



Magyar Helsinki Bizottság

ÉSZREVÉTELEK

AZ EGYES MIGRÁCIÓS TÁRGYÚ TÖRVÉNYEK JOGHARMONIZÁCIÓS CÉLÚ MÓDOSÍTÁSÁRÓL SZÓLÓ 2010. ÉVI ... TÖRVÉNY

TERVEZETÉHEZ

2010. augusztus 24.

I. Általános észrevételek

Az egyes migrációs tárgyú törvények jogharmonizációs célú módosításáról szóló 2010. évi ... törvénytervezet (a továbbiakban: Tervezet) szükségességének indokaként az előterjesztő az Európai Unió jogával való harmonizációs feladatokat, a jogbiztonság erősítését és a joganyag koherenciájának növelését, az illegális migráció és az azzal összefüggő visszaélések elleni küzdelmet jelöli meg.

A Tervezetről összességében megállapítható, hogy a Magyarországra és közvetve az Európai Unióba irányuló migrációról alkotott felfogása szerint a migráció pusztán olyan, az országra közbiztonsági, nemzetbiztonsági kockázatot vagy veszélyt jelentő jelenség, amelynek kezelésére szinte kizárólag rendvédelmi, idegenrendészeti eszközök állnak a kormányzat rendelkezésére. Ez a kiindulópont teljes mértékben figyelmen kívül hagyja azt a körülményt, hogy az Európai Unióban és számos tagállamban az elmúlt években egyre nagyobb teret nyert a rendvédelmi szempontú megközelítés mellett (sőt, olykor helyett) a gazdasági, munkaerő-piaci, demográfiai szempontokat és a migránsok társadalmi beilleszkedését is a középpontba helyező közpolitikai gondolkodás. Ez a fejlődési irány, amely egyébként a magyar szakmai műhelyekben is megjelenik, sajnálatos módon mintha elkerülte volna az előterjesztő figyelmét.

Nem vitatva, hogy a Tervezet bizonyos rendelkezéseit valóban az uniós jognak való megfelelés teszi szükségessé, a Magyar Helsinki Bizottság álláspontja szerint a közösségi jog migrációs területen gyakran előforduló minimumszabályozási jellege, illetve az irányelvi rendelkezéstől kedvezőbb irányba való eltérést megengedő szabályai alapján az előterjesztőnek lehetősége lenne arra, hogy ne a legkorlátozóbb megoldásokat válassza a jövőbeli magyar szabályozás kialakítása során. E lehetőségek mérlegelését, valamint elvetésének indokait azonban a Tervezet nem tartalmazza. Nem hivatkozik olyan felmérésekre, statisztikákra vagy más tényekre, amely azt támasztaná alá, hogy az alapvető emberi jogok (menedékjog vagy a családi együttéléshez való jog) gyakorlása során oly mértékű visszaélések lennének tapasztalhatóak, amelyek e jogok jelentős mértékű korlátozását indokolnák. Az uniós harmonizáció elsődleges céljával létrejött Tervezet ugyanakkor számos ponton a vonatkozó közösségi szabályoknak nem, vagy nem pontosan megfelelő rendelkezéseket tartalmaz.

Emberi jogi szempontból különösen aggodalomra adnak okot a Tervezet azon rendelkezései, amelyek alapján – az eddigi magyar joggyakorlattal homlokegyenest ellentétesen – lehetővé válik a 18 évnél fiatalabb kísérő nélküli kiskorú külföldiek, valamint kiskorú gyermekes családok idegenrendészeti őrizete. A Magyar Helsinki Bizottság álláspontja szerint e változás nem csak aránytalan és szükségtelen korlátozást jelent, hanem inhumánus és nemzetközi jogi normákba ütközik. Az őrzött szállások teljes mértékben alkalmatlanok arra, hogy ott akár csak 30 napig kiskorúak tartózkodjanak.

A Tervezet több ponton hivatkozik arra, hogy a jelenleg hatályos jogszabályi környezet és annak jogalkalmazási gyakorlata a költségvetésre kedvezőtlen hatást gyakorol, amit a Tervezetbeli javaslatok akként korrigálnának, hogy költségvetés-kímélőbb, gyors eljárásokat és a nemzetközi védelmet kérő, valamint védelemben részesített külföldi állampolgárok számára biztosított ellátások csökkentését helyeznék kilátásba. A Tervezet indoklása ugyanakkor nem tartalmaz olyan hatástanulmányt, amely alapján a költségvetési terhek csökkenése igazolható lenne.

A Magyar Helsinki Bizottság erősen kétli, hogy az idegenrendészeti őrizet 6 hónapról 12 hónapra történő, Tervezet szerinti meghosszabbításának és kiterjesztésének költségét a menekültek ellátásán kellene megspórolni. A jócskán szélesebb körben alkalmazott, fejenként napi sok ezer forintba kerülő őrizet, illetve a Rendőrség jelentősen megnövekvő dologi és személyi kiadásainak pénzügyi forrásáról a Tervezet hallgat.

A Tervezetnek a jogorvoslati jog gyakorlásával kapcsolatos egyes rendelkezései több esetben csorbítják a hatékony jogorvoslati jogot, amely ellentétes az Európai Emberi Jogi Egyezményvel. Ugyancsak hallgat a Tervezet arról, hogy a menedékjogi határozatok bírósági felülvizsgálatát eddig kizárólagos illetékesség alapján végző Fővárosi Bíróság helyett e feladatokat átvevő megyei bíróságok növekvő költségeit (pl. tolmácsok) honnan tervezi finanszírozni a kormányzat, illetve milyen módon kívánja a bírákat felkészíteni az új jogalkalmazási feladatokra.

II. Részletes észrevételek

Az 1. §-hoz

Javasoljuk, hogy az Szmtv. 2. § b) pont bg) alpontját módosító jogszabályhely szövegében a „szülői felügyeleti jogot ténylegesen gyakorló személy” szövegrész helyett **a szülői kapcsolattartást tágabban meghatározó meghatározás** kerüljön, mert így a családi élethez való jog teljesebb mértékben érvényesülne.

A 7. §-hoz

Az Szmtv. 20. § (1a) bekezdés esetén szerencsésebbnek tartanánk, ha a három hónapot meg nem haladó tartózkodásra jogosító vízum iránti kérelmet elutasító, a vízum megsemmisítése, valamint a vízum visszavonása tárgyában hozott döntés elleni fellebbezés elutasítása esetén a jogszabály lehetővé tenné a **nemperes bírói jogorvoslatot**. Álláspontunk szerint ez a szabad mozgás jogával rendelkező személyek és magyar állampolgárok családi együttéléshez való jogának minél teljesebb érvényesülése érdekében szükséges, ugyanakkor a jogorvoslat nemperes jellegéből fakadóan biztosítja az eljárás gyors lefolytatását is.

A 8. §-hoz

Az Szmtv. 22. § (2) bekezdésében foglalt új szabályozás nem nyújt megoldást arra a jogalkalmazók által is gyakran felvetett problémára, miszerint a harmadik országbeli családtag számára csak egy alkalommal, a kérelem benyújtásakor adják ki az említett igazolást (a családtagi státuszról és az eljárás folyamatban létéről, illetve az Szmtv. 8. § (1) bekezdése alapján történő kérelmezés esetén kizárólag az eljárás folyamatban létéről). Amennyiben bármilyen okból kifolyólag másodfokú vagy bírósági eljárásra kerül sor, új igazolás kiadása, vagy a korábban kiadott igazolás meghosszabbítása nem lehetséges. Ezért az igazolásnak egyrészt **a kérelem jogerős elbírálásáig terjedő hatályal** kell rendelkeznie, másrészt a fenti ok miatt szerencsésebb, ha a korábbi gyakorlattól eltérően nem tartalmaz dátumszerű érvényességi határidőt.

A 15. §-hoz

Az Szmtv. 47. §-t kiegészítő 47/A. § jelenlegi szövege álláspontunk szerint nem nyújt kellő biztosítékot arra az esetre, ha a kiutasított személy egyébként önként teljesíti az ország elhagyására vonatkozó kötelezettségét, ezért indokolatlanul megszorító. Javasoljuk, hogy a 47/A. § írja elő **az idegenrendészeti hatóság indoklási kötelezettségét** arra az esetre, amikor a kiutasítás végrehajtása érdekében az úti okmány elvétele szükségesnek mutatkozik. A mérlegelési szempontokat az Szmtv. végrehajtásáról szóló kormányrendelet részletszabályainak kellene tartalmazniuk.

A 17. §-hoz

Az Szmtv. 48. §-t kiegészítő 48/A. § esetén elengedhetetlennek tartjuk, hogy a jogszabály biztosítsa a **jogorvoslat lehetőségét**, legalább az idegenrendészeti hatósághoz benyújtható fellebbezés formájában, ellenkező esetben ugyanis sérülne az eljárás alá vont személyek hatékony jogorvoslati jog, melyet az Európai Emberi Jogi Egyezmény 13. cikke biztosít.

A 18. §-hoz

Nem vitatva a szabályozás alapkoncepcióját, javasoljuk az idegenrendészeti kiutasítás azon eseteinek **pontosabb meghatározását**, amikor a hatóság köteles a kitoloncolás eszközével élni. Erre álláspontunk szerint azért van szükség, mert a javaslat szövege az idegenrendészeti kiutasítás kapcsán is a bíróság általi végleges hatályú kiutasításra utal. Idegenrendészeti kiutasítás esetében viszont fogalmilag kizárt, hogy azt bíróság rendelje el, és

végleges hatályú kiutasítást is csak büntetőbíróság alkalmazhat, idegenrendészeti hatóság nem. Így a fogalmi koherencia érdekében vagy az idegenrendészeti kiutasításra utalás teljes eltávolítása szükséges, vagy fogalmilag értelmezhető feltételt kell előírni arra az esetre, amikor idegenrendészeti kiutasítás esetén kitoloncolást alkalmaznak.

A 19. §-hoz

Az eddigi kitoloncolást előkészítő őrizet leghosszabb időtartama 30 nap volt. A jelen módosítási javaslat ezt három hónapra növelné. A Tervezet nem tartalmaz információt arra nézve, hogy a három hónapra megnövelt időszak alatt a gyakorlatban valóban biztosíthatóvá válna a származási országból az úti okmányok beszerzése, a mozgásszabadságot elvonó intézkedés szükségszerűsége és arányossága nem alátámasztott.

A 25. §-hoz

Az Szmvtv. 88. § (6) bekezdését Tervezet tükrözi az Európai Unió Bíróságának töretlen gyakorlatát, amely a családi együttéléshez való jog tiszteletben tartása érdekében kötelezővé teszi a SIS jelzések felülvizsgálatát a kiutasítás végrehajtása előtt, illetve a tartózkodási jogot igazoló okmány kiállítására irányuló eljárás során. A Magyar Helsinki Bizottság üdvözli ezt a Tervezetet, és egyben a koherens jogalkalmazás érdekében javasolja, hogy azokban az esetekben, ahol a hatóság megállapította, hogy a SIS jelzés fenntartása aránytalan érdeksérelemmel jár, ott **a jelzést automatikusan törölje** (azaz a bekezdés végén a „törölheti” szó helyett „törli” szerepeljen).

