



## A MAGYAR HELSINKI BIZOTTSÁG ÉSZREVÉTELEI

### a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló törvény tervezetéhez

2006. november 7.

A Magyar Helsinki Bizottság üdvözli a külföldi állampolgárokra vonatkozó szabályozás két törvényben való elkülönítését. Ennek indokát az adja, hogy a szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyek beutazására és tartózkodására vonatkozó szabályozás az EU *aquis* fejlődése következtében oly mértékben különbözik más külföldi állampolgárok jogaitól, hogy azok egy törvénybe foglalása a joggyakorlat kuszaságához és áttekinthetlenségéhez vezetne.

További indokul szolgál, hogy az „idegenrendészeti joganyag” jelentősen bonyolultabbá vált: új vízum, tartózkodási- és letelepedési engedély típusok, valamint új eljárások (pl. hontalanság) épültek be az idegenrendészeti joganyagba, miközben a korábbi eljárások is sok tekintetben változtak.

A Magyar Helsinki Bizottság a külföldieknek nyújtott jogi segítségnyújtás körében elsősorban azon harmadik országok állampolgárait és a hontalan külföldieket igyekszik segíteni, akik üldözés vagy egyéb emberi jogi jogsértések elől menekülve kényszerülnek elhagyni hazájukat, szokásos tartózkodási helyüket. Ezért észrevételeinket elsősorban a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló törvénytervezetre (a továbbiakban: törvénytervezet) korlátoztuk.

Mindenképp érdemes megjegyezni azonban, hogy a szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyek beutazásáról és tartózkodásáról szóló törvénytervezetben (a továbbiakban: EGTtv.) került szabályozásra a magyar állampolgárokhoz történő családdegyesítés kérdése, ezáltal a törvényalkotó igyekezett megelőzi azt az Unióban tapasztalt gyakorlatot, amely pozitív diszkriminációt eredményezett a tagállamok mozgásban levő állampolgárainak harmadik országbeli családtagjai esetében a nemzeti állam polgárának harmadik országbeli családtagjaival (és így a nemzeti állampolgárral) szemben.

#### **1. Személyi hatály (1. § (3))**

A harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló törvénytervezetet 1. § (3) bekezdése a személyi hatály szabályzásakor ki is veszi azon személyeket, akikre a szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyek beutazásáról és tartózkodásáról szóló törvény hatálya vonatkozik. Ez különösen fontos lehet olyan eseteken, amikor a harmadik országbeli külföldi családdegyesítés címén kívánna a Magyar Köztársaság területére beutazni, vagy ott tartózkodni.

Ez felveti azt a kérdést, hogy a két törvény milyen viszonyban fog állni egymással azokban az esetekben, amikor a harmadik országbeli külföldi magyarországi tartózkodása alatt fog családi kapcsolatot létesíteni.

További a személyi hatályhoz kapcsolódó észrevétel, hogy az Idtv. 3. § b) pontja szerint harmadik országbeli állampolgárnak kell tekinteni azt a személyt, aki nem valószínűsíti, hogy külön törvényben meghatározottak szerint a szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkezik. Ez tehát a külföldre, amennyiben érdeke fűződik hozzá az idegenrendészet eljárásban, hogy a szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyek beutazásáról és tartózkodásáról szóló törvényt alkalmazzák ügyében nem bizonyítani, hanem csak valószínűsíteni kell azt, hogy rá kiterjed a törvény személyi hatálya.

## 2. A hontalan fogalma (2. § b)

A Magyar Helsinki Bizottság üdvözli, hogy a törvénytervezet részletesen foglalkozik a hontalanok védelmével. A törvénytervezet 2. szakasz b) bekezdése azonban az 1954. évi Hontalansági Egyezmény szigorú, csak a *de jure* hontalanokat magában foglaló definícióját veszi át. Már az 1954-es Egyezmény Záróokmánya is megfogalmaz egy nem kötelező jellegű ajánlást annak érdekében, hogy a részes államok a *de facto* hontalanokat is a *de jure* hontalanokhoz hasonlóan kezeljék.<sup>1</sup>

A Magyar Helsinki Bizottság javasolja a törvénytervezet 2. szakasz b) pont kiegészítését az alábbi módon (javasolt új rész megvastagítva):

b) hontalan: akit saját joga szerint egyetlen állam sem ismer el állampolgárának, *illetve akit egyetlen államhoz sem fűz valós, az állami védelmet is magában foglaló állampolgársági jogviszony;*

A fenti kiegészítés lehetővé tenné azon külföldiek státuszának rendezését, akik bár „látszólag” rendelkeznek állampolgársággal (például lejárt útlevél), de bizonyítható vagy valószínűsíthető, hogy ez az állampolgársági viszony nem valós (például hosszú távú külföldi tartózkodás után az állam nem újítja meg az úti okmányokat és nem fogadja vissza az „állampolgárát”).

## 3. A „befogadott” fogalma (2. § f)

A törvénytervezet az Európai Unió Tanácsának a harmadik országok állampolgárainak, illetve a hontalan személyeknek menekültként vagy a más okból nemzetközi védelemre jogosultként való elismerésének feltételeiről és az e státuszok tartalmára vonatkozó minimumszabályokról szóló 2004/83/EK Irányelve (2004. április 29.) (a továbbiakban: Kvalifikációs Irányelv) szellemében, az eddigi hazai gyakorlatot megváltoztatva megkülönbözteti a kiegészítő védelemben részesített személyek és a befogadottak körét. A Magyar Helsinki Bizottság üdvözli az önálló, az eddiginél minden bizonnyal szélesebb körű jogokat nyújtó kiegészítő védelmi kategória létrejöttét, továbbá a befogadottak jogállásának külön jogszabályba utalását (29. szakasz (6)-(7) bek.).

