

A harmadik országbeli állampolgárok beutazására és tartózkodására vonatkozó általános szabályokról szóló 2023. évi ... törvény véleményezése

Általános megjegyzések

A Belügyminisztérium azt követően bocsátotta társadalmi egyeztetésre a tárgyalt javaslatot, hogy azt már benyújtotta az Országgyűlésnek. Ez az eljárás, túl azon, hogy egyértelműen sérti a társadalmi részvételtől szóló 2010. évi CXXXI. törvény 10. § (1) és (4) bekezdését, viccet csinál a társadalmi egyeztetés lényegéből. A törvényjavaslat ráadásul nem szerepel a Kormány által benyújtott, a 2023. évi őszi ülészakára vonatkozó törvényalkotási programban sem.¹

A javaslatához mellékelt hatásvizsgálati lap,² mivel a törvény címén kívül mindössze annyi konkrétumot tartalmaz, hogy a javaslat egyszerre érinti hátrányosan és előnyösen is a harmadik országbeli és a magyar állampolgárokat, egészen nyilvánvalóan nem felel meg a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény 17. § (1) bekezdésének, ami előírja, hogy „a jogszabály feltételezett hatásaihoz igazodó részletességű” előzetes hatásvizsgálat elvégzésével kell felmérni a szabályozás várható következményeit.

A közzétett, ún. végső előterjesztői indokolás a hatásvizsgálati lapnál ugyan némileg több konkrétumot tartalmaz, azonban köszönhetően a már fentebb jelzett törvénysértésnek, miszerint a társadalmi egyeztetés mellőzésével már benyújtotta a Belügyminisztérium a javaslatot az Országgyűlésnek, világosan megállapítható, hogy az nem a törvényjavaslat indokolását tartalmazza. Mivel a 2010. évi CXXXI. törvény 5. § (1) bekezdése előírja, hogy a törvény tervezetét és indokolását kell társadalmi egyeztetés keretében közzétenni, ezért álláspontunk szerint a Belügyminisztérium ebben a körben is jogszabálysértően járt el.

Fentiek okán és tekintettel arra, hogy mindezek ellenére a Belügyminisztérium a törvényileg szabható legrövidebb határidőt állapította meg a vélemények benyújtására, az alábbiakban a javaslatnak csupán a számos felmerülő jogsérelem közül is kiemelkedő, három legproblémásabbnak vélt pontjával foglalkozunk.

1. Őrizet elrendelésének lehetősége kiskorúakkal szemben

A törvényjavaslat 129. § (3)-(4) bekezdése a következőt tartalmazza:

(3) A 16. életévét be nem töltött harmadik országbeli állampolgárral szemben – a (4) bekezdésben meghatározott eset kivételével – nem rendelhető el őrizet.

(4) A 16. életévét be nem töltött gyermekkel rendelkező családdal szemben, a gyermek mindenek felett álló érdekét elsődlegesen figyelembe véve, őrizet csak végső intézkedésként legfeljebb harminc napra rendelhető el, ha az idegenrendészeti hatóság megállapítja, hogy az őrizet elrendelésének célja a 113. § (2) bekezdésében vagy a 126. § (1) bekezdésében foglaltak alkalmazásával nem biztosítható.

Tehát szemben a jelenleg hatályos, a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi II. törvény (a továbbiakban: Harmt.v) 56. § (2)-(3) bekezdésével,

¹ TÖRVF-Á/3/2/2023, https://www.parlament.hu/documents/10181/721095/TValk+program_2023.+%C5%91sz.pdf/5e28e89e-781a-326b-dd7f-f60732e7564d?t=1686838042489

² Hatásvizsgálati lap, BM/29706/2023.,

<https://cdn.kormany.hu/uploads/document/8/83/83a/83a7db4f1eb46ada486d8704b48567a57cbc602f.pdf>

mely - a (3) bekezdésében szabályozott, speciális esetkör kivételével - valamennyi kiskorú esetében kizárja az őrizet elrendelhetőségét, a bevezetni kívánt új szabályozás a 16. életévét betöltött kiskorúak esetében a nagykorúakkal azonos feltételek alapján tenné lehetővé az idegenrendészeti fogvatartásukat.