Szintén fontosnak tartjuk, hogy a SIS jelzés felülvizsgálata és törlése tárgyában hozott határozat ellen a jogszabály **biztosítson jogorvoslatot**, ennek hiányában könnyen elképzelhető, hogy az Európai Unió Bíróságának gyakorlatával ellentétes joggyakorlat alakul ki a törvény alkalmazásakor.

A 32. §-hoz

A Magyar Helsinki Bizottság üdvözli a Tervezet 32. §-ában foglalt módosítást, amely a korábbinál rugalmasabb és méltányosabb hatósági eljárást tesz lehetővé azokban az esetekben, amikor a családdegyesítési célú tartózkodási engedély iránti kérelem elutasításának oka az anyagi erőforrások részleges hiányossága lenne. A módosítás lehetővé teszi, hogy a jogalkalmazó nem a maximális három éves, hanem annál rövidebb időtartamra adja ki a tartózkodási engedélyt (ahelyett, hogy a kérelmet elutasítaná). A következetes gyakorlat kialakításának érdekében javasoljuk a mérlegelési szempontok rögzítését a Harmtv. végrehajtásáról szóló kormányrendeletben.

A 33. §-hoz

A tanulmányi célú tartózkodási engedély iránti kérelem alapfeltétele, hogy az illető kérelmező felvételt nyerjen valamely magyar közép- vagy felsőoktatási intézménybe. Bár támogatjuk a módosítási javaslat elsődleges célját (azaz a visszaélések kiszűrését), aggályosnak véljük gyakorlati alkalmazását. Az idegenrendészeti hatóságtól, illetve a konzuli tisztségviselőktől nehezen várható el, hogy az adott felsőoktatási intézmény tananyagához megfelelő (jellemzően angol) nyelvtudás valódi meglétét érdemben tudja vizsgálni (szakképesítés és adott esetben megfelelő nyelvi kompetencia hiányában). Ez álláspontunk szerint a felsőoktatási intézmények feladata, akik azzal, hogy hallgatóik sorába felveszik a tartózkodási engedélyért folyamodó külföldi hallgatót, kellően meg kell, hogy bizonyosodjanak nyelvtudásáról. A módosító rendelkezés így könnyen **következtelen gyakorlathoz vezethet**. Javasoljuk tehát a következő szövegszerű módosítást:

(1) Tanulmányi célból tartózkodási engedélyt az a harmadik országbeli állampolgár kaphat, aki a Magyar Köztársaságban akkreditált közép- vagy felsőfokú oktatási intézmény nappali tagozatán tanulmányok folytatása, illetve a felsőoktatási intézmény által szervezett, a tanulmányok folytatását előkészítő képzésben való részvétel érdekében kíván a Magyar Köztársaság területén tartózkodni, és <u>az érintett közép- vagy felsőfokú oktatási intézmény</u> igazolja, hogy <u>a harmadik országbeli állampolgár</u> a tanulmányok folytatásához megfelelő nyelvismerettel rendelkezik.
--

A 35. §-hoz

A Magyar Helsinki Bizottság üdvözli, hogy a javaslat szerint a hontalan személyek humanitárius tartózkodási engedélyének érvényessége három évre nő.

A Bizottság álláspontja szerint szükséges és célszerű lenne a **befogadottak számára kiállított humanitárius célú tartózkodási engedély érvényességi idejének meghosszabbítása** a hontalanokhoz hasonlóan három (de legalább két) évre, számos nyomós gyakorlati okból:

- A befogadott státuszra a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal (BÁH) gyakorlata alapján jogosító körülmények **ritkán szűnnek meg egy éven belül**, így a befogadott státusz meghosszabbítására az egy éves tartózkodási engedély érvényességének lejártát követően az esetek többségében sor kerül. A kötelező évenkénti felülvizsgálat így sok esetben felesleges terhet jelent nem csak az érintett külföldi, de az eljáró hatóság számára is.
- A Bizottság és a külföldiek számára szociális segítséget nyújtó szervezetek tapasztalatai alapján a maximum egy éves érvényességű tartózkodási engedély **súlyosan megnehezíti, sőt gyakran ellehetetleníti a befogadott státuszú személyek társadalmi integrációját és önellátóvá válását**. A munkaerő-piaci elhelyezkedés önmagában is gyakran lehetetlen kihívás a magyarul általában még nem beszélő nemzetközi védelemben részesített külföldiek számára, mivel a magyar társadalom hajlandósága a külföldiek foglalkoztatására igen korlátozott. Miután a jelenlegi szabályozás alapján a befogadottak csak munkavállalási engedéllyel vállalhatnak munkát, a lassú ügyintézés miatt sokszor már csak hónapokra lenne lehetőségük elhelyezkedni egy állásban (mielőtt a tartózkodási engedélyük lejár), ami gyakran végül eltántorítja az érdeklődő munkaadót az alkalmazástól. A magyar állam és társadalom érdeke, hogy a hazánkban védelemben részesített és az ország területéről feltehetőleg hosszú távon nem kiutasítható külföldi **a lehető leghamarabb önellátóvá váljon** és beilleszkedjen a magyar társadalomba, ahelyett, hogy az egyébként is súlyos gondokkal küzdő állami ellátórendszerre szoruljon és végső esetben hajléktalanná váljon. A befogadottak munkaerő-piaci (és így társadalmi) integrációja számottevően elősegíthető a részükre kiállított humanitárius tartózkodási engedély érvényességi idejének növelésével.
- A Bizottság tapasztalatai alapján a három (vagy legalább két) évre kiállított tartózkodási engedély csökkentené a befogadott státuszban részesített külföldiek elégedetlenségét ezzel a döntéssel, és így jóval kevesebben kívánnának élni a Met. által biztosított jogorvoslati lehetőséggel. Ez jelentősen **csökkentené az elhúzódo menedékjogi eljárások számát** és az érintett hatóság és bíróságok leterheltségét, amely számottevő megtakarítást jelentene az állami költségvetés számára.

A Harmtv. 29. § (3) bekezdése alapján a **BÁH-nak bármikor lehetősége van visszavonni a befogadottak számára kiállított humanitárius célú tartózkodási engedélyt**, amennyiben megítélése szerint az annak kiállítását megalapozó körülmények megszűntek, függetlenül attól, hogy azt eredetileg hány évre állították ki. Így az érvényességi idő meghosszabbítása mellett is biztosítható, hogy a tartózkodási jogosultság csak addig álljon fenn, amíg az megalapozott a Met. és a Harmtv. alapján

A 39. §-hoz

Álláspontunk szerint a Harmtv. javasolt módosított 42. §-a **nem felel meg a vonatkozó európai uniós előírásnak**. A harmadik országok illegálisan tartózkodó állampolgárainak visszatérésével kapcsolatban a tagállamokban használt közös normákról és eljárásokról szóló 2008/115/EK irányelv (a továbbiakban: Visszatérési Irányelv) 7. cikkének (4) bekezdése szerint: „Amennyiben fennáll a szökés veszélye, vagy ha a jogszerű tartózkodás iránti kérelmet elutasították, mivel az nyilvánvalóan megalapozatlan volt vagy azt csalárd módon nyújtották be, továbbá amennyiben az érintett személy veszélyezteti a közrendet, a közbiztonságot vagy a nemzetbiztonságot, a tagállamok eltekinthetnek az önkéntes távozásra vonatkozó határidő megállapításától, vagy hét napnál rövidebb határidőt is megállapíthatnak.” Az előbbi felsorolás taxatív és minimumszabályokat tartalmaz, a tagállami jogszabályok ettől csak a harmadik országbeli állampolgár javára térhetnek. A Harmtv. javasolt 42. § (6) bekezdésének b) pontja azonban **hivatkozik egy olyan okra, amely nem feleltethető meg a Visszatérési Irányelv által felsorolt egyik helyzetnek sem** („közegészséget veszélyeztető betegségben szenved, és nem veti alá magát kötelező és rendszeres egészségügyi ellátásnak, vagy a Magyar Köztársaság területén történő tartózkodása alatt az egészségügyre vonatkozó hatályos magyar jogszabályok előírásait nem tartja be”, Harmtv. 18. § (1) bekezdés c) pont).¹ Javasoljuk a problémás hivatkozást törlését.

Üdvözljük az emberességi szempontok és a gyermek jogainak beemelését a Harmtv. 42. § (4) bekezdésébe. Mindazonáltal álláspontunk szerint a javasolt rendelkezés **nincs összhangban a vonatkozó közösségi jogszabállyal**. A Visszatérési Irányelv 7. cikk (2) bekezdése szerint: „A tagállamok a konkrét eset egyedi körülményeinek, mint például a tartózkodás időtartamának, a beiskolázott gyermekeknek, valamint egyéb családi

¹ A Büntető Törvénykönyv 284. §-ában foglalt, közrend elleni bűncselekménynek minősülő járványügyi szabályszegés ennél jóval szűkebb fogalmi kört fed le.

és társadalmi köteleknek a figyelembevételével szükség esetén megfelelő időtartammal meghosszabbítják az önkéntes távozás határidejét.” Ez egy kötelező jellegű minimumszabály, amitől csak a harmadik országbeli állampolgár javára lehet eltérni. A Tervezet ugyanakkor két ponton is kedvezőtlenebb szabályt állapít meg:

- Nem tartalmaz utalást az „egyéb családi és társadalmi kötelekre”, mint vizsgálandó szempontokra.
- A maximum 30 napos türelmi idő nem tekinthető „megfelelő időtartamnak” abban az esetben, ha a gyermekek iskolai tanulmányai és integrációja szolgáltatja az alapot az önkéntes távozás határidejének meghosszabbítására. Ez esetben a nemzetközi jogi kötelezettségeket (mint a gyermek mindenképp felett álló érdekének kötelezően alkalmazandó elve) tükröző valóban kedvezőbb bánásmódot csak az jelentene, ha az önkéntes távozás határidejét az adott oktatási időszak (tanítási év vagy félév) végéig kitolnák. E mellett szól az Európai Unió átmeneti védelemről szóló 2001/55/EK irányelve 23. cikk (2) bekezdésével vont analógia, amely az átmeneti védelem megszűnését követő visszatérés körében így rendelkezik: „A tagállamok a valamely tagállamban iskolába járó kiskorú gyermekkel rendelkező családok részére lehetővé tehetik, hogy élvezzék a tartózkodási engedély biztosította lehetőségeket mindaddig, amíg az érintett gyermekek a folyó iskolaévet be nem fejezik.”

