet „az arra jogosult hatóság által lefoglalt, elvett” dolog őrzésében és szállításában.

A tervezet által javasolt módosítás és a jelenleg hatályos 2011. évi CLXV. törvény normaszövege lehetőséget adhat arra, hogy (akár a jogalkotó szándékával ellentétes módon) az ifjú polgárőr a határvédelmi feladatokban és a migráció kezelésében részt vevő polgárőr (és más, ilyen tevékenységet végző hatóság) feladatainak ellátása során lefoglalt dolog őrzésében és szállításában közreműködjön. Ez a gyakorlatban azt jelentené, hogy 14-18 év közötti gyermekek vesznek részt határvédelmi és migráció kezelési intézkedéseknél, ami nyilvánvalóan teljes mértékben elfogadhatatlan, nem csak a Magyar Helsinki Bizottság által az ilyen intézkedések során tapasztalt tömeges jogsértések és hatósági erőszak alkalmazása okán, de a rendvédelmi szervek és a kormány elmúlt években megfogalmazott, az ilyen intézkedések alá vont harmadik országbeli állampolgárok által egyes esetekben tanúsított ellenállás okán is. Mindezek miatt javasoljuk, hogy a tervezet tegye egyértelművé, hogy határvédelmi és migráció kezelési feladatokban az ifjú polgárőr semmilyen módon nem működhet közre.

A veszélyhelyzet megszűnésével összefüggő átmeneti szabályokról és a járványügyi készületségről szóló 2020. évi LVIII. törvény módosítása

A javaslat 69. §-a 2024. december 31-ig meghosszabbítaná az ún. követségi rendszert. Az Európai Unió Bírósága egy, az Európai Bizottság által indított kötelezettségzegési eljárásában 2023. június 22-én meghozott ítéletében kimondta, hogy az ún. követségi rendszer az uniós jogba ütközik.¹⁸ A javaslat, ahelyett, hogy a jogsértő állapotot az 2020. évi LVIII. törvény vonatkozó szakaszainak hatályon kívül helyezésével orvosolná, annak hatályát újabb egy évvel tervezi meghosszabbítani. Ezzel a kormány azt kockáztatja, hogy a fentebb hivatkozott C-123/22. sz. ügyhöz hasonlóan az Európai Unió Működéséről Szóló Szerződés 260. cikk (2) bekezdése alapján az Európai Unió Bírósága pénzbüntetéssel sújtja Magyarországot, valamint veszélyezteti további uniós források felhasználását is.

Mindezek alapján a Magyar Helsinki Bizottság azt javasolja, hogy a tervezet helyezze hatályon kívül a veszélyhelyzet megszűnésével összefüggő átmeneti szabályokról és a járványügyi készületségről szóló 2020. évi LVIII. törvény a menekültügyi eljárás átmeneti szabályairól szóló 84. alcímét.

¹⁸ Az Európai Unió Bíróságának az Európai Bizottság kontra Magyarország C-823/21. sz. ügyben született ítélete