Ez a változás a javaslat belső logikájában is ellentmondást okoz, ellentétes a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvénnyel (a továbbiakban: Gyvt.), hiányosan ülteti át az Európai Unió standardokat, és sérti a nemzetközi jogot.

A javaslat 90. § b) pontja szerint *“különleges bánásmódot igénylő személy: a **kísérő nélküli kiskorú vagy olyan kiszolgáltatott személy – különösen a kiskorú, az idős, a fogyatékkal élő személy, a várandós nő, a kiskorú gyermeket egyedül nevelő szülő, valamint a kínzást, nemi erőszakot vagy a pszichikai, fizikai vagy szexuális erőszak más súlyos formáját elszenvedett személy –, akiről helyzetének egyedi értékelését követően megállapítható, hogy sajátos szükségletekkel rendelkezik.***”

A javaslat tehát kifejezetten nevesíti a kiskorúakat, mint olyan sérülékeny csoportot, aminek tagjai sajátos szükségletekkel rendelkezhetnek. E rendelkezéshez képest ésszerűtlen különbségtételt jelent, hogy az őrizetnél, mely a legsúlyosabb, a személyi szabadságot legnagyobb mértékben korlátozó idegenrendészeti kényszerintézkedés, a jogalkotó a kiskorúak, mint különleges bánásmódot igénylő személyek közül csak a 16 éven aluliak számára biztosít *ex lege* enyhébb elbánást lehetővé tévő feltételeket.

Ezen kívül az őrizet - és különösen a kiutasítást előkészítő őrizet - elrendelésének lehetővé tétele a 16 évesnél idősebb kísérő nélküli kiskorúak esetében ellentmond az idegenrendészeti hatóságnak a Gyvt. 72. § szakaszában foglalt azon kötelezettségével, hogy a látókörébe került, felügyelet nélkül maradt gyermek ideiglenes hatályú elhelyezéséről határozzon, illetve erről a gyámhatóságot, gyám kirendelése érdekében értesítse.

E rendelkezések továbbá sértik az Európai Parlament és Tanács a harmadik országok illegálisan tartózkodó állampolgárainak visszatérésével kapcsolatban a tagállamokban használt közös normákról és eljárásokról szóló 2008/115/EK Irányelvének (a továbbiakban: Visszatérési Irányelv) 17. cikkét. A Visszatérési Irányelv e rendelkezése szerint *“[a] kísérő nélküli kiskorúakat és azokat a családokat, amelyekben kiskorúak is vannak csak végső intézkedésként és a lehető legrövidebb ideig lehet őrizetben tartani. (...) Az őrizetben tartott kiskorúaknak lehetőséget kell adni a szabadidős tevékenységek végzésére, beleértve a koruknak megfelelő játék- és rekreációs tevékenységeket, és biztosítani kell számukra – tartózkodásuk időtartamának függvényében – az oktatáshoz való hozzáférést. A kísérő nélküli kiskorúakat lehetőség szerint olyan intézményekben kell elhelyezni, amelyek személyzete és felszereltsége az említett korosztály szükségleteit figyelembe veszi. A kitoloncolásra várók őrizetben tartásának összefüggésében a gyermek mindenek felett álló érdekét kell elsődlegesen figyelembe venni.”*

A 16. életévüket betöltött kiskorúak, illetve családjuk esetében az őrizet általános szabályainak alkalmazása nem biztosítja, hogy fogvatartásuk csak a lehető legrövidebb ideig legyen lehetséges. Ezen kívül sem a jelenleg hatályos jogszabályi környezet, sem jelen törvénytervezet nem tartalmaz garanciákat arra vonatkozóan, hogy a 16. életévüket betöltött kiskorúak - a lehető legrövidebb ideig tartó - őrizete a koruknak, szükségleteiknek megfelelő módon lenne megvalósítható.

Mindezek mellett hangsúlyozni szükséges, hogy a Gyvt. 2. § (1) bekezdése szerint a gyermekek mindenek felett álló érdekének védelme valamennyi kiskorú esetében állami kötelezettség. A Gyermek jogairól szóló, New York-ban, 1989. november 20-án kelt Egyezmény (Gyermekjogi Egyezmény, Magyarországon kihirdette: 1991. évi LXIV. törvény) 3. cikke szerint a gyermek mindenek felett álló érdekét a jogalkotás során is elsősorban kell figyelembe venni. Vagyis a

mindenek felett álló érdek nem csupán a már elfogadott jogszabályok végrehajtásánál, hanem azok megalkotásánál is köti az Egyezményben részes államokat, így Magyarországot is.