A fentiek fényében a következő szövegszerű javaslatot tesszük a Harmtv. 42. § (4) bekezdés vonatkozásában:

(4) Ha a kiutasított személyes körülményei – így különösen a Magyar Köztársaság területén történő tartózkodás megelőző hosszú időtartama, mely a kiutazásra történő felkészüléshez szükséges időt a szokásosnál hosszabbá teszi, **[vagy]** gyermekeinek ahhoz fűződő érdeke, hogy a közoktatási intézményben folytatott tanulmányaikat ne kelljen alkalmatlan időben megszakítaniuk, *vagy családi és társadalmi kötelek* – indokolják, az idegenrendészeti hatóság – kérelemre vagy hivatalból – az önkéntes távozásra nyitva álló határidőt **[legfeljebb harminc nappal]** meghosszabbíthatja. *A meghosszabbítás időtartama legfeljebb harminc nap, kivéve ha a meghosszabbítás alapját a kiutasított gyermekének közoktatási intézményben folytatott tanulmányai jelentik, amikor a meghosszabbítás maximális időtartama a folyó tanulmányi félév végéhez igazodik.* Az önkéntes távozásra nyitva álló határidő meghosszabbításáról végzésben kell rendelkezni.

A 42. §-hoz

A Harmtv. 45. § (2) bekezdését módosító rendelkezések közül üdvözljük a c) pont beiktatását, amely elősegíti a családi élethez való jog megfelelő érvényesülését azáltal, hogy csak nagyon súlyos indokkal teszi lehetővé a családi kapcsolatára tekintettel tartózkodási engedéllyel rendelkező harmadik országbeli állampolgárok kiutasítását. Javasoljuk továbbá a Harmtv. 45. § (6) bekezdését módosító rendelkezés kiegészítését:

(6) Az idegenrendészeti hatóság az eljárás jogerős befejezéséig *hivatalból vagy kérelemre* eltekinthet a kiutasítás elrendelésétől, ha a harmadik országbeli állampolgár tartózkodási engedélyének vagy más tartózkodásra jogosító egyéb engedélyének meghosszabbítása folyamatban van.

Ez a módosítás a Bizottság gyakorlati tapasztalatai alapján különösen azon esetekben fontos, ahol a családi kapcsolat alapján folyik tartózkodási engedély kiadása iránti eljárás, mivel a családi élethez való jog a nemzetközi normák alapján védelmet élvez, függetlenül attól, hogy az adott pillanatban minden érintett rendelkezik-e érvényes tartózkodásra jogosító engedéllyel.

A 44. §-hoz

Álláspontunk szerint előremutató változás a kiutasítást elrendelő határozat bírósági felülvizsgálata után további rendkívüli jogorvoslati lehetőség biztosítása.

A 45. §-hoz

A Harmtv. 47. § (2) bekezdése esetében is javasoljuk, hogy a 45. § (1) bekezdésben foglalt (a kiutasításnál releváns) mérlegelési szempontok alapján legyen elrendelhető az önálló beutazási és tartózkodási tilalom. Ugyanis a bevezetni javasolt új szabályozás szerint akkor is helye lesz kiutasítás elrendelésének, ahol korábban csak önkéntes országelhagyásra kötelezés volt elrendelhető (pl. kérelem elutasítása). Mivel pedig ezekben az esetekben nem mérlegelés alapján történik a kiutasítás elrendelése (hanem gyakorlatilag főszabály szerint automatikusan), szükséges, hogy a súlyos szankció alkalmazása előtt ugyancsak végezzen mérlegelési tevékenységet az idegenrendészeti hatóság.

A Harmtv. 47. § (3) bekezdésében javasolt **huszonnégy órás jogorvoslati határidő túlságosan rövid a hatékony jogorvoslathoz való jog érvényesüléséhez**; javasoljuk azt legalább 72 órára módosítani, tekintettel a döntés súlyos következményeire. A fentiekben kifejtettek tekintettel pedig – ha nem automatikusan történik a beutazási és tartózkodási tilalom elrendelése – szükséges ebben az esetkörben is a bírósági felülvizsgálat lehetőségének biztosítása.

Az 50., 52. és 56. §-hoz

A Visszatérési Irányelv preambuluma (16) bekezdése leszögezi, hogy „A kitoloncolás céljából elrendelt őrizet alkalmazását korlátozni kell, és az arányosság elvét kell rá alkalmazni a felhasznált módszerek és a kitűzött célok vonatkozásában. Az őrizetet kizárólag abban az esetben indokolt, ha az a kiutasítás előkészítését vagy a kitoloncolási eljárás végrehajtását szolgálja, és a kevésbé kényszerítő intézkedések alkalmazása nem bizonyulna elegendőnek.” A Harmtv. őrizettel kapcsolatos módosításai nem veszik figyelembe a fokozatosság elvét és az őrizet „végső eszköz” jellegét, így ezek **nem csak a Visszatérési Irányelv logikájával, de konkrét rendelkezéseivel is ellentétesek.**

A módosítások álláspontunk szerint az idegenrendészeti őrizet – a személyi szabadságot megvonó és rendkívül költséges intézkedés – lényegében automatikus és hosszan tartó alkalmazásához vezetnének. Ezzel szemben a Magyar Helsinki Bizottság a következőkre hívja fel a figyelmet:

- A Tervezet indokolása **nem utal semmilyen hatástanulmányra vagy statisztikai adatgyűjtésre**, amely megalapozná a feltevést, hogy a személyi szabadság 12 hónapos megvonása növelné a kiutasítás végrehajtásának sikerét. Kutatások azt igazolják, hogy amennyiben a kitoloncolást az őrizet első hónapjaiban nem lehet végrehajtani, a sikeres végrehajtás valószínűsége az eltelt idővel arányosan csökken.
- Az **EU-tagállamok többségében jóval rövidebb az idegenrendészeti őrizet maximális időtartama** (Franciaország és Ciprus 32 nap, Olaszország és Spanyolország 40 nap, Írország 56 nap, Portugália 60 nap, Görögország és Luxemburg 3 hónap, Csehország, Szlovákia, Románia és Szlovénia 6 hónap, Belgium 8 hónap, Ausztria 10 hónap). Semmilyen migrációs vagy egyéb tényező nem indokolja, hogy Magyarország ilyen mértékben eltérjen a közép-európai régióban egyöntetűen alkalmazott gyakorlattól.
- Az idegenrendészeti őrizet **rendkívül költséges**: egyes jelenleg működő őrzött szállások esetében az azokat működtető teljes személyzet (egyenruhás és civil) létszáma megközelíti, vagy akár meg is egyezik a fogvatartotti létszámmal. A fogvatartás számos további „rejtett költséggel” jár (tolmácsolás biztosítása minden eljárási cselekménynél, tolmács rendszeres utaztatása, fogvatartottak gyakori szállítása, kórházi ellátásra szoruló fogvatartottak folyamatos őrzése külső helyszínen, stb.). A jelenlegi gazdasági és államháztartási helyzetre tekintettel különösen hiányoljuk a rendelkezés jelentős költségvetésének részletes bemutatását.
- Az idegenrendészeti őrzött szállások jelentős része **a legszigorúbb büntetés-végrehajtási rezsimhez hasonló körülményekkel működik**, azonban a fegyházakban biztosítandó tevékeny időtöltés lehetősége nélkül (például a fogvatartottak a nap túlnyomó részében kötelesek a zárkájukban tartózkodni, nincs lehetőség semmilyen tanulási, munka-, sport- vagy rekreációs tevékenységre, nincs sem szociális, sem pszichés gondozás, stb.). Pontosan ezek a körülmények vezetnek a „rendkívüli események” (önsértés, erőszakos konfliktusok, öngyilkossági kísérlet, stb.) gyakoriságához. A személyi szabadság ennyire súlyos korlátozása 12 hónapig teljesen indokolatlan és aránytalan, figyelembe véve, hogy az érintett külföldiek túlnyomó része semmilyen bűncselekményt nem követett el.

A fentiek fényében a következőket javasoljuk:

- A módosítási javaslat 54. § (4) bekezdésében szerepeljen **az őrizet meghosszabbítása esetén az érdemi vizsgálat, és az erről hozott határozat kötelező bírói indokolása**. Szükséges ugyanis, hogy a bíróság – az őrizet jogintézményi célja jellegének szem előtt tartása miatt, az előzetes letartóztatáshoz hasonló módon – érdemben vizsgálja felül azt, hogy az őrizet elrendelésének és/vagy fenntartásának oka valóban fennáll-e (az ügy összes körülményére, így az ügyfél személyi körülményeire is tekintettel – például valóban fennáll-e a szökés veszélye), valamint, hogy nincs-e helye az 54. § (6) bekezdése szerinti megszüntető klauzulák alkalmazásának. Az érdemi bírói felülvizsgálat hiánya önkényes jogalkalmazásra ad okot, amely nyilvánvalóan ellentétes több nemzetközi emberi jogi rendelkezéssel, így az Emberi Jogok Európai Egyezményének 5. cikk (1) bekezdésével is.
- Javasoljuk, hogy a Tervezet 56. §-ában foglaltak helyett, számos nyugat-európai állam gyakorlatát és a Visszatérési Irányelv logikáját követve a kötelező tartózkodási hely elrendelése során a hatóság ne csak a szigorúan értelmezett humanitárius (egészségügyi) szempontokat mérlegelje, hanem **az ügy összes releváns körülményét** (például családi kapcsolatok, egyéni élethelyzet, stb.).
- Javasoljuk, hogy az idegenrendészeti őrizet maximális időtartama ne változzon, azaz **maradjon 6 hónap**.

- Amennyiben a jogalkotó az idegenrendészeti őrizet maximális időtartamát mégis 12 hónapban rögzíti, úgy javasoljuk, hogy a Harmtv. 57. § módosítása körében tegye lehetővé **az őrizet 6 hónapon túli meghosszabbítását elrendelő bírósági végzéssel szemben másodfokon az illetékes megyei bíróság előtti fellebbezést.** Álláspontunk szerint a fogvatartás maximális időtartamának jelentős növekedése miatt a további jogorvoslati lehetőségnek garanciális szempontból különös jelentősége van – ahogy ezen garanciákat az előzetes letartóztatás felülvizsgálatának szabályai is tartalmazzák – mert nem elegendő, ha ilyen hosszú őrizet esetén ugyanazon egyesbíró jár el akár 12 hónapon keresztül.
- Szükséges továbbá annak biztosítása is, hogy – az előzetes letartóztatáshoz hasonlóan – az ügyfélnek, illetve jogi képviselőjének az őrizet teljes tartama alatt legyen **jogosultsága az őrizet megszüntetését indítványozni,** és arról a bíróság érdemi vizsgálatot követően, indokoltan legyen köteles dönteni. Alkalmazható lenne ugyanakkor a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény (Be.) 133. §-ában foglaltakhoz hasonló korlátozás, amely szerint az ugyanazon a ténybeli alapon két hónapon belül benyújtott indítványt a bíróság nem köteles érdemben vizsgálni.