Lévén az új szabályozás az eddiginél több „védelmi szint” létrejöttét eredményezi, álláspontunk szerint fontos a befogadottak pontos elkülönítése a többi magasabb védelmi kategóriától, továbbá javasoljuk a befogadott meghatározásának igazítását a több nemzetközi jogi dokumentum alapján kikristályosodott megfogalmazáshoz<sup>2</sup>. Ezzel kapcsolatban lásd még a non-refoulement-nal kapcsolatos 10. számú javaslat, illetve a hontalanok kérdésével foglalkozó 2, 13, 14, számú javaslatok.

A Magyar Helsinki Bizottság a törvénytervezet 2. szakasz f. pontjának kiegészítését javasolja az alábbi módon:

f) befogadott: aki az állampolgársága – hontalan esetén a szokásos tartózkodási helye – szerinti országba átmenetileg azért nem küldhető vissza, mert ott halálbüntetésnek, kínzásnak, *kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmódnak vagy büntetésnek* lenne kitéve, és nincs olyan biztonságos harmadik ország, amely befogadja, *de ugyanakkor nem jogosult sem menekültkénti vagy hontalankénti elismerésre, sem ideiglenes vagy kiegészítő védelemre;*

<sup>1</sup> “that each Contracting State, when it recognizes as valid the reasons for which a person has renounced the protection of the State of which he is a national, consider sympathetically the possibility of according to that person the treatment which the Convention accords to stateless persons.”

<sup>2</sup> Az egyezmény az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről 3. cikke, a polgári és politikai jogok nemzetközi egyezségokmánya 7. cikke és a kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó büntetések vagy bánásmódok elleni nemzetközi egyezmény alapján

#### **4. A három hónapot meg nem haladó tartózkodásra jogosító vízum (8-12. §)**

A tervezet 8. §-a szabályozza, hogy a három hónapot meg nem haladó tartózkodásra jogosító vízum lehet repülőtéri tranzitvízum, átutazóvízum és rövid időtartamú tartózkodásra jogosító vízum.

A tervezet 10. § (1) bekezdése értelmében a három hónapot meg nem haladó tartózkodásra jogosító vízum által biztosított tartózkodás időtartama csak humanitárius, keresőtevékenységgel összefüggő, személyes vagy elháríthatatlan ok fennállása esetén hosszabbítható meg, feltéve, hogy

- a kérelmező megfelel a Schengeni határ-ellenőrzési kódex 5. cikk (1) bekezdés a), valamint c)-e) pontjaiban foglalt feltételeknek,
- a meghosszabbítást alátámasztó új tények a vízum kiadásakor még nem álltak fenn, és
- a meghosszabbítás nem vezet a vízum céljának megváltozásához.

Álláspontunk szerint a gyakorlatban valószínűtlen, hogy repülőtéri vagy tranzitvízum esetén a keresőtevékenységgel összefüggő ok merülhesse fel. Rövid időtartamú tartózkodásra jogosító vízum esetén az ok a keresőtevékenységgel összefüggő, bár nyilvánvaló, hogy ezzel a külföldi nem szerez jogot arra, hogy vízumát keresőtevékenység céljából hosszabbítsa meg. Üdvözlendő azonban, hogy ez az ok is szerepelhet a rövid időtartamú tartózkodásra jogosító vízum meghosszabbításául.

#### **5. A három hónapot meghaladó tartózkodás (13-15. §)**

A törvénytervezet 13. § (1) bekezdésének tartalmához képest a jogszabályhely (3) bekezdése szerint: „Az a harmadik országbeli állampolgár, aki rendelkezik valamely, az (1) bekezdés b. pontjában felsorolt engedéllyel, a beutazáskor mentesül az (1) bekezdés c.-g. pontjában foglalt feltételek igazolása alól.”

A jogszabály így önmagával kerül ellentmondásba. Az (1) bekezdés b) pontjában felsorolt okmányok megléte nélkülözhetetlen feltételt képez a beutazáshoz, viszont a b) pontban nevesített okmányokat pedig a külföldi eleve csak akkor kaphatja meg, ha a beutazás előtt megvizsgálják a c)-g) pontban foglalt feltételek fennállását. Így a (3) bekezdésben foglalt kedvezmény gyakorlatilag kiürül, annak vizsgálatára nem kerül sor, és soha nem is került sor a beutazáskor, ha az illető rendelkezik a b. pontba felsorolt okmányok valamelyikével.

A törvénytervezet 13. szakaszában felsorolt feltételek egy része (rendelkezik a vissza- vagy továbbutazáshoz szükséges engedéllyel és a kiutazás költségeit is biztosító anyagi fedezettel) nem értelmezhető a családdegyesítési célú tartózkodás vonatkozásában, kötelező alkalmazásuk aggályos.

A 15. § (3) bekezdésében a tartózkodási vízum bírósági felülvizsgálata esetén, a külföldi jogi státuszának mihamarabbi rendezése végett indokolt volna a jogorvoslati eljárás idejét is meghatározni.

#### **6. Tartózkodási engedély szerzése névházassággal (18. § (1) d.)**

A tartózkodási engedély kiadásának vagy meghosszabbításának megtagadására, illetve visszavonására adna lehetőséget a 18. szakasz (1) bek. d) pontja abban az esetben, ha a házasság valójában „névházasság”. Fontosnak tartanánk, hogy a törvény részletesen sorolja fel azokat a szempontokat, amelyek alapján az idegenrendészeti hatóság megítélheti, hogy a külföldi állampolgár a családi kapcsolatot vajon kizárólag a családi együttélés céljára szolgáló tartózkodási engedély kiadása érdekében hozta-e létre. A névházasságok elleni küzdelemről szóló intézkedések elfogadásáról 1997. évi december 4-én kiadott tanácsi határozat számos körülményt felsorol<sup>3</sup>, amely alapján arra lehetne

<sup>3</sup> 2. Factors which may provide grounds for believing that a marriage is one of convenience are in particular:

- the fact that matrimonial cohabitation is not maintained,
- the lack of an appropriate contribution to the responsibilities arising from the marriage,
- the spouses have never met before their marriage,
- the spouses are inconsistent about their respective personal details (name, address, nationality and job), about the circumstances of their first meeting, or about other important personal information concerning them,

következtetni, hogy névházasságról van szó – javaslatunk szerint célszerű volna a felsorolást a magyar jogba átültetni.