Az ENSZ Gyermekjogi Bizottságának 23. számú, a Migráns Munkavállalók és Családjaik Jogainak Védelmére létrehozott Bizottsággal közös állásfoglalása szerint a gyermekek fogvatartása a saját, vagy szüleik bevándorlási státuszának rendezetlensége miatt sérti a gyermekek jogait és ellentétes a gyermek mindenek felett álló érdeke védelmének elvével.³ Emelett a Gyermekjogi Bizottság a kísérő nélküli kiskorúakkal foglalkozó, 6. számú állásfoglalásában is hangsúlyozta, hogy a kiskorúak fogvatartását nem lehet pusztán azzal igazolni, hogy kísérő nélkül, vagy jogszerűtlenül tartózkodnak az adott ország területén.⁴ A Gyermekjogi Bizottság a gyermekjogok magyarországi érvényesülését vizsgáló legutóbbi, 2020-as jelentésében is kifejezetten felhívta a Kormány figyelmét arra, hogy a menedékkérő és migráns gyerekeket is érintő jogalkotásnál az ő érdekeiket vegye elsősorban figyelembe.

Az őrizet minden emberre szükségszerűen negatív pszichés hatást gyakorol. Ez a hatás azonban a gyerekek érzelmi, mentális és testi egészségét kiemelten roncsolja. Tudományosan igazolt tény, hogy az idegenrendészeti őrizetnek hosszú távú negatív hatása van a gyerekek egészségére, ami jelentősen korlátozhatja emberi potenciáljuk későbbi kibontakoztatását.⁵

Mindezeket az Emberi Jogok Európai Bírósága is figyelembe veszi. A Bíróság számos döntésében hangsúlyozta, hogy a kiskorúak idegenrendészeti fogvatartása - függetlenül attól, hogy kísérő nélkül, vagy kísérővel tartózkodnak az ország területén - problémát vethet fel a kínzás és embertelen bánásmód tilalmának betartásával kapcsolatban, tekintettel arra, hogy a gyermekek - akár egyedül vannak, akár nem - különösen sérülékenynek számítanak és speciális igényeik vannak.⁶ A gyermek sérülékenysége kell, hogy a döntő tényező legyen, ami elsőbbséget élvez a jogszerűtlen tartózkodással kapcsolatos megfontolásokkal szemben.⁷

A gyerekek őrizetének lehetővé tétele nem csupán alapjogi, de emberességi szempontok szerint is igazolhatatlan. A javaslat indokolása - talán épp ezért - meg sem próbálja objektíve elfogadható indokolását adni ennek a módosításnak.

Összegezve tehát a törvényjavaslat azzal, hogy az őrizettel szembeni speciális védelmet nem valamennyi kiskorú, csupán a 16 éven aluliak számára biztosítja, ésszerűtlenül tesz különbséget a két csoport között és nem veszi kellően figyelembe a 16 éven felüli kiskorúak speciális igényeit. Ezen kívül az őrizet általános szabályainak alkalmazása nem biztosítja megfelelően, hogy a jogalkalmazás során a hatóságok e csoport sérülékenysége, és helyzetükből fakadó speciális szükségleteire tekintettel járjanak el, illetve ellentétes a hatóságok más jogszabályba foglalt kötelezettségeivel is.

2. Az Európai Unió Bírósága vonatkozó ítéletei végrehajtásának elmardása

Az elmúlt években az Európai Unió Bírósága (a továbbiakban: EUB vagy Bíróság) több idegenrendészeti tárgyú ítéletet is hozott, melyeket Magyarországnak kötelező végrehajtania. A

³ Joint general comment No. 4 (2017) of the Committee on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families and No. 23 (2017) of the Committee on the Rights of the Child on State obligations regarding the human rights of children in the context of international migration in countries of origin, transit, destination and return. 2017 november 16., CMW/C/GC/4-CRC/C/GC/23 5. bekezdés (<https://www.refworld.org/docid/5a12942a2b.html>)

⁴ General Comment No. 6. (2005) Treatment of unaccompanied and separated children outside their country of origin. 2005 június 3., CRC/GC/2005/6, 61. bekezdés (<https://www.refworld.org/docid/42dd174b4.html>)