Az 51. §-hoz

A Harmtv. 56. § helyébe lépő 56. § (1) bekezdés álláspontunk szerint súlyosan sérti a gyermek jogáról szóló 1989. évi New York-i egyezmény (a továbbiakban: Gyermekjogi Egyezmény) 3. cikkében megfogalmazott garanciális jelentőségű alapelvet, amely előírja, hogy az eljáró hatóságok minden döntésük meghozatalakor a gyermek mindenek felett álló érdekét veszik figyelembe elsősorban. Számos széleskörű nemzetközi kutatás igazolta, hogy az idegenrendészeti őrizet olyan súlyos szabadságkorlátozó intézkedés, amely különleges sérülékenységnél fogva **kifejezetten káros a gyermek fizikai és lelki fejlődésére.**² Erre tekintettel a **számos európai ország tartózkodik a gyermekek, vagy legalább a kísérő nélküli kiskorúak idegenrendészeti őrizetének elrendelésétől** (pl. Egyesült Királyság, Németország, Svédország, Franciaország, Olaszország, Spanyolország, Szlovákia, Szlovénia, Románia, Litvánia, Luxemburg, stb.).

A megfelelő és részletesen szabályozott alternatív megoldások, illetve a fokozatosság elvének biztosítása nélkül a 18 év alatti gyermekek fogvatartása szintén **ellentétes a Gyermekjogi Egyezmény 37. cikk (b) pontjával,** amely a kiskorúak fogvatartását csak végső eszközként és a lehető legrövidebb tartalommal teszi egyáltalán lehetővé. A Tervezet nem tartalmaz a kiskorúakra vonatkozó speciális rendelkezést, amely főszabály szerint biztosíthatná, hogy az idegenrendészeti őrizet elrendelése helyett enyhébb és humánusabb jogkorlátozásra kerüljön sor.

Alapvetően kétséges az őrizet bárminemű gyakorlati haszna a kitoloncolás végrehajtása szempontjából. Miután a jogalkotó máshol azzal érvel, hogy a jelenleg a felnőttek esetében rendelkezésre álló 6 hónap sem elég a kitoloncolás sikeres lebonyolításához, **a maximum 30 napos idegenrendészeti őrizet nyilvánvalóan nem segíti elő számottevően a kitoloncolást.**

Aggályos továbbá az 56. § (2) bekezdésének szabályozása is, amely új ténybeli alap esetén lehetővé teszi, hogy az őrizet fenntartására rendelkezésre álló időtartam „újra kezdődjön”. Az indoklásban foglalt javaslat álláspontunk szerint elfogadható, a rendelkezés jelenlegi szövege azonban nem az indoklás szűkebb értelmezését tükrözi, parttalan mérlegelési lehetőséget biztosítva az idegenrendészeti hatóságnak annak megítélésében, hogy mi számít „új ténybeli alapnak”.

A fentiek alapján javasoljuk **a Tervezet 51. §-ának törlését.**

Az 54. §-hoz

A Harmtv. 61. § (2) bekezdését módosító rendelkezés **nem felel meg a Visszatérési Irányelv 17. cikk (2) bekezdésében foglalt szabálynak,** amely előírja, hogy: „A kitoloncolásra váró családok számára gondoskodni kell a magánéletük megfelelő védelmét biztosító elkülönített elhelyezéséről”. Ez a rendelkezés attól függetlenül alkalmazandó, hogy a családban van-e kiskorú gyermek vagy sem.³ A Tervezet szövege szerinti elkülönítés ennél jóval kevesebbet takar, ugyanis csak a két nem, a kísérő nélküli kiskorúak és a kiskorú gyermekes családok

² Lásd például: Jesuit Refugee Service: Becoming Vulnerable in Detention (2010), 98. oldal, elérhető angol nyelven http://www.detention-in-europe.org/images/stories/DEVAS/jrs-europe_becoming%20vulnerable%20in%20detention_june%202010_public_updated%20on%202012july10.pdf

³ A Visszatérési Irányelv vonatkozó alcímének magyar fordítása hibás: az EU mindkét hivatalos munkanyelvén – és így az Irányelv szövegezési nyelvein – az alcím „Kiskorúak és családok őrizetben tartása” („Detention of minors and families”, ill. „Rétention des mineurs et des familles”), míg a magyar fordítás tévesen úgy szól, hogy „Kiskorúak és családjaik őrizetben tartása”. Az Irányelv „eredeti” szövegeinek vizsgálata alapján az uniós jogalkotó szándéka egyértelmű: nem csak a kiskorúak családjairól, hanem bármilyen az uniós jog által családként elismert egység kapcsán alkalmazandó a rendelkezés.

elkülönítéséről rendelkezik. Javasoljuk, hogy az irányelv 17. cikk (2) bekezdésének szövegét a Tervezet pontosan vegye át.

A Harmtv. 61. § (3) bekezdését kiegészítő i) és j) pontok biztosítják a kiskorú őrizetes számára az életkorának megfelelő szabadidős-, játék-, és rekreációs tevékenységeket, azonban **nem felelnek meg a Visszatérési Irányelv 17. cikk (4) bekezdésének**, amely előírja, hogy a „kísérő nélküli kiskorúakat lehetőség szerint olyan intézményekben kell elhelyezni, amelyek személyzete és felszereltsége az említett korosztály szükségleteit figyelembe veszi.”

Az uniós jognak való megfelelés érdekében javasoljuk **a Visszatérési Irányelv 17. cikk (2) és (4) bekezdésének szó szerinti átültetését** a Harmtv.-be.

Az 55. §-hoz

A Harmtv. 61/A. § (1) bekezdés **a Visszatérési Irányelv 18. cikk (1) bekezdését súlyosan pontatlanul veszi át**, amellyel egyértelműen az uniós minimumszabályoknál kedvezőtlenebb rendelkezést vezet be.

Az Irányelv 18. cikk (1) bekezdése azt teszi lehetővé, hogy pontosan meghatározott szükséghelyzetekben eltérjenek az eljáró hatóságok ideiglenesen eltekintsenek az idegenrendészeti őrizet elkülönített intézményekben való végrehajtásától és a családok külön elhelyezésétől. A Tervezet összevonja a Harmtv. 61. § (1) és (2) bekezdésektől való eltérést, megengedve, hogy a hatóság eltekintszen a férfi és női őrizetesek, illetve a kísérő nélküli kiskorúak elkülönített elhelyezésétől, amire **az Irányelv nem ad felhatalmazást**. Az európai uniós jognak való megfelelés érdekében **javasoljuk a 61. § (2) bekezdésre való hivatkozás törlését** a szövegből.

Az 57. §-hoz

A Visszatérési Irányelv 8. cikk (6) bekezdése előírja, hogy „[a] tagállamok gondoskodnak a kitoloncolás hatékony ellenőrzési rendszeréről”. Sajnálatos módon az Irányelv magyar fordítása tévesen az „ellenőrzés” kifejezést tartalmazza, holott a helyes megfogalmazás a „megfigyelés” volna (angolul: monitoring).

Az Irányelv szükségzavú előírását az Unió határellenőrzési ügynöksége, a FRONTEX akként értelmezte, hogy az a visszaküldési, kitoloncolási műveletek független és teljes körű megfigyelését (monitorozását) jelenti, a rendőrségi intézkedések foganatosítása átláthatóságának és az emberi jogi normák érvényesülésének növelése céljából.⁴ Több uniós tagállamban folyó példaértékű gyakorlat tapasztalataira alapozva az Európai Unió Alapjogi Ügynöksége is azt szorgalmazza, hogy **a hatékony monitorozás megvalósítása terjedjen ki a kitoloncolás végrehajtásának egész folyamatára** (előkészületi szak, kiutaztatás, származási országba való beléptetés megfigyelése), és vegyenek benne részt az emberi jogok érvényesülése terén tapasztalattal bíró **civil szervezetek is**.

A Tervezet javasolt rendelkezése azonban **az Irányelv fenti kívánalmainak nem felel meg**, mivel szintén, tévesen, ellenőrzést ír elő. Annak érdekében, hogy az Irányelv fenti rendelkezését a Magyar Köztársaság hiánytalanul ültesse át a nemzeti jogba, fontos biztosítani, hogy a kitoloncolások végrehajtásának megfigyelésére (az állampolgári jogok országgyűlési biztosán és az ügyészségen túl) a kormányzattól független civil szervezeteket is jogosultak legyenek.

Fontosnak tartjuk, hogy a Harmtv. végrehajtási rendeletének módosítása során a jogalkotó részletesen rendelkezzen arról, hogyan valósul meg a kitoloncolás hatékony monitorozása (részelt vevő szervezetek, a monitorozó szervezetek jogosultságai és kötelezettségei, a monitorozás költségeinek viselése, stb.).

A 70. §-hoz

A Tervezet 70. § (2) bekezdése alapján módosított Met. 2. § jc) pontja, illetve a jelenleg hatályos Harmtv. jelen Tervezet által nem érintett 19. § (5) bekezdése **ellentétes az európai uniós joggal és az Emberi Jogok Európai Bíróságának joggyakorlatával is**. A kérdéses két jogszabályhely szerint menekültek és oltalmazottak esetében a házastárs csak akkor tekinthető családtagnak és családtagra jogosultnak, ha a házasságot már a származási országban megkötötték. Ez az értelmezés a családtagra jogosultságról szóló 2003/86/EK irányelv (a továbbiakban Családtagra jogosultsági Irányelv) 9. cikk 2. bekezdés téves értelmezésén alapul, amely felhatalmazza a tagállamokat, hogy az Irányelv V. fejezetében foglalt, a menekültek családtagra jogosultságával kapcsolatos kedvezőbb rendelkezéseket csupán a befogadó országba történő beutazás előtt megkötött házasságok esetében alkalmazzák. Ez a rendelkezés azonban **nem vonatkozik a család egységének fenntartására jogosult családtag definíciójának alkalmazására** (ezt az Irányelv 4. cikke határozza meg). Az Irányelv 2. cikk d)

⁴ FRONTEX: Best practices for the removal of illegally present third country nationals by air, Amendment II, Varsó, 2009. november

pontja kifejezetten leszögezi, hogy a családdegyesítés a családtagok egy „tagállamba történő beutazása és ott tartózkodása a családi egység megőrzése érdekében, **függetlenül attól, hogy a családi kapcsolat a családdegyesítő beutazása előtt vagy azt követően jött létre**”. Az Emberi Jogok Európai Bíróságának az Emberi Jogok Európai Egyezménye 8. cikkével kapcsolatos joggyakorlata is töretlenül családtagnak tekinti a házastársat, hovatovább csak súlyos, rendkívüli körülmények esetén teszi megengedhetővé a házastársak családi élethez való jogának megsértését. A Bíróság külföldi állampolgárok esetében nem alkalmaz (és nem enged) megkülönböztetést aszerint, hogy a házasságot a beutazás előtt vagy után kötötték-e. Összefoglalva: Magyarország nemzetközi kötelezettségei lehetővé teszik a menekültek családdegyesítésére vagy családi együttélésére vonatkozó kedvezőbb szabályok korlátozását a menekült-házaspárok azon csoportjára, akik már a beutazás előtt házasságot kötöttek, azonban **nem engedik meg az e csoportba nem tartozó házastársak családdegyesítési jogból való kizárását**.

