

A Magyar Helsinki Bizottság véleménye a harmadik országbeli állampolgárok beutazására és tartózkodására vonatkozó általános szabályokról szóló 2023. évi XC. törvény végrehajtásához kapcsolódó egyes jogszabályok tervezetéről

Általános megjegyzések

A Magyar Helsinki Bizottság már a harmadik országbeli állampolgárok beutazására és tartózkodására vonatkozó általános szabályokról szóló 2023. évi XC. törvény (a továbbiakban: Btátv.) társadalmi egyeztetésénél is [felvetette](#) komoly aggályait a jogalkotási folyamattal kapcsolatban. Ezek jelentős része sajnálatos módon a jelen véleménnyel érintett jogszabály-tervezetek társadalmi egyeztetésére is igaz.

Az érintett tervezetek mindegyike rendelkezik hatásvizsgálati lappal, amelyek azonban gyakorlatilag üresek, semmilyen érdemi információt nem tartalmaznak. Nehéz így látni, hogy mi tartott hatásvizsgálati laponként 1 munkanapig (összesen 6 napig) az előállításukban, mint ahogyan az mindegyik lapnál a feltüntetett, elkészítéshez szükséges idő. Ez éles ellentétben áll a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXXI. törvény (a továbbiakban: Jat.) 17. § szerinti követelményekkel. Tekintettel arra, hogy a javasolt új jogszabályok olyan fajsúlyos kérdéseket is érintenek, mint a kísérő nélkül kiskorúak - a fent idézett véleményben már kifejtettek szerint jogellenes és önkényes - fogvatartása, ez különösen elfogadhatatlan.

Ugyanez igaz a Jat. 18. § szerinti indokolási kötelezettségre is, hiszen a javaslatok egyikéhez sem tartozik lényegében semmilyen indokolás.

Sajnos a fentiek tükrében nem meglepő, ám nem kevésbé elfogadhatatlan az sem, hogy a minisztérium mindegyik normatervezet véleményezésére csupán a törvényi minimumot, 8 napot szab meg, ráadásul úgy, hogy ebből 3 nap hétféjére esik. Ez sérti a jogszabályok előkészítésében való társadalmi részvételről szóló 2010. évi CXXXI. törvény (10. § (1) bekezdését, amely szerint a határidőt úgy kell megállapítani, hogy *“a tervezet céljához és hatálybalépéséhez igazodóan megfelelő idő álljon rendelkezésre a tervezet érdemi megítéléséhez és a vélemények kifejtéséhez”*.

Fentiek okán az alábbiakban a javaslatoknak csupán a számos felmerülő jogsérelem közül is kiemelkedő, legproblémásabbnak vélt pontjával foglalkozunk.

A harmadik országbeli állampolgárok beutazására és tartózkodására vonatkozó általános szabályokról szóló 2023. évi XC. törvény végrehajtásáról szóló ... /2024. (.../...) kormányrendelet véleményezése

A társadalmi együttélési feltételek vizsgálata

A tervezet 11 - 13. §§ bontja ki az egyes tartózkodási engedélyek meghosszabbításával összefüggő társadalmi együttélési feltételek vizsgálatát. Mind az ezen kötelezettséggel érintett tartózkodási engedélyek felsorolása, mind a vizsgára nem kötelezett országok állampolgárainak listája - amelyet a tervezet 2. melléklete tartalmaz - jogellenes hátrányos megkülönböztetésnek minősülhet az alábbiak szerint.

Érdemi indokolás és hatásvizsgálat hiányában nem tudható, hogy az érintett tartózkodási engedélyek, illetve a vizsgára nem kötelezett államok meghatározásánál milyen szempontokat vett figyelembe a

minisztérium. Így egymással összehasonlítható helyzetben lévő csoportok közötti olyan eltérő bánásmód éri az egyes csoportok tagjait, amelynek nem látszik alkotmányosan igazolható indoka. A Magyarországon tartózkodási engedéllyel rendelkező harmadik országbeli állampolgárok, valamint a meghatározott tartózkodási engedélyekkel rendelkezők olyan, a szabályozás szempontjából homogén csoportot alkotnak, amelynek tagjai között az eltérő bánásmód felveti a diszkrimináció lehetőségét. [34/2019. (XI. 29.) AB határozat 55. bekezdés, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat]