⁵ Sarah A. MacLean, Priscilla O. Agyeman, Joshua Walther, Elizabeth K. Singer, Kim A. Baranowski, Craig L. Katz: Mental Health of Children Held at a United States Detention Center, Social Science and Medicine, V. 230, June 2019; American Academy of Pediatrics: Detention of Immigrant Children; 1 May 2017, <https://publications.aap.org/pediatrics/article/139/5/e20170483/38727/Detention-of-Immigrant-Children>

⁶ Popov kontra Franciaország (Nos. 39472/07, 39474/07) 2012. január 19. 91. §, S. F. és mások kontra Bulgária, (No. 8138/16) 2017. december 07., 79. §, R.R. és mások kontra Magyarország (No. 36037/17) 2021. március 2., 49. §

⁷ Abdulhalli Elmi és Aweys Abubakar kontra Málta, (Nos. 25794/13; 28151/13) 2016. november 22. 103. §, S. F. és mások kontra Bulgária, (8138/16) 2017. december 07., 79. §

Harmtv. teljes újraszabályozása ritka lehetőséget ad a belső jogszabályok és az uniós jog összhangjának biztosítására, amit azonban a javaslat elmulaszt.

Az EUB a C-808/18. sz. ítéletében kimondta, hogy Magyarország megsértette a Visszatérési Irányelv 5. cikkében, 6. cikkének (1) bekezdésében, 12. cikkének (1) bekezdésében, valamint a 13. cikkének (1) bekezdésében előírt eljárásokra és garanciákra vonatkozó rendelkezéseket azzal, hogy lehetővé tette a területén irregulárisan tartózkodók mindenféle eljárás nélküli, azonnali visszatoloncolását Szerbia felé. Ezt a gyakorlatot (a továbbiakban: visszakényszerítés) az államhatárról szóló 2007. évi LXXXIX. törvény (a továbbiakban: Áht.) 5. § (1a) és (1b) bekezdései teszik lehetővé, amelyek annak ellenére hatályosak továbbra is, hogy az Európai Unió Bíróságán kívül az Emberi Jogok Európai Bírósága is jogsértőnek találta e jogszabályhelyeket, és a rájuk épülő gyakorlatot.⁸ A javaslat végén felsorolt módosító és hatályon kívül helyező rendelkezések azonban nem érintik az Áht. hivatkozott jogszabályhelyeit, vagyis hatályba lépése esetén azok *lex specialis*-ként továbbra is lerontják majd a javaslatnak a kiutasításra és annak végrehajtására vonatkozó szabályait.

Tekintettel arra is, hogy az EUB ítéletének végre nem hajtása miatt jelenleg is kötelezettségszegési eljárás folyik⁹ hazánkkal szemben, különösen szembeűnő ez a szabályozási mulasztás.

Az EUB egyik jelentős, C-924/19. és C-925/19. PPU sz. ítéletében kimondta, hogy a menedékkérők és az idegenrendészeti eljárás hatálya alatt álló harmadik országbeli állampolgárok fogvatartása a tranzitónákban az őrizetre vonatkozó uniós jogi garanciák érvényesítése nélkül jogsértő. Az ítélet hatására a Kormány felhagyott a tranzitónák működtetésével, azonban azok fizikailag a mai napig léteznek, és a javaslat 126. § (6) - (7) bekezdései arra engednek következtetni, hogy jövőbeli hasznosításuk nem kizárt. Rendkívül fontos ezért hangsúlyozni, hogy a tranzitónában történő elhelyezés csak akkor lehet jogszerű, ha az ottani materiális körülmények megfelelőek (így például kísérő nélküli kiskorúakat és más sérülékeny, különleges bánásmódot igénylő embereket nem tartanak ott fogva), illetve ha arra az őrizet szabályait megfelelően alkalmazzák. Álláspontunk szerint az éveken át tartó, rendszerszintű jogsértés megismétlődése, amit a tranzitónáknak a 2017. áprilisa és 2020. májusa közötti működése jelentett, csak akkor kerülhető el, ha a javaslat egyértelművé teszi, hogy az ottani elhelyezés őrizet. Fontos ezért a javaslatban egyértelműen kimondani, hogy az idegenrendészeti őrizet szabályait a tranzitónára is alkalmazni kell.