## 7. A családegyesítésre jogosult családtagok körének bővítése (19. §)

A Magyar Helsinki Bizottság üdvözi, hogy a családegyesítésre jogosult családtagok köre a törvénytervezet értelmében bővül. Mindazonáltal a gyakorlati tapasztalatok azt mutatják, hogy különösen nemzetközi védelemben részesített személyek esetén előfordul, hogy a származási országban marad egy önmaga ellátására képtelen, teljes egészében a Magyarországra (ez esetben kényszerből) elmenekült családtagoktól függő rokon<sup>4</sup>. Ez különösen életszerű annak figyelembevételével, hogy a Magyarországon elismert menekültek és befogadottak olyan társadalmakból jönnek, ahol a családi kötelek erősen eltérnek az Európában megszokottaktól. A Magyar Helsinki Bizottság javasolja a törvénytervezet 19. szakasz (3) bek. kiegészítését az alábbi módon:

(3) Családi együttélés biztosítása céljából tartózkodási vízumot, illetve tartózkodási engedélyt kaphat a családegyesítő vagy házastársa, illetve a menekültként elismert személy eltartott szülője, ha a származás szerinti országban nem részesül megfelelő családi támogatásban, valamint a családegyesítő vagy házastársa, illetve menekültként elismert személy nagykorú, nem házas gyermeke, vagy különleges méltánylást igénylő esetben más közeli hozzátartozója, ha egészségi állapota miatt képtelen önmagáról gondoskodni.

Az idegenrendészeti hatóság eddig is – eseti alapon – lehetővé tette a beutazást néhány ilyen külföldi részére, a fenti javaslat megteremtése mindennek a jogszabályi hátterét.

## 8. Befogadottak és hontalanok humanitárius tartózkodási engedélye (29. §)

A 29. szakasz (2) bek. értelmében a humanitárius tartózkodási engedély legfeljebb hat hónapra adható, amely alkalmanként meghosszabbítható további hat-hat hónappal. Míg ez a korlátozás érthető például a menedékkérők esetében, súlyosan aggályos a befogadottak és hontalanok esetében.

A hontalan jogállás nem ideiglenes jellegű, az „abból kivezető” tartós megoldás általában a befogadó ország állampolgárságának megszerzése, amely éveket igényel. Ennek szellemében biztosít az 1954. évi Hontalansági Egyezmény<sup>5</sup> is a menekültekéhez hasonló széles körű jogokat a hontalan személyek számára.

A kiegészítő védelem, mint jogállás – bár kiegészítő jellegű – általában nem tekinthető egyértelműen rövid távú, átmeneti jellegű védelemnek. A kiegészítő védelemre jogosító tipikus tényezők (például embertelen büntetési formák vagy polgárháború a származási országban) általában nem szűnnek hat vagy tizenkét hónap alatt.

- 
- the spouses do not speak a language understood by both,
  - a sum of money has been handed over in order for the marriage to be contracted (with the exception of money given in the form of a dowry in the case of nationals of countries where the provision of a dowry is common practice),
  - the past history of one or both of the spouses contains evidence of previous marriages of convenience or residence anomalies.
- In this context, such information may result from:
- statements by those concerned or by third parties,
  - information from written documentation, or
  - information obtained from inquiries carried out.

[http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31997Y1216\(01\):EN:HTML](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31997Y1216(01):EN:HTML)

<sup>4</sup> Példaként említhető egy Magyarországon elismert afgán menekült idős, vak nővére, aki súlyosan kiszolgáltatottá vált, miután az őt korábban ellátó családtagok mind Magyarországra jöttek.

<sup>5</sup> A New Yorkban, 1954. szeptember 28-án kelt, a Hontalan Személyek Jogállásáról szóló Egyezmény

A hat hónapos tartózkodási engedély további a kiegészítő védelemben részesített külföldiek esetén ellentmond a Kvalifikációs Irányelv 24. cikk (2) bekezdésének, amely legalább egy éves érvényességű idejű és megújítható tartózkodási engedélyt ír elő<sup>6</sup>.

A Magyar Helsinki Bizottság javasolja a törvénytervezet 29. szakasz (2) bek. kiegészítését az alábbi módon:

(2) A humanitárius célból kiadott tartózkodási engedély érvényességi ideje legfeljebb hat hónap, amely alkalmanként legfeljebb hat hónappal meghosszabbítható. *Ez alól kivételt képez a) a hontalanok számára humanitárius célból kiadott tartózkodási engedély, melynek érvényességi ideje legalább három év, és amely alkalmanként legalább három évvel meghosszabbítható, illetve b) a kiegészítő védelemben részesített személyek számára humanitárius célból kiadott tartózkodási engedély, melynek érvényességi ideje legalább egy, de legfeljebb három év, és amely alkalmanként legfeljebb három évvel meghosszabbítható.*

A Magyar Helsinki Bizottság üdvözli, hogy ha a humanitárius tartózkodási engedély kiadására az arra feljogosított hatóság vagy szerv indítványa alapján kerül sor, akkor a tartózkodási engedély visszavonása, meghosszabbítása vagy a meghosszabbítás megtagadása az indítványozásra jogosult hatóság vagy szerv kezdeményezésére vagy hozzájárulásával történhet. Ez garanciát jelent, hogy a befogadottak esetében a hosszabbítási és visszavonási eljárásban a státuszt megállapító hatóság továbbra is meghatározó szerepet kapjon. Továbbra is hiányoljuk azonban a döntés határozatban történő megállapítását.

Ezért javasoljuk, hogy a 29. § (3) bekezdése az alábbiak szerint módosuljon:

(3) A humanitárius célból kiadott tartózkodási engedély – a 18. § (1) bekezdésében foglaltaktól eltérően – nem hosszabbítható meg, illetve *azt határozatban* vissza kell vonni, ha (...)