A fenti érvek fényében, illetve megfontolva a jogalkotónak a Tervezet indoklásában hangoztatott azon érvét, hogy a házastárs „automatikus” menekültkénti elismerése nem indokolt, amennyiben a házasságot nem a származási országban kötötték, a következő szövegszerű javaslatokat tesszük:

- A Met. 2. § j) pont változatlan marad, a Tervezet 70. §-ának vonatkozó részének törlését.
- A Met. 7. § (2) bekezdés az alábbiak szerinti módosítását:

(2) A család egységének biztosítása céljából – a 8. § (1) bekezdésben foglalt kivétellel – kérelmére menekültként kell elismerni az (1) bekezdés alapján menekültként elismert külföldi családtagját is, amennyiben a családi kapcsolat már a származási országban is fennállt.

- A Harmtv. 19. § (5) bekezdés – mint az Európai Unió jogával és a strasbourgi bíróság gyakorlatával ellentétes rendelkezés – törlését (amennyiben a jogalkotó feltétlenül szükségesnek véli e személyi kör kizárását a menekülteket és oltalmazottakat megillető speciális családdegyesítési kedvezményekből, azt megteheti a Harmtv. végrehajtásáról szóló 114/2007. (V. 24.) sz. kormányrendelet 57. §-ának módosításával).

A 72. §-hoz

Az oltalmazottakat a menekülteket megillető kedvezményes honosítás lehetőségéből kizáró rendelkezés álláspontunk szerint értelmetlen és indokolatlan. A Tervezet indoklásban szerepeltetett érv a gyakorlat szerint nem helytálló:

- Az oltalmazott státusz a magyar szabályozás és a gyakorlat tükrében egyáltalán **nem ideiglenesebb jellegű, mint a menekültstátusz**. Az oltalmazotti elismerés általában öt éves tartózkodási jogosultságot jelent, a státusz megújítható, de – hasonlóan a menekültstátuszhoz – bármikor vissza is vonható, amennyiben a hatóság úgy ítéli meg, hogy az alapjául szolgáló körülmények nem állnak fenn.
- Az európai összehasonlításban szigorúnak számító magyar honosítási feltételek **a társadalmi-kulturális integráció és az önellátás igen magas fokát követelik meg**. E feltételek alól sem a menekültek, sem az oltalmazottak nem élveznek kivételt, és a tapasztalat azt mutatja, hogy ezek teljesítése általában hosszú éveket vesz igénybe. Az ENSZ Menekültügyi Főbiztosság Regionális Képviseletének tájékoztatása szerint a 2009-es évben **mindössze 30 menekültként elismert személy kapta meg a magyar állampolgárságot**. Ez az adat jól mutatja, hogy még e státuszát tekintve leginkább „privilegizált” csoportból is csak elenyészően kevesen jutnak el a honosításig, így teljesen felesleges további akadályokat gördíteni évente legjobb esetben is csak néhány tucat elismert oltalmazott sikeres társadalmi integrációja és teljes jogú magyar állampolgárrá válása elé (ami a magyar társadalom és kormányzat érdeke is).

Javasoljuk tehát a Tervezet 72. §-ának törlését.

A 78. §-hoz

Álláspontunk szerint aggályos, hogy a 78. §-ban foglalt rendelkezés alapján olyan segítségre szoruló, sérülékeny személyek kerülhetnek ki a legalapvetőbb szociális ellátások köréből, akiknek a támogatásra a leginkább szüksége van. A fenti rendelkezés alkalmazásának mérlegelési szempontjaira nézve a javaslat nem ad semmilyen garanciális iránymutatást, ezért ilyen formában **az egyéni helyzet vizsgálata túl általános megfogalmazás**.

A 83. §-hoz

A módosítás **rendkívül súlyos mértékben korlátozza az elismerését kérő hatékony jogorvoslathoz való jogát** azzal, hogy az ügyével kapcsolatos bírósági felülvizsgálati kérelem benyújtását a menekültügyi hatóság előtti személyes megjelenéshez köti, emellett több gyakorlati problémát is felvet:

- A Tervezet indokolása szerint a fenti rendelkezés a visszaélések kiszűrésére hivatott, azonban valójában éppen arra alkalmatlan. A felülvizsgálati kérelem személyes benyújtása **semmilyen módon nem garantálja, hogy a menedékkérő nem távozik ismeretlen helyre** bármikor a bírósági eljárás során, sőt akár nyomban a kérelem benyújtását követően, amely ugyanúgy az eljárás értelmetlen elhúzódásához vezet.
- A korlátozás **kifejezetten aggályos idegrendészeti őrizetben levő menedékkérők esetén**, akik bár jogosultak felülvizsgálati kérelmet előterjeszteni, mégsem tudnak megjelenni a menekültügyi hatóság előtt. A jelenleg működő mintegy 15 őrzött szállás az ország legkülönbözőbb pontjain található, és a legtöbb mellett vagy közelében nem működik menekültügyi hatóság. A személyes benyújtás így vagy minden esetben külön rendőrségi szállítást és kíséretet igényelne, vagy a menekültügyi hatóság munkatársainak állandó utaztatását, mindkettő **rendkívül költséges és értelmetlenül pazarló** alternatíva. Az idegenrendészeti őrizetben levő menedékkérőknek (akik a menedékkérő populáció jelentős és egyre növekvő hányadát teszik ki) ráadásul egyáltalán **nincs lehetőségük ismeretlen helyre távozni** az eljárás alatt, a rendelkezés így még a jogalkotói indoklás alapján is értelmetlen az ő vonatkozásukban.
- A jogorvoslati jog ilyen jellegű korlátozása, amelyet megdupláznak a rendre felmerülő nyelvi és kommunikációs akadályok (a menedékkérők általában nem tudnak magyarul, az őrzött szállások személyzete nem beszél idegen nyelveket, stb.), illetve az őrizetben felmerülő speciális nehézségek **sértik az Európai Emberi Jogi Egyezmény hatékony jogorvoslatról szóló 13. cikkében foglaltakat**, különös tekintettel arra, hogy a menedékjogi eljárás végén születő esetleges hibás döntés az Egyezmény 3. cikkének sérelmét is okozza nagy valószínűséggel. A tény, hogy e példátlan megszorítás eredményeként könnyen elképzelhető, hogy számos menedékkérő (feltehetőleg pont a legsérülékenyebbek vagy az érdekérvényesítésre legkevésbé képesek) **a gyakorlatban nem fog tudni élni a jogorvoslat törvényben biztosított lehetőségével** megvalósítja a menekültstátusz megadására és visszavonására vonatkozó tagállami eljárások minimumszabályairól szóló 2005/85/EK irányelv (Eljárási Irányelv) 39. cikk (1) bekezdés sérelmét is, így a vonatkozó **európai uniós kötelezettségnek sem tesz eleget**.
- A jogi képviselő távollatása – mintegy kizárása - az ügyfele érdekében benyújtott jogorvoslati kérelemtől olyan mértékű és jellegű korlátozás, amely összeegyeztethetetlen az ügyvédi hivatás jellegével, az ügyvédnek a megbízás alapján fennálló kötelezettségeivel.

A fentiek alapján nyomatékosan javasoljuk **a vonatkozó rendelkezés törlését**.

A 86. §-hoz

A tervezetben szereplő szöveg a visszaélést célzó esetek mellett – aggályos módon – **kizárja azokat is, amikor nem róható fel a kérelmezőnek, hogy nem lehet megállapítani a származási országát**. Ennek kiküszöbölésére, a Met. 45. § (2) bekezdéséhez és az 51. § (3) bekezdése b) pontjához fűzött módosítási javaslattal összhangban, továbbá figyelembe véve a kísérő nélküli kiskorúak számára Magyarország nemzetközi kötelezettségei alapján fennálló különleges védelmi kötelezettségeket a következő szövegszerű javaslatot tesszük:

45/A. § A 45. § (3) bekezdésben foglaltak nem alkalmazhatók, ha a kérelmező származási országa a kérelmező rosszhiszemű és szándékos magatartása miatt nem igazolt, vagy valószínűsített és a kérelmező nem kísérő nélküli kiskorú.

A 87. §-hoz

Aggályos, hogy a módosítás értelmében a menekültügyi hatóság **mindenféle bírói kontroll nélkül gyakorolhatja az általa jogszabálysértőnek ítélt határozatok visszavonásra vonatkozó jogát**, különös tekintettel a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (Ket.) 114. § (3) bekezdésére, amely szerint a visszavonásról rendelkező döntés nem sérthet jóhiszeműen szerzett vagy gyakorolt jogot. E feltétel érvényesülésének ellenőrzése is bírósági felülvizsgálat tárgyát kell, hogy képezze, javasoljuk tehát a Met. javasolt 46. § d) pontjának törlését.

A 89. §-hoz

A Tervezet szerint a Met. 48. § (1) bekezdés c) pontja és 56. § (1) bekezdés b) pontja kizárná a kísérő nélküli kiskorúak befogadó állomáson történő elhelyezését. A Magyar Helsinki Bizottság álláspontja szerint ez a rendelkezés ilyen formában nem felel meg a jogbiztonság követelményének, a túlságosan általánosító megfogalmazásból nem világos ugyanis, hogy a jogalkotó milyen feltételrendszerben, mely keretek között képzelel el a különleges bánásmódot igénylő, életkoruknál fogva sérülékenyebb kísérő nélküli kiskorúakat. Javasoljuk, hogy a Met. 48. § (1) bekezdés c) pont szövegében **egyértelműen szerepeljen, hogy pontosan milyen**

intézményi keretek között helyezi el a menekültügyi hatóság a kísérő nélküli kiskorú menedékkérőket.