A vendég-önfoglalkoztató, a foglalkoztatási célú tartózkodási engedéllyel, valamint a vendégmunkás tartózkodási engedéllyel rendelkező harmadik országbeli állampolgárok társadalmi integrációjának lehetőségét eleve rendkívül megnehezítik a Btátv. azon rendelkezései, amelyek szerint ők új tartózkodási jogcímet Magyarország területén benyújtott kérelemmel csak kivételes esetben tudnak szerezni. Ennek tükrében sem életszerű az az elvárás, hogy pár év [a vendégmunkások esetében például a Btátv. 31. § (1) bekezdése szerint két év] magyarországi tartózkodás után képesek legyenek magyar nyelven írásbeli vizsgát tenni. Egyáltalán nem látszik az sem, hogy a "társadalmi együttélési feltételek" ismeretét miért csak magyar nyelven lehet elsajátítani, amely ráadásul sérti az idegenrendészeti eljárásokban garanciális jellegű az anyanyelv-használati jogot.

A felsorolt esetekben ez tehát nem elősegíti, hanem kifejezetten hátráltatja a hosszú távú, sikeres magyarországi integrációt, emellett megalázó is.

A Magyar Kártya esetén különösen érthetetlen ez a kritérium, tekintettel arra, hogy az a Btátv. szerint kifejezetten a magasan képzett munkavállalók számára elérhető tartózkodási engedély. A modern kori munkaerőpiacon számos olyan álláshely van, amelyben magyarországi munkavégzés esetén sem követelmény a magyar nyelv ismerete. Ezen munkavállalói kört magyar nyelvű kulturális alapismeretek vizsgára kötelezni jelentősen visszavetheti az ezen álláshelyek iránti keresletet, különösen más közép-európai államokkal összehasonlítva. Ennek pedig közvetlen és káros hatása lehet a magyar gazdaság versenyképességére, teljesítményére. Megjegyzendő, hogy érdemi társadalmi egyeztetés mellett az érintett munkáltatók ezt minden bizonnyal jelezni tudnák a jogalkotónak.

A fentiek a nemzeti tartózkodási kártya kapcsán is irányadóak [tervezet 71. § (3) bekezdés].

A visszaküldés tilalmának érvényesülése

A tervezet 101. § tartalmazza az idegenrendészeti hatóság visszaküldés tilalmának vizsgálatára vonatkozó kötelezettségének részletes szabályait.

E jogszabályhellyel kapcsolatban először is hangsúlyozni kívánjuk, hogy a (4) bekezdés - mely szerint a visszaküldés tilalmát nem szükséges vizsgálni akkor, ha a kiutasítás a nemzeti szinten biztonságosnak nyilvánított származási országok és biztonságos harmadik országok meghatározásáról szóló kormányrendeletben szereplő ország területére kerül elrendelésre és végrehajtásra - ellentétes az uniós joggal és az Emberi Jogok Európai Egyezményével.

Az Európai Unió Alapjogi Chartájának 19. cikk (2) bekezdése rögzíti, hogy "Senki sem toloncolható ki vagy utasítható ki olyan államba, vagy adható ki olyan államnak, ahol komolyan fenyegeti az a veszély, hogy halálra ítélik, kínozzák, vagy más embertelen bánásmódnak vagy büntetésnek vetik alá." Ezen kívül 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) 5. cikke is leszögezi, hogy az irányelv végrehajtása során a tagállamok tiszteletben tartják a visszaküldés tilalmát. Az uniós jog alapján tehát

a visszaküldés tilalmát az idegenrendészeti hatóságnak **minden esetben** vizsgálnia kell a kiutasító döntés meghozatala előtt, ez az idegenrendészeti eljárás során nem mellőzhető.