## **9. A beléptetés megtagadása és a visszairányítás (40.§)**

Évente mintegy 30000 visszairányításra kerül sor, ezek között akár több száz is lehet, aki nemzetközi védelemre szorul. Emiatt Bizottság szerint szükséges a következők jogszabályba foglalása:

Visszairányítás esetén a külföldi részére rövid, egy oldalas tájékoztató lapot kell adni (lehetőleg az anyanyelvén), amely informálja, hogy ki kérhet és kaphat védelmet. A külföldi a lap másolatán aláírásával igazolja, hogy a tájékoztatót megkapta, megértette, és nem kér védelmet.

Amennyiben a visszairányítottat előállítják és meghallgatják, a meghallgatásról a hatóság jegyzőkönyvet vesz fel, amelynek egyik példányát a külföldi megkapja.

## **10. A kiutasítási határozat meghozatala előtt mérlegelendő szempontok (45. § 1.)**

A Magyar Helsinki Bizottság üdvözli, hogy a törvénytervezet – a kiutasítást elrendelő határozat meghozatalát megelőzően az idegenrendészeti hatóság által kötelezően mérlegelendő szempontok meghatározásával – beépítené a magyar jogba az Európai Emberi Jogi Bíróság által az Európai Emberi Jogi Egyezmény 8. cikkének alkalmazása során kikristályosodott tesztet. Álláspontunk szerint ez azt jelenti, hogy ha valamelyik szempont alkalmazásának lehetősége felmerül, akkor a hatóságnak indokolási kötelezettsége keletkezik minden ilyen esetben, ha a külföldi kiutasítása mellett dönt.

## **11. A non-refoulement elve (51-52. §)**

<sup>6</sup> Az Európai Unió Tanácsának 2004/83/EK Irányelve (2004. április 29.) a harmadik országok állampolgárainak, illetve a hontalan személyeknek menekültként vagy a más okból nemzetközi védelemre jogosultként való elismerésének feltételeiről és az e státuszok tartalmára vonatkozó minimumszabályokról, 24. cikk 2. bek.

<sup>7</sup> Analógiaként alapul véve a Kvalifikációs Irányelv 24. cikk 1. bekezdésben foglalt rendelkezését, mely a menekültek számára minimum három évre szóló tartózkodási engedély kiadását írja elő

A Magyar Helsinki Bizottság üdvözli, hogy a törvénytervezet is fenntartja a *non-refoulement* általános tilalmának szigorú értelmezését. Az 51. szakasz (1) bekezdésében szereplő megfogalmazás azonban néhány elemében eltér a nemzetközi jogi dokumentumokban alkalmazott szóhasználat pontos fordításától.

A Magyar Helsinki Bizottság a törvénytervezet 51. szakasz (1) bek. alábbi kiegészítését javasolja:

(1) A visszairányítás, illetve a kiutasítás nem rendelhető el, illetőleg nem hajtható végre olyan országba, amely az érintett tekintetében nem minősül biztonságos származási vagy biztonságos harmadik országnak, így különösen, ahol a harmadik országbeli állampolgár **[faji, vallási okból, nemzeti, társadalmi hovatartozása vagy politikai nézete]** *faji, vallási, nemzeti hovatartozása, egy meghatározott társadalmi csoporthoz tartozása vagy politikai véleménye*<sup>8</sup> miatt üldöztetés veszélyének lenne kitéve, továbbá olyan állam területére vagy olyan terület határára sem, ahol nyomós oknál fogva tartani lehet attól, hogy a visszairányított, illetve a kiutasított harmadik országbeli állampolgár kínzásnak, *kegyetlen*, embertelen, megalázó bánásmódnak *vagy büntetésnek*<sup>9</sup>, vagy halálbüntetésnek lenne kitéve (non-refoulement).

Az ENSZ Kínzás elleni egyezménye és az Európai Emberi Jogi Egyezmény 3. cikkeiben megfogalmazott alapjog védelme egyértelműen állami kötelezettség. Ezt tükrözi az 52. szakasz (1) bekezdése, amikor minden esetben az idegenrendészeti hatóság kötelezettségévé teszi e kérdés vizsgálatát. Éppen ezért visszaszámítás, hogy bírósági kiutasítás esetén ugyan a büntetés-végrehajtási bíró megállapítja a kiutasítás végrehajtásának tilalmát (52. szakasz 2. bek.), a kiutasítási akadály megállapítása, tehát a tilalom vizsgálata azonban a külföldi kérelmére indul. Álláspontunk szerint a kizárólag kérelemre induló eljárással a Magyar Köztársaság nem teljesíti a fent hivatkozott nemzetközi egyezményekből fakadó kötelezettségét, mert nem teremti meg annak eljárásjogi garanciáit, hogy az abszolút tilalmat a magyar hatóságok ténylegesen megvizsgálják közvetlenül a kiutasítás végrehajtása előtt. A közvetlen vizsgálatra azért van szükség, mert a kiutasítás mellékbüntetés kiszabása és annak tényleges végrehajtása között hosszú évek telhetnek el (szabadságvesztés büntetés letöltése során), mely idő alatt a származási országban a körülmények lényegesen megváltozhatnak. Ez teszi szükségessé az újabb vizsgálatot.

Javasoljuk továbbá, hogy az idegenrendészeti hatóság a büntetés-végrehajtási bíró megkeresésére is nyilvánítson véleményt, ha a kiutasított közvetlenül a büntetés-végrehajtási bírónak nyújtja be a kiutasítási akadály megállapítása iránti kérelmét.

Javaslatunk tehát az 52. szakasz (2) bekezdésének alábbi módosítása:

(2) A bíróság által elrendelt kiutasítás végrehajtásának tilalmát a büntetés-végrehajtási bíró *hivatalból, illetőleg arra irányuló kérelemre, az idegenrendészeti hatóság véleménye figyelembe vételével* állapítja meg.