Ezen ítéletében az EUB rámutatott arra is, hogy a jelenleg hatályos Harmtv. 65. § (3b) bekezdésében szabályozott lehetőség a kiutasítás célországának felülvizsgálatára csak akkor férhet össze az uniós joggal, ha a módosító döntéssel szemben megfelelő jogorvoslat érhető el. Ezt sem a jelenleg hatályos Harmtv., sem a javaslat nem biztosítja, ami ellentétes az uniós joggal.

A tranzitónákban idegenrendészeti eljárás alatt álló, fogvatartott emberektől az idegenrendészeti hatóság számos alkalommal megtagadta az ételt, ezzel gyakorlatilag éhezettette őket. Az Emberi Jogok Európai Bírósága az R.R. és Mások kontra Magyarország ügyben (36037/17. sz. kérelem) a kínzás és embertelen, megalázó bánásmód tilalmának sérelmét állapította meg amiatt, hogy a magyar hatóságok éhezettették a tranzitónában fogvatartott kérelmezőt. Az ételt a hatóságok a Harmtv. 62. § (3a) bekezdése, valamint a Harmtv. végrehajtásáról szóló 114/2007. (V. 24.) Korm. rend. (a továbbiakban: Harmvhr.) alapján tagadták meg, arra hivatkozással, hogy ez utóbbi az idegenrendészeti eljárás idején a tranzitónában elhelyezett harmadik országbeli állampolgárok számára nem írja elő az étel biztosítását. Kiemelten fontosnak tartjuk ezért felhívni a jogalkotó figyelmét arra, hogy az étel biztosításának egyértelmű kötelezettségét vagy az új törvény

⁸ Lsd. inter alia Shahzad kontra Magyarország, 12625/17. sz. kérelem; R.N. kontra Magyarország, 71/18. sz. kérelem; S.S. és mások kontra Magyarország, 56417/19. és 44245/20. sz. kérelmek

⁹ C-123/22. sz. ügy, Bizottság kontra Magyarország

szövegében, vagy az ahhoz kapcsolódó végrehajtási rendeletben egyértelműen és félreérthetetlenül rögzíteni kell.

3. A családegyesítés szabályainak jogszerűtlen szigorítása

A javaslat 286. § 2. pontja szerint az a családegyesítési jogról szóló, 2003/86/EK tanácsi irányelv (a továbbiakban: Családegyesítési Irányelv) végrehajtását is szolgálja. A javaslat számos jogszabályhelye azonban ellentétes a Családegyesítési Irányelv szabályaival, és sérti a családi élethez való jog hatékony gyakorlását, a család egységét és az érintett családokban nevelkedő gyermekek mindenképp felett álló érdekét.

A javaslat 69. § (4) bekezdése szerint nem jogosult családi együttélés céljából tartózkodási engedélyre egy harmadik országbeli állampolgár, ha a családegyesítő az ott felsorolt jogcímek egyikén tartózkodik Magyarországon. A tiltást az egyes tartózkodási jogcímek részletszabályai között is megfogalmazza a javaslat [pl. 28. § (10) bekezdés]. Ez a tiltás ellentétes az Irányelv 3. cikkében foglalt személyi hatállyal. A 3. cikk (1) bekezdése szerint az Irányelv szabályait kell alkalmazni akkor, ha *"a családegyesítő a tagállam által megadott, egy évig vagy annál hosszabb ideig érvényes tartózkodási engedéllyel rendelkezik, és megalapozott kilátásai vannak a letelepedési jogosultság megszerzésére, ha családtagjai harmadik országok bármilyen jogállású állampolgárai."* A javaslatban megfogalmazott tiltást nem igazolja továbbá a 3. cikk (2) bekezdésében foglalt taxatív felsorolás sem.

Az uniós jog egyértelmű megsértésén kívül emberiességi és ésszerűségi okok alapján sem védhető a javaslat koncepciója a családegyesítési jog szűkítésére. Magyarország a családegyesítési jog szűkítésével kevésbé lesz vonzó a harmadik országbeli állampolgár munkavállalók számára, amely az ő motivációjuk és elhivatottságuk mellett az őket foglalkoztató gazdasági szereplőkre, így a nemzetgazdaság egészére is negatív hatással lesz.