Az Emberi Jogok Európai Bírósága esetjogában következetesen hangsúlyozza, hogy egy külföldi állampolgárnak az ország területéről való bármilyen eltávolítása (legyen az kiutasítási, kiadatási vagy más eljárás) esetén az államoknak alapos vizsgálatot kell lefolytatniuk, annak megállapítására, hogy a célországban az illetőt nem fenyegetné-e kínzás, embertelen vagy megalázó bánásmód. A vizsgálat során figyelembe kell venni mind a célországban uralkodó általános helyzetet, mind az illető egyéni körülményeit.¹

Annak az abszurditását, hogy egy bizonyos országot rendeleti szinten, általánosan biztonságosnak tekintünk, lehetőséget sem biztosítva annak vizsgálatára, hogy egy konkrét személy számára az adott országba való visszatérés valóban lehetséges és biztonságos-e, legjobban a tervezet ugyanezen, 101. § (3) bekezdése illusztrálja, ami arról rendelkezik, hogy amennyiben egy ország területéről menekülőket a menedékjogról szóló törvény szerinti ideiglenes védelemben kell részesíteni, úgy ezen ország vonatkozásában a (4) bekezdés alkalmazása - az ügyfél nyilatkozata alapján - kizárható. Erre a bekezdésre feltehetően azért volt szükség, mert az egyik, a 191/2015 (VII.21.) kormányrendelet szerint Európai Unió tagjelölt országgént biztonságos ország, Ukrajna területén jelenleg háború dúl, mely elől milliók menekültek el, akik közül tízezreket Magyarország is ideiglenes védelemben részesít.

A (4) bekezdés mellett aggályosnak tartjuk azt is, hogy az (1)-(2) bekezdésből arra lehet következtetni, hogy a visszaküldés tilalmának egyéniesített vizsgálatát a tervezet csak akkor tartja szükségesnek, ha a visszaküldhetőséggel kapcsolatban "kétség merül fel", melynek példája lehet a harmadik országbeli állampolgár nyilatkozata, vagy ha a kiutasítási célország nemzeti szinten biztonságosnak nem tekinthető országok - jelen pillanatban még nem létező - listáján szerepel.

Ezzel kapcsolatban hangsúlyozni kívánjuk, hogy visszaküldés tilalmának vizsgálata csak úgy történhet hatékonyan, ha azt az illető egyéni körülményeire tekintettel végzik el. A Btátv. 102. § (1) bekezdésében szereplő, meghatározott okból üldöztetés, illetve a kínzás, embertelen, megalázó bánásmód mind olyan körülmények, amelyek csak kivételes esetben érintik egy ország valamennyi állampolgárát, így az ügyfél személyes körülményeinek ismerte nélkül, pusztán állampolgársága alapján elvégzett vizsgálat ezen veszélyek fennállását nem tudja megnyugtatóan megállapítani.

A 101.§ (4) bekezdésével kapcsolatban kifejtettek szerint az egyéniesített vizsgálat hiánya az uniós joggal és az Emberi Jogok Európai Egyezményével is ellentétes, hiszen ez az eljárást alkalmatlanná teszi a visszaküldhetőség megállapítására.

Az életkor megállapítására irányuló vizsgálat

A tervezet 132. § szerint ha egy harmadik országbeli állampolgár kiskorúságával kapcsolatban kétség merül fel, akkor az őrizetet elrendelő hatóság, illetve az őrzött szállás vezetője megkeresi az illetékes egészségügyi szolgáltatót. A 132. § (2) bekezdése kifejezetten azokra a kiskorúakra vonatkozik, akik arról nyilatkoznak, hogy még nem töltötték be a 16. életévüket, így a Btátv. szerint nem lehet idegenrendészeti őrizetbe venni őket.

¹ F. G. kontra Svédország, 43611/11 sz. kérelem, 111.-114. bekezdés; Khasanov és Rakhmanov kontra Oroszország, 28492/15 és 49975/15 sz. kérelmek, 94-95. bekezdés; Ilias és Ahmed kontra Magyarország, 47287/15. sz. kérelem, 124-127. bekezdés

Mindenekelőtt a Magyar Helsinki Bizottság ismét hangsúlyozza, hogy a gyerekek, és különösen a kísérő nélküli kiskorúak idegenrendészeti őrizetének lehetővé tétele jogellenes, rájuk nézve kifejezetten hátrányos következményekkel jár, és nem elfogadható.