## 12. Az őrizet (54-55. §)

A Magyar Helsinki Bizottság üdvözli, hogy az idegenrendészeti őrizet a jelenlegi 5 napról 72 órára, valamint maximális időtartama 12 hónapról 6 hónapra csökkent.

Üdvözljük, hogy a törvénytervezet nem ismeri az őrizet elrendelésének kötelező eseteit és azt lehetőségként kezeli – ezáltal lehetővé téve, hogy a külföldi állampolgár helyzetét, személyes körülményeit is értékelje a hatóság mérlegelése során.

<sup>8</sup> A menekültek helyzetére vonatkozó 1951. évi Egyezmény 1.A cikk (2) bek. alapján

<sup>9</sup> Az egyezmény az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről 3. cikke, a polgári és politikai jogok nemzetközi egyezségokmánya 7. cikke és a kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó büntetések vagy bánásmódok elleni nemzetközi egyezmény alapján

Mindazonáltal aggályosnak tartjuk, hogy a törvénytervezet a kiutasítás végrehajtásának biztosítása érdekében szinte kizárólagosan, a külföldi állampolgár helyzetére, körülményeire tekintet nélkül az őrizet intézményét kívánja továbbra is alkalmazni. A harmadik országok illegálisan tartózkodó állampolgáraink visszatérésével kapcsolatban a tagállamokban használt közös normákról és eljárásokról szóló irányelv-javaslat<sup>10</sup> [a továbbiakban: visszatérési irányelv-javaslat] is az arányosság és fokozatosság elvéhez köti az őrizet alkalmazását (14. cikk 1. bek.).

A Magyar Helsinki Bizottság álláspontja szerint az őrizeten kívül más működőképes alternatívák is rendelkezésre állnak ahhoz, hogy a kiutasítás végrehajtása biztosított legyen. Külföldi példák<sup>11</sup> is igazolják, hogy az arányosság elvét tiszteletben tartó alternatív megoldások (pl. a hatóságoknál való rendszeres jelentkezés, óvadék, kijelölt helyen való tartózkodás előírása) a kiutasított külföldiek egyes csoportjainál hasonlóan hatékony, viszont költségkímélőbb és az emberi méltóságot inkább tiszteletben tartó megoldást jelenthetnek.

A fentiekre tekintettel javasoljuk az őrizethez képest kevésbé súlyos korlátozást jelentő intézkedések bevezetését, illetve az őrizet elrendelésének korlátozását arra az esetre, ha igazolható, hogy az őrizet alternatívái nem biztosítanak a kiutasítás végrehajtását.

A Magyar Helsinki Bizottság fenntartja azt az évek óta hangoztatott, és az ENSZ Menekültügyi Főbiztossága Végrehajtó Bizottsága által<sup>12</sup> is alátámasztott álláspontját, hogy a menedékkérők fogvatartása csak rendkívül indokolt esetben lehet jogszerű. Mivel a törvénytervezet hat hónapban limitálja az idegenrendészeti őrizet tartamát, és a menedékjogi eljárásban jogerős döntés ennyi idő alatt várhatóan nem születik, már az őrizet elrendelésének pillanatában alkalmazhatóvá válik az őrizet megszüntetését előíró 54. szakasz (4) b. pontja, hiszen nyilvánvalóvá válik, hogy a kiutasítást nem lehet végrehajtani a hat hónap leteltével.

A fenti érvelés tekintetében mutatkozik meg az a tervezet 54. szakasz (4) b. pontjában rejlő azon abszurd lehetőség, miszerint annak nyelvtani értelmezése alapján a hivatkozott megszüntetési ok ténylegesen csak akkor alkalmazható, ha az adott külföldi állampolgár vonatkozásában azt lehet igazolni, hogy a kiutasítását soha nem lehet végrehajtani (ez még a befogadott, illetve a menekült esetében sem igaz). Ezért szűkítés nélkül ezen jogszabályhely alkalmazhatatlan.

Javasoljuk ezért, hogy a 54. szakasz (4) b. pontjában jelenjen meg az a rendelkezés, hogy az őrizetet azonnal meg kell szüntetni, ha nyilvánvalóvá válik, hogy annak maximális időtartama alatt sem hajtható végre a kiutasítás. A javasolt módosítás abban az esetben is indokolt, ha a végleges jogszabály-szöveg nem zárja ki a menedékkérők őrizetét.

b) nyilvánvalóvá válik, hogy a kiutasítást az elrendeléstől számított hat hónapon belül nem lehet végrehajtani.

Továbbá indokolt, hogy a külföldi fogvatartása ne történhessen meg olyan okból, amelyért nem tehető felelőssé. Ennek alapján a Bizottság a következő kiegészítő szöveges javaslatot teszi.

d) Az őrizetet meg kell szüntetni, ha a kiutasítást olyan okból, amelyért a külföldi nem tehető felelőssé, nem lehet végrehajtani.

A menedékjogról szóló 1997. évi CXXXIX. törvény végrehajtására kiadott, a menekültügyi eljárás részletes szabályairól és a menedékesek okmányairól szóló 172/2001. (IX. 26.) Kormányrendeletnek a bizonyítás című fejezetében a 21. § (1) és (2) bekezdése a menedékkérő védelme érdekében akként rendelkezik, hogy „az eljárás során a menekültügyi hatóság nem léphet kapcsolatba a kérelmező származási országával vagy olyan országgal, amelyről feltételezhető, hogy információt továbbít a

<sup>10</sup> Brüsszel, 2005. szeptember 1., COM(2005) 391 végleges

<sup>11</sup> UNHCR LEGAL AND PROTECTION POLICY RESEARCH SERIES: Ophelia Field Alternatives to Detention of Asylum Seekers and Refugees, POLAS/2006/03, 2006. április  
<http://www.unhcr.org/protect/PROTECTION/4474140a2.pdf>

<sup>12</sup> UNHCR EXCOM Conclusion no. 44 (XXXVII) on the Detention of Refugees and Asylum Seekers

származási országba. A kérelem elbírálásához szükséges információ megszerzése érdekében megkeresett szerv a menekültügyi eljárásban hozott jogerős és végrehajtható határozat meghozataláig nem léphet kapcsolatba a kérelmező származási országával vagy olyan országgal, amelyről feltételezhető, hogy információt továbbít a származási országba, ha a kapcsolatfelvételtől adódóan a kérelmező származási országa tudomást szerezhet arról, hogy a kérelmező Magyarországon menedékkérelmet nyújtott be.”