A Tervezet indokolása szerint a kísérő nélküli kiskorúak gyermekvédelmi intézményben helyezendők el, amely azonban a fennálló intézményrendszer keretein belül aligha valósítható meg. Egyrészt tudomásunk szerint a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal bicskei befogadó állomásán évek óta a Magyar Ökumenikus Segélyszervezet által működtetett Kísérő Nélküli Kiskorúak és Fiatal Menekültek Otthona nem minősül gyermekvédelmi intézménynek, mert a működési engedély megszerzéséhez szükséges fizikai és személyi feltételek nem teljesülnek a létesítményben (nincs olyan létszámú és képzettségű pedagógus- és nevelőcsoport, akik a hazai jogszabályok és nemzetközi normák alapján elláthatnák a kísérő nélküli kiskorúak nevelését, gondozását). Ugyanakkor a magyar gyermekvédelmi intézmények jellemzően nem rendelkeznek azokkal a **speciális interkulturális és idegen nyelvi ismeretekkel**, amelyek elengedhetetlenek a külföldi gyermekekkel való érdemi oktató, nevelő és szociális munkához, sőt a velük való legalapvetőbb kommunikációhoz is. Így a kísérő nélküli kiskorú gyermekek **nem szakosított magyar gyermekvédelmi intézményekben való elhelyezését súlyosan aggályosnak tartjuk.**

A 90. §-hoz

A Tervezet szerinti Met. 51. § (2) bekezdés e) pontja **nem felel meg az Eljárási Irányelv által felállított vonatkozó követelményrendszernek**, ugyanis sem a biztonságos harmadik ország fogalma (javasolt Met. 2. § i) pont), sem az ezzel kapcsolatos eljárási rendelkezések (javasolt Met. 51. § (2) és (4) bekezdés) tartalmaznak garanciát arra vonatkozóan, hogy a biztonságosnak vélt harmadik ország valóban be- illetve visszafogadja a kérelmezőt. Ez ellenkezik nem csak az alapvető logikával, de az Eljárási Irányelv 27. cikk (1) bekezdésben foglalt rendelkezéssel is, amely megköveteli, hogy a kérelmező az adott országban bizonyos bánásmódban részesüljön (ami logikailag kizárható, hogy ha be sem léphet az ország területére). A Met. javasolt 51. § (4) bekezdés c) pontjában foglalt feltétel nem minősül minden esetre érvényes garanciának. Ennek orvoslására javasoljuk a Met. 51. § e) pontjának kiegészítését az alábbiak szerint:

e) a kérelmező vonatkozásában van olyan ország, amely rá nézve biztonságos harmadik országnak minősül, és a kérelmező ebbe az országba való belépése jogszerűen és gyakorlatilag megvalósítható.

A Met. javasolt 51. § (3) bekezdés c) pontja („ésszerű időn belül nem terjesztett elő elismerés iránti kérelmet, bár módja lett volna azt korábban benyújtani”) pontatlanul ülteti az Eljárási Irányelv 23. cikk (4) bekezdés i) pontjában foglalt szöveget („a kérelmező ésszerű ok nélkül késlekedett kérelme benyújtásával, bár módja lett volna azt korábban benyújtani”). **Az „ésszerű ok nélkül” kritérium elhagyása** a kérelmezőre nézve kedvezőtlen eltérés az Irányelv minimumszabályától, és mint olyan **nem megengedett**. Az ésszerű határidő fogalma problémás továbbá az úgy nevezett „sur place” menekültek/oltalmazottak esetében is, akik esetében a nemzetközi védelemre jogosító körülmények a befogadó országba érkezés után állnak be (például külföldön tanuló diákok, akik a származási országban az ott időközben lejáratott politikai változások nyomán válnának üldözötté és oda ezért nem tudnak a tanulmányok végeztével sem visszatérni). A Met. 6. § (2) bekezdés és 12. § (2) bekezdés – 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 irányelvvel (továbbiakban Kvalifikációs Irányelv) összhangban – kifejezetten hangsúlyozza, hogy ez a tény nem okozza a védelmi jogosultság kizárását. Mindazonáltal ezekben az esetekben az ésszerű benyújtási határidő értelmezése súlyosan problémás.

Javasoljuk az európai uniós jognak való megfelelés végett 51. § (3) bekezdés c) pontjának módosítását az alábbiak szerint:

c) ésszerű időn belül nem terjesztett elő elismerés iránti kérelmet, bár módja lett volna azt korábban benyújtani és a kérelem kimentésére nem tud ésszerű okot előadni;

Továbbá szintén az uniós előírások teljesítése, illetve a szabályozás belső koherenciájának megteremtése érdekében javasoljuk a Met. 51. § kiegészítését a következő bekezdéssel:

(7) Amennyiben a kérelem alapját részben vagy egészben a 6. § (2) bekezdésben vagy a 12. § (2) bekezdésben foglalt körülmények jelentik, a (3) bekezdés c) pontjában foglalt ésszerű időt e körülmények beálltától kell számolni.

Az Eljárási Irányelv 27. cikk (2) bekezdés b) pontja megköveteli a tagállamoktól, hogy **konkrét és részletes módszertani szabályokat alkosson**, melyek segítségével eldönthető, hogy a biztonságos harmadik ország elve alkalmazható-e az adott kérelmező egyéni esetében. A Tervezet adós marad ezzel és így nem teljesíti a vonatkozó európai uniós kötelezettséget. Javasoljuk a Tervezet kiegészítését ezekkel a hiányzó rendelkezésekkel.

A Met. javasolt 51. § (4) bekezdés b) pontja aggályos, ugyanis a pusztán átutazás (például tranzitálás vagy egy zárt járműben való megállás nélküli áthaladás) egy ország területén még egyáltalán nem keletkeztet olyan érdemi kapcsolatot a kérelmező és az ország között, ami megalapozná a biztonságos harmadik ország koncepciójának alkalmazását. Ez a rendelkezés ellentétes az ENSZ Menekültügyi Főbiztosságának vonatkozó álláspontjával⁵ is, így javasoljuk törlését.

A 92. §-hoz

A Met. 53. § (1) bekezdése ellentétes a 51. § (5) bekezdéssel, amely gyakorlati jogalkalmazási nehézségeket fog okozni. A jogszabályi koherencia megteremtése érdekében javasoljuk az 53. § (1) bekezdés kiegészítését az alábbiak szerint:

(1) A menekültügyi hatóság a kérelmet részletes vizsgálat nélkül elutasítja, ha az 51. § (2) bekezdésben vagy az 51. § (3) bekezdésében foglalt valamely feltétel fennállását állapítja meg, feltéve, ha az 51. § (5) bekezdésben foglalt feltétel teljesül.

Az 53. § (5) bekezdés kapcsán pedig szükséges egységesíteni és egyértelműsíteni a bírósági gyakorlatot a tekintetben, hogy befejező döntésnek minősülnek-e azok az ún. eljárásjogi jellegű döntések (például permegszüntetés), amelyek kapcsán a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (Pp.) alapján egyébként lehetőség van másodfokú bírósági eljárásra. Tekintettel arra, hogy – a többségi bírósági gyakorlattal is alátámasztottan – ezen döntésekkel kapcsolatban szükség van másodfokú eljárás biztosítására, szükséges **annak pontosítása, hogy a további jogorvoslati lehetőség kizárása csak az ügy érdemében hozott bírósági döntésre vonatkozik.**

A 95. §-hoz

A Met 56. § (1) bekezdés helyébe lépő rendelkezés értelmében – amit már a jelenlegi gyakorlat is tükröz – **a menedékkérők jelentős része idegenrendészeti őrizetben marad a részletes menedékjogi eljárás és az esetleges jogorvoslat lefolytatása alatt is.** Ez a Magyar Helsinki Bizottság álláspontja szerint számos szempontból megalapozatlan és jogsértő gyakorlat:

- A menedékkérők többsége semmilyen bűncselekményt nem követett el és semmilyen veszélyt **nem jelent a közrendre vagy a nemzetbiztonságra**, így megalapozatlan és felesleges személyi szabadságuk ilyen szigorú korlátozása.
- Jelenlegi formájában **ellentétes az európai uniós joggal**. A menedékkérők befogadása minimumszabályainak megállapításáról szóló 2003/9/EK irányelv (Befogadási Irányelv) lehetővé teszi a menedékkérők fogvatartását, a 7. cikk (1) bekezdés azonban előírja, hogy „A menedékkérők a fogadó tagállam területén vagy az e tagállam által számukra kijelölt területen belül szabadon mozoghatnak. A kijelölt terület nem érintheti a magánélet elidegeníthetetlen terét, és annak kellő lehetőséget kell teremtenie az irányelvben biztosított minden kedvezményhez való hozzáférésre.” A jelenlegi idegenrendészeti őrizeti struktúra nem teszi lehetővé az e rendelkezésnek való megfelelést, mivel a kijelölt területen belüli szabad mozgás a legtöbb őrzött szálláson nem biztosított (van, ahol a nap túlnyomó részét egy szűk zárkában kell tölteni, van ahol még a WC-használathoz is az őrszemélyzet külön engedélye és kísérete szükséges). A Befogadási Irányelv által biztosított kedvezmények (anyagi feltételek, különleges bánásmód igényének figyelembe vétele, stb.) sem biztosíthatók a jelenlegi struktúrában.
- A menedékkérők őrizete rendkívül **költséges**, hasznosságával kapcsolatban semmilyen hatástanulmány nem készült és az ilyen jellegű széleskörű fogvatartási politika nem felel meg a legtöbb EU-tagállam gyakorlatának (ezekről részletesen lásd a Tervezet 50., 52. és 56. §-hoz fűzött összevont észrevételeket).

A Tervezet indokolása szerint a hatóságnak így is van lehetősége arra, hogy humanitárius megfontolások alapján, egyedi helyzetét, körülményeit értékelve mérlegeléssel döntsön az őrizet megszüntetéséről. A tervezetben viszont

⁵ Considerations on the "Safe Third Country" Concept, UNHCR, 1996. július, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b3268.html>

egyetlen esetben sem jelenik meg a hivatal kötelessége vagy lehetősége a mérlegelésre a kérelmező szabadítását illetően, ami az indoklásban foglalt érv valós alkalmazását súlyosan megkérdőjelezi. Figyelemmel ezekre az érvekre, ugyanakkor elismerve azon érv alaposságát, miszerint a közrendre vagy közbiztonságra veszélyt jelentő, illetve a hatósággal való együttműködés alapvető szabályait súlyosan megsértő menedékkérők szabadítása az idegenrendészeti őrizetből nem kívánatos, az alábbi kiegészítést javasoljuk a Met. módosított 56. § (1) bekezdéshez:

56. § (1) A menekültügyi hatóság a kérelmet részletes eljárásra utaló végzésben a kérelmező részére szálláshelyként – kérelmére – magánszálláshelyet, ennek hiányában befogadó állomást vagy szerződés alapján fenntartott más szálláshelyet jelöl ki, kivéve, ha a kérelmező

a) személyi szabadságot korlátozó kényszerintézkedés, intézkedés vagy büntetés *hatálya alatt áll*, vagy idegenrendészeti eljárásban korábban elrendelt személyi szabadságot korlátozó intézkedés hatálya alatt áll, *amennyiben azt az idegenrendészeti hatóság a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi II. törvény 54. § (1) bekezdés c) vagy e) pontja alapján rendelte el, vagy ha annak fenntartása a közrend vagy közbiztonság megőrzése érdekében feltétlenül szükséges*, vagy

b) kísérő nélküli kiskorú.