A konkrét tervezeti rendelkezésekkel kapcsolatban fontos felhívni a figyelmet arra, hogy a tudomány jelenlegi állása szerint nem lehet pusztán orvosi vizsgálattal kétséget kizáróan megállapítani az életkort. Noha a tervezet az idegenrendészeti eljárást szabályozza, a véleményezési eljárás során menekültügy területén született, releváns dokumentumok tartalma is figyelembe veendő, hiszen az életkor-meghatározási vizsgálattal kapcsolatos tudományos megállapodások az eljárás természetétől függetlenül relevánsak.

Az Európai Menekültügyi Támogatási Hivatal (EASO, jelenlegi nevén az Európai Unió Menekültügyi Ügynöksége) életkor-meghatározással kapcsolatos útmutatója² a fentieknek megfelelően az életkor meghatározásának folyamatában a nem orvosi vizsgálatot teszi első helyre. Ennek része a komplex, interdiszciplináris életkor-meghatározási meghallgatás, valamint a pszichológiai szakvélemény. Az orvosi vizsgálatnak az EASO szerint csak akkor van helye, ha ezeket követően marad megalapozott kétely a kérelmező életkorával kapcsolatban.

Kiemelendő, hogy mindaddig, ameddig az ellenkezője jogerősen nem bizonyosodik be, a kérelmezőt kiskorúként kell kezelni, így megilletik őt a Gyermekjogi Egyezményben foglalt garanciák. Ennek hatálya alatt minden, az őt érintő kérdésben a gyermek mindenek felett álló érdekét kell elsősorban figyelembe venni. Az életkor meghatározására irányuló vizsgálatban pedig a gyermek érdeke az, hogy olyan vizsgálatot folytassanak le, ami alkalmas a kívánatos cél elérésére, vagyis arra, hogy az életkort a lehető legpontosabban meghatározza. Kiemelendő, hogy ebben a körben a gyermek érdeke és a közérdek egybeesik, ugyanis egy demokratikus jogállamban az államszervezet szakszerű és az alapjogokat tiszteletben tartó működése, a tisztességes, szakszerű és hatékony eljárás kiemelt fontosságú.

A Gyermekjogi Egyezményt értelmező és annak betartását ellenőrző ENSZ Gyermekjogi Bizottság a kísérő nélküli kiskorú menedékkérőkkel szembeni bánásmódról szóló általános iránymutatásában³ az alábbiakat jegyzi meg az életkor-meghatározási vizsgálattal kapcsolatban:

„... nem csak a fizikai megjelenést kell figyelembe venni, hanem a kérelmező pszichés érettségét is. Továbbá a vizsgálatot a tudomány elvárásainak megfelelő módszerrel, biztonságos, tisztességes, a gyermekbarát és a gyermek nemét figyelembe vevő eljárásban kell lefolytatni. (...) Amennyiben kétség marad a gyermek életkora felől, úgy az ő javára kell döntenet, vagyis ha elképzelhető, hogy a kérelmező gyermek, akkor úgy kell kezelni őt.”

Jelenleg nincs olyan orvosi módszer, ami képes lenne teljes bizonyossággal, vagy legalább ahhoz közelítő módon meghatározni az életkort. A vonatkozó szakirodalom és tudományos publikációk szerint a jelenleg használt módszerek (ideértve a fogazat vizsgálatát is) akár 3-4 éves hibahatárral is dolgozhatnak, és igencsak vitatható, hogy várható-e tőlük megbízható, a teljes bizonyosság szintjét elérő eredmény egy 18 év körüli fiatal esetében.⁴

² EASO Practical Guide on Age Assessment <https://www.easo.europa.eu/sites/default/files/easo-practical-guide-on-age-assesment-v3-2018.pdf>

³ UN CRC General Comment No. on the Treatment of Unaccompanied and Separated Children Outside their Country of Origin <https://www.refworld.org/docid/42dd174b4.html>

⁴ Qubit: A menekültválság kezelésére felturbózzhatják a Horváth-órát <https://qubit.hu/2018/09/07/a-menekultvalsag-kezelesere-veitik-be-a-felturbozott-horvath-orat>; DW: German doctors reject mandatory age tests for asylum seekers <https://www.dw.com/en/german-doctors-reject-mandatory-age-tests-for-asylum-seekers/a-41993084> G.J. Roberts, S. Parekh, A.