Ez a védelem indokolt abban az esetben is, ha a menedékkérővel szemben idegenrendészeti eljárás indult, és emiatt a kérelmezőt őrizetbe vették. A törvénytervezet jelenlegi szövegével tehát a menedékkérelmi eljárás egyik garanciális alapelve sérülne meg.

A 60. § (2) bekezdését az alábbiak szerint javasoljuk módosítani:

(2) Az őrizetet elrendelő hatóság a harmadik országbeli állampolgár kérelmére, vagy ha kétoldalú konzuli egyezmény ezt kötelezővé teszi – kivéve, ha a külföldi menedékkérelmi kérelmet nyújtott be – az idegenrendészeti őrizetbe vételről vagy a kijelölt helyen való tartózkodás kötelezettségéről, illetőleg az őrizet időtartamának meghosszabbításáról köteles a külpolitikáért felelős miniszter útján, késedelem nélkül értesíteni a harmadik országbeli állampolgár magyarországi konzuli vagy diplomáciai képviselőjét ellátó szervet. Amennyiben a harmadik országbeli állampolgár konzuli képviselője nem biztosított, az értesítést a külpolitikáért felelős miniszternek kell továbbítani.

### 13. Az őrizet végrehajtása (60-61. §)

Álláspontunk szerint célszerű volna megjelentetni a visszatérési irányelv-javaslatnak az őrizet végrehajtására vonatkozó több garanciális szabályát a magyar jogban, tekintettel arra, hogy e normák nemzetközi jogi emberi jogi sztenderdeknek tükröznek.

Javasoljuk, hogy az idegenrendészeti őrizet kijelölése (61. szakasz (1) bek.) tárgyában a törvény nevezze meg, hogy milyen hatóság milyen formában jogosult a végrehajtás céljára szolgáló hely meghatározására. Aggályosnak tartjuk, hogy a törvénytervezet az őrizet foganatosításánál (61. § (1) bek.) csak annyit mond, hogy azt az erre a célra kijelölt helyen kell foganatosítani, ezzel lehetőséget nyújtva a jelenlegi idegenrendészeti fogdák mellett rendőrségi fogdán vagy büntetés-végrehajtási intézetben történő fogvatartásra. A Magyar Helsinki Bizottság általánosságban ellenzi az idegenrendészeti okok miatt fogva tartott külföldiek elhelyezését büntetés-végrehajtási intézetben, hiszen e külföldi állampolgárok szabadságának megvonására nem büncselekmény elkövetése miatt kerül sor, illetve ez felerősítheti az idegenellenességet.

A visszatérési irányelv-javaslat 15. cikk 2. bekezdése kimondja azt a migránsok fogvatartásával kapcsolatos nemzetközi jogi sztenderdet, hogy amennyiben nincs lehetőség speciális létesítményben végrehajtani az idegenrendészeti őrizetet, és kényszerűségből büntetés-végrehajtási intézetben kell azt foganatosítani, biztosítani kell, hogy a külföldi állampolgár a többi, más okból fogvatartott személytől elkülönítve legyen.

A Magyar Helsinki Bizottság javasolja a jelenleg hatályos Idtv (54. § (2) bek. b. pont). rendelkezésének megtartását, a törvénytervezet 61. szakasz 2. bekezdésének ilyen tartalmú kiegészítését:

(2) Az őrizet végrehajtása során a férfiakat a nőktől, valamint büntetés-végrehajtási intézetben történő végrehajtás esetében az idegenrendészeti őrizetben lévő külföldit az elzárást töltőktől, az előzetes letartóztatásban lévőktől és az elítéltektől el kell különíteni.

Továbbá a végrehajtási rendeletek szintjén szabályozni kell, hogy az idegenrendészeti őrizet végrehajtása során a fogvatartottakra nem vonatkozhatnak szigorúbb szabályok, mint az elzártaakra.



Különösen aggályosnak tartjuk, hogy a törvénytervezet hallgat a kiskorú harmadik országbeli állampolgárok őrizetbe vételének tilalmáról vagy legalább speciális szabályairól. A releváns nemzetközi emberi jogi normák és a Magyar Helsinki Bizottság álláspontja szerint a kiskorú migránsok fogvatartását mindenképpen kerülni kell, hiszen az ellentmond a gyermek mindenképp felett álló érdekének (ENSZ gyermekjogi egyezménye 2. cikk), ezért javasoljuk, hogy a törvénytervezetben jelenjen meg a (kísérő nélküli vagy kísérővel érkező) kiskorúak őrizetbe vételének kifejezett tilalma.

A nemzetközi jogi normák<sup>13</sup> is megerősítik azon álláspontunkat, hogy a kísérővel érkező kiskorú harmadik országbeli állampolgár őrizetbe vétele is kerülendő, és csak abban az esetben alkalmazható, ha a kiutasítás végrehajtásának biztosítása más, a személyes szabadságot kevésbé korlátozó intézkedések alkalmazásával nem lenne megfelelően hatékony.

E tekintetben szükségesnek tartjuk, hogy – a visszatérési irányelv-javaslat tervezett szabályaira (15. cikk. 3. bek.) is tekintettel – a magyar idegenrendészeti szabályozás tegye világossá, hogy kísérő nélküli kiskorú külföldi állampolgár nem vehető őrizetbe, továbbá a kísérővel érkező kiskorú külföldi állampolgár lehetőleg szintén ne kerüljön őrizetbe, azonban az őrizet elrendelése esetén se foganatosítsák azt büntetés-végrehajtási intézetben, illetve ne válasszák el nagykorú kísérőjétől, kivéve, ha a gyermek mindenképp felett álló érdeke ezt kívánja.