A 98. §-hoz

A Met. javasolt 62. § c) pontja **nem felel meg a Kvalifikációs Irányelv preambuluma (19) bekezdésének**, amely szerint nemzetközi szervezetek csak abban az esetben nyújthatnak védelmet, amennyiben valamely régiót vagy az államterület egy jelentős részét ellenőrzésük alatt tartják. Jelen módosítás nem tér ki a nemzetközi szervezet ilyen irányú vizsgálatára, csupán általánosan tesz említést róla. Az európai uniós jognak való megfelelés érdekében javasoljuk a Met. 62. § c) kiegészítését a következőképpen:

c) az a) vagy b) pontban foglaltaktól független személy vagy szervezet, feltéve, hogy az a) pont szerinti állam és a b) pont szerinti párt vagy szervezet, illetve valamely, *az államterület egy jelentős részét ellenőrzése alatt tartó* nemzetközi szervezet nem tud vagy nem kíván az üldözéssel, illetve a súlyos sérelemmel szemben védelmet nyújtani.

A 101. §-hoz

A Met. 68. § (3) bekezdés helyébe lépő rendelkezés szerint amennyiben a kérelmező személyi szabadságot korlátozó kényszerintézkedés, intézkedés vagy büntetés, vagy idegenrendészeti eljárásban korábban elrendelt személyi szabadságot korlátozó intézkedés hatálya alatt áll, a bíróság soron kívül jár el. Ez a rendelkezés aggályos lehet, amennyiben a soronkívüliség az eljárás időtartamának jelentős rövidülését okozza. A tervezet által megváltoztatott szabályok értelmében a menedékkérők többsége őrizetbe kerül (mivel a többségük illegálisan érkezik), így a soron kívüli eljárás lesz az általános. Az értelmetlenül felgyorsított nagyszámú eljárás alapvetően veszélyezteti az eljárások minőségét.

A 106. §-hoz

A menekültügyi határozatok bírósági felülvizsgálatát több mint 12 éve a Fővárosi Bíróság végzi kizárólagos illetékességgel, a Tervezet 106. §-a ezt a struktúrát szüntetné meg, a hivatalos indoklás szerint hatékonyságnövelő és költségcsökkentő céllal. A jelenlegi valós helyzet és a Bizottság rendelkezésére álló információk alapján, a tervezett módosítás következtében valójában **13 megyei bíróság válna kompetenssé menekültügyek elbírálására** (Vas, Győr-Moson-Sopron, Komárom-Esztergom, Fejér, Bács-Kiskun, Csongrád, Békés, Hajdú-Bihar, Szabolcs-Szatmár-Bereg, Borsod-Abaúj-Zemplén, Heves, Nógrád, Fővárosi Bíróság). A tervezett változás mindazonáltal a Magyar Helsinki Bizottság és az ENSZ Menekültügyi Főbiztosság álláspontja szerint nem csupán egy technikai módosítás, hanem **a menedékjogi eljárás minőségét, hatékonyságát és nemzetközi megítélését súlyosan fenyegető lépés.**

A Bizottság elfogadja az indoklás azon érvét, hogy a jogszabályban meghatározott 60 napos határidőt a Fővárosi Bíróság rendszeresen és jelentősen túllépi, amely plusz költségeket jelent a kérelmezők elhelyezéséről gondoskodó Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal, illetve Rendőrség részére, ugyanakkor felhívja a figyelmet a következőkre:

- **A menedékjog egy speciális, a közigazgatási bíraskodás egyéb területeitől élesen különböző jogterület**, ahol a hazai jogszabályok mellett számos nemzetközi egyezményt, ajánlást és például az Emberi Jogok Európai Bíróságának több száz menekültügyi és idegenrendészeti relevanciával bíró döntését is ismerni és alkalmazni kell. **A vonatkozó esetjog és iránymutatások szinte kizárólag angol és francia**

nyelven érhető el. A menekültügyi bíró ezen kívül számos speciális **interkulturális és pszichológiai kihívással** is szembesül, döntése pedig más közigazgatási döntéseknél sokkal **súlyosabb következményekkel jár** mind a kérelmezőre (pl. kínzás, halál, rabszolgaság, stb.), mind a magyar államra vonatkozóan (pl. az Európai Emberi Jogi Egyezmény rendelkezéseinek megsértése). Mindebből fakadóan a menekültügyi szakterület jelentősen eltérő szakmai felkészültséget kíván a többi közigazgatási határozat felülvizsgálati eljáráshoz képest. Egy szakosított vagy legalább kizárólagos illetékességgel rendelkező bírói szerv ezért sokkal hatékonyabban és magasabb színvonalon tudja felülbírálni a menedékjogi döntéseket.

- Az **évi néhány száz felülvizsgálati kérelem** mennyisége önmagában nem indokolja a decentralizációt, amelynek következtében a legtöbb menekültügyet tárgyaló bíró csupán évi néhány ügyben döntene, ez pedig **lehetetlenné tenné a komoly szakmai tapasztalat kialakulását.** Évi néhány ügy kedvéért ráadásul elképzelhetetlen, hogy a sűrű időbeosztással dolgozó megyei bírák jelentősebb időt tudjanak szentelni a szakterület (például a folyamatosan fejlődő esetjog és az idegen nyelvű szakirodalom) megismerésének. A szakmai tapasztalat hiánya amellett, hogy veszélyezteti a jogorvoslat hatékonyságát, nagyban **lassíthatja is az eljárást,** ami viszont a Törvénymódosítás vonatkozó céljának megvalósulását teszi kétségessé.
- A menedékjogi eljárások során kötelező a tolmácsolás biztosítása, a kérelmezőnek bizonyos helyzetekben ráadásul joga van vele azonos nemű tolmácsot kérnie. Leggyakrabban **szomáli, dari, pastu és arab nyelvű tolmácsra van szükség,** akik biztosítása már a fővárosban is gyakran rendkívüli nehézségekbe ütközik, illetve rendkívül költséges (például jelenleg mindössze két szomáli tolmács található az országban), ugyanez szinte lehetetlen kihívás lenne a legtöbb megyei bíróság számára. A tolmácsok korlátozott rendelkezésre állása és állandó utaztatása az ország legkülönbözőbb pontjaira nem csak az **eljárások elhúzódnak okozná, de számottevő plusz költséget is jelentene** az érintett bíróságok számára, amit a Tervezet figyelmen kívül hagy.
- A Fővárosi Bíróságon nagyságrendileg több közigazgatási bíró dolgozik, mint a többi megyei szintű bíróságon. Így azok a megyei bíróságok, amelyeknek a menedékkérőket befogadó állomások, illetve idegenrendészeti őrzött szállások földrajzi elhelyezkedése miatt jelentősebb ügyteherrel kellene megbirkózniuk (előreláthatólag Hajdú-Bihar, Szabolcs-Szatmár-Bereg és Bács-Kiskun megye) **súlyos, eljárási késedelmet okozó kapacitásproblémákkal** szembesülnének.
- Az elmúlt 12 évben a Fővárosi Bíróságon a közigazgatási ügyszakban dolgozó és menekültügyet tárgyaló bírák **több tucat speciális képzés, szakmai gyakorlat, konferencia és szakosított idegen nyelvi továbbképzés** résztvevői voltak. Az ENSZ Menekültügyi Főbiztosság (UNHCR) magyarországi képviselete **több millió forintot költött** erre a célra az elmúlt évtizedben. A több mint tízéves munkatapasztalat és a szakmai képzések következtében a Fővárosi Bíróság menekültügyekben is eljáró bírái egyedülálló szakmai tapasztalatokkal és ismeretekkel bírnak, míg a bevonandó megyei bíróságok időigényes **szakmai képzésére jelenleg semmilyen anyagi forrás nem áll rendelkezésre.**
- A menedékkérő külföldiek származási országairól szóló információk (mint a menedékkérők által elmondottak valóságtartalmának ellenőrzésére általában egyedül elérhető tényszerű bizonyíték) gyűjtésére és értékelésére a Fővárosi Bíróságon többéves szakmai tapasztalat és infrastruktúra áll rendelkezésre. Más megyei bíróságok e feladat ellátására nincsenek kellően felkészülve – hiányzik az országinformáció-kutatási szakértelem, az idegennyelv-tudás és a szükséges technikai infrastruktúra. Az UNHCR által biztosított anyagi forrásból létrehozott **országinformációs és szakjogi adatbázis is csak a Fővárosi Bíróságon** működik.
- A Tervezet által kilátásba helyezett jogorvoslati mechanizmus egyedülálló lenne Európában és így **szembemenne az Unió tagállamaiban bevett gyakorlattal.** A fent felsorolt érvek miatt **a legtöbb európai országban egy központi bírói szerv végzi** a menedékjoggal kapcsolatos közigazgatási döntések felülvizsgálatát (Ausztria, Belgium, Dánia, Finnország, Franciaország, Írország, Lengyelország, Portugália, Szlovénia, Svájc, Spanyolország, Egyesült Királyság, stb.). Azokban az országokban, ahol nem ez a gyakorlat, ott is általában csak néhány erre a célra kijelölt bíróság (például Szlovákiában kettő, Svédországban három) végzi ezt a feladatot. Fontos leszögezni továbbá, hogy Európában szinte egyedülálló az a magyar gyakorlat, amely szerint menekültügyekben az első fokú bírói szerv döntése ellen nincs további jogorvoslati lehetőség. **A jogorvoslat menekültügyekben így lényegében minden európai államban két-, illetve háromfokú,** és abban a néhány országban, ahol első fokon nem egy központosított bírói szerv jár el, a végső jogorvoslati fórum minden esetben egy központi bíróság (általában a Legfelsőbb Közigazgatási Bíróság). Így a Tervezet által kilátásba helyezett struktúra (megyei bíróságok járnak el további jogorvoslati lehetősége nélkül) **egyik más európai országban sem létezik.** Megjegyzendő végül, hogy a legtöbb európai országban (pontosan a többfokú bírói jogorvoslati lehetősége miatt) a menedékjogi eljárás a magyarországinál jóval hosszabb időt vesz igénybe.
- Az **ENSZ Menekültügyi Főbiztosának (UNHCR) magyarországi képviselője** e témában (a T/11209 sz. törvényjavaslat kapcsán) 2009. december 1-jén kelt szokatlanul erőteljes hangvételű levelében súlyos aggodalmát fejezte ki e tervezett változással kapcsolatban és nyomatékosan kérte, hogy ne szűnjön meg a

Fővárosi Bíróság kizárólagos illetékessége a menekültügyekben. Az UNHCR a menekültek helyzetéről szóló 1951. évi genfi egyezmény végrehajtásának monitorozásával megbízott, nagy tekintélyű nemzetközi szervezet, amely regionális képviselőket és egy több száz főt foglalkoztató globális szolgáltató központot működtet Budapesten. Az UNHCR nemzetközi összehasonlításban is rendkívül jelentős anyagi és szakmai erőfeszítéseket tett az elmúlt évtizedben a menekültügyekben Magyarországon lefolytatott bírói jogorvoslat szakmai színvonalának és infrastruktúrájának fejlesztése érdekében. A Fővárosi Bíróság kizárólagos illetékességének megszüntetése így az ENSZ Menekültügyi Főbiztosának rosszallását vonná maga után, ami **a mindenkori magyar kormányzattal való jó viszonyt is veszélyeztetheti.**