Noha jelenleg nincs olyan jogszabály vagy következetes esetjog, ami szerint teljesen kizárt az orvosi vizsgálat, annak eredményének értékelésénél figyelembe kell venni a vizsgálat alá vontak szociológiai, gazdasági és kulturális hátterét. A korábban nélkülöző, nem megfelelő élelemhez jutó, a mindennapokban jelentős nyomás és stressz alatt élő kiskorúak esetén ennek biológiai jelei is megmutatkozhatnak.⁵

Kijelenthető, hogy nincs orvostudományi egyetértés a csontozat, ideértve a fogazat vizsgálatának megbízhatóságával kapcsolatban. Arról viszont van (éppen az orvostudományi konszenzus hiánya miatt is) jogi konszenzus, hogy *önmagában* az orvosi vizsgálat nem elégséges az életkor meghatározásához, annak egy komplex, több szakterületet magába foglaló, a gyermek jogait tiszteletben tartó, az ő meghallgatására épülő eljárás eredményének kell lennie.

Az EASO épp ezért – építve az elérhető esetjogra⁶ – az interdiszciplináris, vagyis a különböző tudományágak és módszertani megközelítések együttes, egymásra reagáló, egymást kiegészítő alkalmazását javasolja a tagállami hatóságoknak.

A tervezet 132. § jelen megfogalmazásában a fentieknek nem felel meg, amelynek rendszerszintű következménye lehet, hogy olyan gyerekek kerülnek, illetve maradnak őrizetben, akiket a Btátv. szerint nem lehetne őrizetben tartani.

A gyerekek meghallgatásának feltételei

A Magyar Helsinki Bizottság üdvözli a tervezet 190. § (6) bekezdését, amely egy fontos eljárási garanciát épít az idegenrendészeti meghallgatások rendjébe.

A belügyminiszter .../2024. (... ..) BM rendelete az idegenrendészeti eljárásban elrendelt őrizet végrehajtásának szabályairól

A tervezet 7. § (6) bekezdése nem jelent megfelelő garanciát arra, hogy a fogvatartott gyerekek kellő biztonságban lesznek az őrizeti helyen. Különösen igaz ez a 8. § tükrében, amely nem tartalmaz kellő garanciákat a kiskorúak védelmében. Noha a kiskorúak fogvatartása nem jogszerű és szükségszerűen veszélyezteti az ő fizikai, mentális és lelki egészségét, amennyiben ez mégis valósággá válik, akkor alapvetés kellene, hogy legyen a biztonságuk legmagasabb szintű garantálása.

Aggályos, hogy a 10. § nem sorolja fel a kísérő nélküli kiskorúak esetében a gyermekvédelmi gyámot és az eseti gyámot.

A 19. § (2) bekezdése nem nyújt kellő garanciát arra, hogy minden kiskorú részesülhessen oktatásban. A rendelkezéseknek a tanköteles kiskorúakra szűkítése a 16. életévüket betöltött kísérő nélküli kiskorúak őrizetbe vételének lehetőségével különösen aggályos, hiszen a rendszeres elfoglaltság és az intellektuális stimuláció segíthet valamilyen mértékben csökkenteni a fogvatartásnak a gyerekekre gyakorolt elkerülhetetlenül káros hatását.

Petrie, V.S. Lucas: Dental age assessment (DAA): a simple method for children and emerging adults in: Nature <https://www.nature.com/articles/bdj.2008.21>

⁵ B.S. Manjunatha and Nishit K. Soni – Estimation of age from development and eruption of teeth <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC4130020/>

⁶ Royal Courts of Justice, B v The Mayor and Burgesses of the London Borough of Merton, CO/881/2003 https://www.asylumlawdatabase.eu/sites/default/files/aldfiles/UK_060%20Judgment.pdf