#### **14. A hontalansági eljárás, a hontalanok státusza (VIII. fejezet, 76-86. §)**

A Magyar Helsinki Bizottság üdvözli, hogy a törvénytervezet részletesen foglalkozik a hontalanok védelmével.

Mindazonáltal álláspontunk szerint kívánatosabb lenne a hontalanok védelmének külön jogszabályban vagy a menedékjogi törvényben való rendezése. Bár a hontalanság tényállásának megállapítása alapvetően idegenrendészeti feladat (külföldi hatóságokkal való kapcsolatfelvételt igényel), a hontalanok a menekültekhez hasonlóan védelemre szoruló, Magyarország nemzetközi jogi kötelezettségei alapján arra jogosult külföldiek (az 1954-es Hontalansági Egyezmény is sok tekintetben „másolja” az 1951-es Genfi Egyezmény rendelkezéseit és szerkezetét).

E szemlélet meghonosításában játszhatna kulcsszerepet, ha **a hontalanok védelme önálló jogszabályban öltene formát vagy a menedékjog körébe kerülne, és ennek megfelelően a hontalansági eljárást a menekültügyi hatóság egy szakosított csoportja végezné.**

A hontalanok védelme terén Európában leginkább példaértékű gyakorlatnak tekinthető Spanyolország<sup>14</sup> rendelkezik külön e célra alkotott jogszabállyal, a hontalanság-meghatározási eljárást pedig a spanyol menekültügyi hatóság (Oficina de Asilo y Refugio) végzi.

A hontalanok jogai és kötelezettségei az 1954-es Egyezmény szellemében nagyon hasonlóak a menekültekéhez. A hontalanok is kényszervándorok, akik számára a szokásos tartózkodási helyre való visszatérés általában nem jelent rövid távon megvalósítható, humánus és emberi jogi szempontból elfogadható alternatívát. Ennek megfelelően **szükségesnek tartjuk a hontalanok jogi státuszának közelítését a menekültekéhez, a jelenlegi szemlélet helyett, amely a hontalanok számára lényegében a befogadottakéhoz hasonló státuszt biztosít.** Ez magában foglalná a munkaerőpiachoz való korlátlan hozzáférést<sup>15</sup>, szociális juttatásokat és a családegyesítés terén a menekültek számára biztosítandó könnyítéseket is.

<sup>13</sup> Nemzetközi egyezmény a gyermek jogairól 37. cikk, ENSZ Menekültügyi Főbizottság Iránymutatás a menedékkérők fogvatartására vonatkozó feltételekről és sztenderdekről (1999. február) – 6. iránymutatás a 18 éven aluli személyek fogvatartásáról

<sup>14</sup> Az EU-ban csak Spanyolország rendelkezik önálló hontalansági jogszabállyal és az elismert hontalanok számára biztosított jogok is itt vannak a legközelebb az 1954-es Hontalansági Egyezmény előírásaihoz. Ezen kívül Francia- és Olaszország rendelkezik még formalizált hontalanság-meghatározási eljárással.

<sup>15</sup> 1954-es Hontalansági Egyezmény, 17. cikk 2. bek.

A Bizottság üdvözli, hogy a törvénytervezet 77. szakasza kötelezővé teszi a kérelmező meghallgatását mind a közigazgatási, mind a bírói szakban. Ezzel együtt megnyílt a jogorvoslat lehetősége, valamint szintén fontos szempont, hogy a bírói eljárás azon közigazgatási perek kategóriájába került, ahol a bíróság reformatórius jogkörrel is rendelkezik a felülvizsgálat folyamán.

## 15. A bizonyítás terhe a hontalansági eljárásban (79. §)

Az eljárás során a kérelmezőt nem terheli bizonyítási kötelezettség, hasonlóan a menekültügyi eljárásokhoz elég valószínűsíteni hontalanságát. Ehhez kérelemre az idegenrendészeti hatóságoknak segítséget kell nyújtaniuk. Rendkívül fontos tehát, hogy a hontalan státuszt kérők tájékoztatva legyenek a joguk felől az eljárás elején, továbbra az is, hogy az ügyben eljáró idegenrendészeti hatóság számára – saját közreműködése esetén is – elegendő legyen a bizonyítás alacsonyabb foka, azaz a valószínűsítés, igazolás. Erre való tekintettel, és az eljárás hasonló jellege miatt célszerűnek tűnik az ügycsoport átemelése a menedékjogi joganyagba, és a hatósági jogalkalmazó jogkör telepítése a menekültügyi hatósághoz.

A törvénytervezet 79. szakasza kizárólag a kérelmezőre helyezi a bizonyítás terhet a hontalansági eljárásban. Bár nem vitatható – kérelemre induló, védelem megszerzését célzó eljárásról lévén szó – a kérelmező elsődleges szerepe a bizonyításban (valószínűsítésben), az eljárás gyakorlati jellegéből kiindulva és a hatékonyság szempontjait figyelembe véve a tényleges eljárási cselekményeket a hatóság kell, hogy megvalósítsa. A hontalanság megállapítása – a menedékjogi eljárással szemben – viszonylag egyszerű eljárási cselekményeket foglal magában, leghatékonyabb módja az összes látókörbe kerülő (a 79. szakasz (1) bekezdésben felsorolt) állam hatóságaival való kapcsolatfelvétel. Mivel életszerűtlen, hogy a hontalan státuszt kérelmező személyek többsége rendelkezzen bármilyen formális dokumentummal e tény igazolására, a kérelmező „bizonyítási” lehetőségei általában igen korlátozottak.

A Magyar Helsinki Bizottság javasolja a törvénytervezet 79. szakasz módosítását az alábbi módon (megváltoztatott és új részek megvastagítva), melyhez az alapot az e téren formális útmutatással bíró francia menekültügyi hatóság (Office français de protection des réfugiés et apatrides) szolgáltatja<sup>16</sup>:

**(1) [A hontalanság megállapítására irányuló eljárás során a kérelmezőnek a hontalanságát igazolnia vagy valószínűsítene kell, különösen:] *A hontalanság megállapítását a menekültügyi/idegenrendészeti<sup>17</sup> hatóság végzi, különösen a kérelmező:***

a) a születési helye,  
b) a korábbi lakó- vagy tartózkodási helye, továbbá  
c) a családtagjai állampolgársága szerinti állam vonatkozásában.

**(2) Az (1) bekezdés szerinti eljárásban [– kérelemre – az idegenrendészeti hatóság a magyar külképviseletek] *a menekültügyi/idegenrendészeti<sup>18</sup> hatóság az illetékes államok hatóságaival való kapcsolatfelvétel<sup>19</sup> útján igazgatási segítséget nyújt.***

**(3) *A kérelmező köteles minden rendelkezésére álló információt az eljáró hatóság tudomására hozni, amely elősegítheti a hontalanság tényének megállapítását.***

## 16. Védelemben részesített személyek családjegyzése

<sup>16</sup> „Au cours de l'instruction, l'Office recueille tous les éléments, notamment à travers l'entretien, permettant de déterminer les différents pays auxquels l'étranger peut être "rattaché". Puis, l'Office examine dans quelle mesure le demandeur peut bénéficier de la nationalité de chacun de ces Etats. L'OFPRA a la faculté d'interroger les représentations consulaires de ces Etats en France sur le lien de rattachement juridique de l'étranger à leur Etat.”

<sup>17</sup> Lásd az előző ajánlást a hontalanság menedékjogi körbe való utalásáról

<sup>18</sup> Lásd az előző ajánlást a hontalanság menedékjogi körbe való utalásáról

<sup>19</sup> Felesleges a kapcsolatfelvétel az illetékes magyar külképviseletekre korlátozni, hiszen gyakorlati szempontból sokkal hatékonyabbnak bizonyulhat a kérdéses állam(ok) Magyarországra akkreditált külképviseletével való közvetlen kapcsolatfelvétel. A francia menekültügyi hatóság útmutatása is ezt az eljárási módot nevesíti.

A törvénytervezet aggályos módon nem tartalmazza az EU Családegysítési Irányelvében szereplő, a jelenleg hatályos Idtv. által is átvett könnyítéseket a menekültek családegysítését illetően:

- három hónapos „türelmi időszak” a menekültkénti elismerést követően, amely alatt nem kell bizonyítani a megélhetés, lakhatás és egészségbiztosítás meglétét (Irányelv 12. cikk 1. bek. – Idtv. 14/A. szakasz (2))
- lehetőség a családi kapcsolat bármilyen hitelt érdemlő igazolására (Irányelv 11. cikk 2. bek. – Idtv. 14/A. szakasz (2))

A Magyar Helsinki Bizottság javasolja **a törvénytervezet vonatkozó részének módosítását a fenti kedvezmények átültetésével, továbbá javasolja „kimentési garancia” beültetését a vonatkozó rendelkezésbe.** Ennek értelmében a „kedvezményes” családegysítőnek lehetősége lenne a kedvezmény igénybevételére a három hónapos határidő lejártát követő **három évben**, amennyiben különös méltánylást igénylő okot tud felhozni annak indoklására, hogy miért nem tudta a családegysítést korábban megkezdeni (tipikusan a menekülés során elszakadt a családtól, és csak jóval később találták meg egymást, vagy a családegysítő orvosi-pszichiátriai kezelés alatt állt a „türelmi időszakban”). A családi együttéléshez való jog speciális védelmet igényel kényszervándorok esetében, akik nem önszántukból szakadtak el családjuktól és nincs is lehetőségük a családi egység helyreállítására a származási országban. A „türelmi időszak” három hónapos korlátozása jogos eszköz a visszaélések elkerülése érdekében, azonban lehetőséget kell biztosítani egyes kirívó esetek jogszerű rendezésére is, a Ket. által szabott 6 objektív, jogvesztő határidőn túl is.

A Magyar Helsinki Bizottság javasolja **a kiegészítő védelemben részesített személyek bevonását is a kedvezményezett családegysítők körébe.**

## 17. A családegysítési célú beutazás különleges jellemzői

A törvénytervezet 13. szakaszában felsorolt feltételek egy része (rendelkezik a vissza- vagy továbbutazáshoz szükséges engedéllyel és a kiutazás költségeit is biztosító anyagi fedezettel) nem értelmezhető a családegysítési célú tartózkodás vonatkozásában, kötelező alkalmazásuk aggályos.

## 18. Családegysítők útiokmánya

Gyakorlati tapasztalatok alapján a családegysítési jog gyakorlásához (menekült, befogadott vagy hontalan családegysítő esetén) szükséges lehet egyszeri beutazásra jogosító útiokmány (*laissez-passer*) kiadására a származási országban vagy harmadik országban rekedt családtag számára. Ennek hiánya akár életveszélyben levő családtagok számára is ellehetetleníti a családegysítést, amely megvalósításához egyébként minden feltétel adott lenne.

A Magyar Helsinki Bizottság javasolja a következő rendelkezés belefoglalását a törvénytervezetbe:

*A Magyar Köztársaság külképviselete – különleges méltánylást igénylő esetekben – egyszeri beutazásra jogosító úti okmányt ad ki a Magyarországon élő menekült, befogadott, illetve hontalan családtagjának, aki úti okmánnyal nem rendelkezik és azt nem tudja az állampolgársága vagy szokásos tartózkodási helye szerinti ország hatóságaitól beszerezni, és aki egyébként családegysítési célú tartózkodási vízumra jogosult, és magyarországi beutazására pusztán az úti okmány hiánya miatt nincs lehetőség.*