A fentiek alapján javasoljuk a Tervezet 106. §-ának törlését és a Fővárosi Bíróság kizárólagos illetékességének fenntartását menekültügyekben. A törvényes határidő megtartására a következőképpen lenne biztosítható:

- Lehetővé kellene tenni (hasonlóan a legtöbb nyugat-európai országhoz) **a bírák szakosodását**, figyelemmel a fentiekben vázolt nagyon speciális szakmai kihívásokra. A munkaidejük 70-100%-ában menekültügyekkel foglalkozó bírák nem csak nagyobb szakmai tapasztalatot tudnak felhalmozni (és ezáltal gyorsabban és hatékonyabban tudják a felülvizsgálati kérelmeket elbírálni), de a tárgyalások rugalmasabb csoportosításával is nagyban gyorsítani tudják az eljárást és csökkenteni a költségeket (például az azonos tolmácsot igénylő tárgyalásokat egy napra, egymás után tűzik ki).
- Menekültügyekben viszonylag gyakran fordul elő, hogy a tárgyalást el kell halasztani (például mert a tolmács nem jelenik meg, vagy mert országinformáció beszerzése válik szükségessé). Az érintett bírák több szakmai fórumon jelezték, hogy gyakran ez áll a jelentős késedelem hátterében, ahogy azt is jelezték, hogy **havi egy tárgyalási nap „üresen tartásával”** (ami jelenleg nem lehetséges) ez a probléma orvosolható lenne (arra a napra lehetne kitűzni az elhalasztott tárgyalásokat, amikre így néhány héten belül sor kerülne a többhónapos várakozás helyett).
- A fentiek mellett már **egy vagy két szakosított bírói státusz** létrehozásával is orvosolható lenne a kapacitások korlátozottsága.

III.

További javaslatok és észrevételek

A Tervezethez fűzött konkrét észrevételeken túl indokoltnak tartjuk a migrációs joganyag, vagy ahhoz kapcsolódó, más jogszabályban foglalt rendelkezés módosítását az alábbiak szerint.

A Met. 8. § (2) bekezdés, 11. § (3) bekezdés, 15. § ab) pont, 21. § (1) bekezdés c) pont és 21. § (2) bekezdés javasolt módosítása

A jogalkotó jogos és a nemzetközi jogi előírásoknak megfelelő szándéka a súlyos bűncselekményt elkövetők kizárása a menekült, menedékes és oltalmazott státuszból (történjen a menedékjogi eljárás során, vagy később, a megadott státusz visszavonásával). A fenti jogszabályhelyek azonban **tévesen értelmezik a „súlyos” bűncselekmény fogalmát.** Az e téren irányadó Kvalifikációs Irányelv nem tartalmaz ezzel kapcsolatban iránymutatást, így a jogalkotó számára az ENSZ Menekültügyi Főbiztoság (UNHCR) értelmezése szolgál útmutatással. A Genfi Egyezményben foglalt kizáró klauzulák értelmezése kapcsán az UNHCR a következő releváns kijelentéseket teszi:

- „A feltételezhetően elkövetett bűncselekmény jellegének megítélésekor **figyelembe kell venni valamennyi tényezőt – ideértve az enyhítő körülményeket is.** Szükséges ugyanakkor a súlyosbító körülményeket is tekintetbe venni (pl.: hogy a kérelmező büntetett előéletű). Az a tény, hogy a kérelmezőt súlyos nem politikai bűncselekmény elkövetéséért már elítélték, s a büntetést letöltötte, vagy kegyelemben részesítették, illetőleg közkegyelem miatt kedvezményben részesült – szintén jelentőséggel bír. Az utóbbi esetben vélelmezhető, hogy a kizáró klauzula többé nem alkalmazható, hacsak be nem bizonyosodik, hogy az amnesztia vagy a kegyelem ellenére a kérelmező bűnöző vonásai igen erőteljesek.”⁶
- „A következő tényezők irányadók egy bűncselekmény súlyának megítélésekor: a cselekmény jellege, az okozott sérelem, a bűncselekmény üldözésére alkalmazott eljárás, a büntetés jellege, a legtöbb országban az adott cselekmény súlyos bűncselekménynek minősülne-e. (...) „Súlyos” bűncselekmény például az emberölés, nemi erőszak, gyújtogatás és fegyveres rablás. Egyes más vétségek is súlyosnak tekinthetők, ha halálos fegyver használatával, vagy embereknek súlyos sérülést okozva követik el, illetve bizonyíték áll rendelkezésre az elkövető komoly, rendszeres bűnelkövetői magaviseletéről és hasonló tényezőkről. Ezzel szemben a kisebb

⁶ Kézikönyv a menekült státusz meghatározására szolgáló eljárásról és az azzal kapcsolatos követelményekről a menekültek helyzetéről szóló 1951. évi Egyezmény és az 1967. évi Jegyzőkönyv alapján, UNHCR, 1992. május, 157. bekezdés

bűncselekmények, mint például a csekély értékű lopás vagy a személyes használatra tartott kábítószer jogellenes birtoklása nem érne el az 1. cikk F(b) bekezdésének teljesüléséhez megkívánt súlyossági fokot.”⁷ Az UNHCR iránymutatásával és az irányadó nemzetközi és bírói gyakorlattal szemben a Met. a kizárásra okot adó súlyos bűncselekmény fogalmának értelmezésekor **kizárólag a magyar büntetőjogi szabályok alapján kiszabandó szabadságvesztés hosszát tekinti mérvadónak**. Ez a leegyszerűsítő szemlélet két szempontból is súlyosan aggályos:

- **Nem ad lehetőséget az ügy egyéni (enyhítő vagy súlyosbító) körülményeinek figyelembe vételére**, amire egyébként bármilyen büntetőeljárásban sor kerülne.
- Olyan bűncselekmények esetén is automatikusan a védelemből való kizárást helyez kilátásba, amikor pedig az UNHCR mérvadó iránymutatása, illetve a nemzetközi állami és bírói gyakorlat alapján erre **nem kellene, hogy feltétlenül sor kerüljön** (például egyszeri nagy értékű lopás).

Javasoljuk a fentiek alapján a Met. 8. § (2) bekezdés, illetve azzal analógiában a 11. § (3) bekezdés, a 15. § ab) pont, a 21. § (1) bekezdés c) pont és a 21. § (2) módosítását, a **„a magyar jog ötévi vagy azt meghaladó szabadságvesztés büntetés kiszabását rendeli” szövegrészek törlésével**, illetve olyan szempontrendszer meghatározásával, ami tükrözi az UNHCR iránymutatását és lehetővé teszi az egyéni körülmények mérlegelését, ugyanakkor biztosítja a társadalomra leginkább veszélyes személyek (pl. erőszakos vagy visszaeső bűnelkövetők) kizárását a védelemből.

A Harmtv. 76. § (1) bekezdés javasolt módosítása

A Harmtv. 76. § (1) bekezdése csupán a Magyarországon jogszerűen tartózkodó kérelmezők számára teszi lehetővé a hontalan státusz iránti kérelem benyújtását. Ez a rendelkezés **indokolatlanul korlátozó és sérti Magyarország nemzetközi kötelezettségeit**:

- A hontalan személyek jogállásáról szóló 1954. évi New York-i Egyezmény 1. cikk 1. bekezdése alapján „a hontalan személy kifejezés olyan személyt jelent, akit egy állam sem tart saját joga alapján állampolgárának”. Az 1. cikk 2. bekezdése tartalmazza az 1. bekezdésnek megfelelő, azonban az egyezmény által biztosított védelemből kizárható személyek körét. A 2. bekezdésben található felsorolás taxatív, további kizáró okok alkalmazása így az Egyezmény sérelméhez vezet. A jogszerű tartózkodás nem része az Egyezmény hontalan-definíciójának, annak hiánya pedig nem szerepel a kizáró okok között. A jogszerűtlenül tartózkodó hontalan személyek kizárása a definíció alkalmazásából (azaz a védelem megszerzésének lehetőségéből, a hontalanság-meghatározási eljárásból) így **ellentétes az 1954. évi New York-i Egyezményel**.
- Bár az Egyezmény több cikke is a jogszerűen tartózkodó hontalanokkal kapcsolatban határoz meg jogokat, téves ezt úgy értelmezni, hogy a jogszerűtlenül tartózkodó hontalanok már a hontalanság-meghatározási eljárásból is kizárhatók. Az 1. cikk alkalmazása (azaz a hontalanság-meghatározási eljárás) során a hatóság által hontalanként azonosított külföldiek humanitárius tartózkodási engedélyt kapnak, így jogszerű tartózkodók lesznek függetlenül attól, hogy a kérelem benyújtásakor jogszerűen vagy jogszerűtlenül tartózkodtak-e Magyarországon területén. Jogszerűen tartózkodó elismert hontalanként pedig alkalmazandó rájuk az Egyezmény összes e személyi körre szűkített rendelkezése is (függetlenül a korábbi esetleges jogszerűtlen tartózkodástól).
- A nemzetközi gyakorlat egyértelműen a fenti értelmezést követi: **a hasonló védelmi mechanizmust működtető országok egyikében sem feltétel a jogszerű tartózkodás** (Franciaország, Spanyolország, Belgium, Mexikó, olasz bírói eljárás, stb.).
- Az egyöntetű nemzetközi tapasztalatok alapján a jogszerű tartózkodás feltételének megszüntetése a hontalanság jellegéből fakadóan **nem vezetne a kérelmezők számának radikális növekedéséhez**. Például Franciaországban, ahol a menedékkérők éves száma rendre 10-20-szorosa a magyarországinak, csupán évi 160 fő folyamodott hontalan státuszért 2008-ban és 2009-ben.
- A jogszerű tartózkodás feltételének megszüntetése **a visszaélések lehetőségét sem növeli**, ugyanis minden jogszerűtlenül tartózkodó külföldinek lehetősége van kiutasítását időlegesen késleltetni menedékkérelem benyújtásával, a hontalan státusz iránti kérelem benyújtásának párhuzamos lehetősége ezen mit sem változtat. A hasonló védelmi mechanizmust működtető országok egyikében sem tapasztaltak jelentős visszaélést a hontalanság-meghatározási eljárással.
- Sem a hontalan státuszt kérelmezők, sem az elismert hontalanok nem jogosultak külön ellátásra és támogatásra Magyarországon, így a kérelmezők számának esetleges kisebb növekedése **nem jelentene plusz költséget** az állami költségvetés számára.

⁷ Kizáró klauzulák – Háttéranyag a menekültek helyzetéről szóló 1951. évi Genfi Egyezmény 1. cikk F pontjához, UNHCR, 2003. szeptember, 39-40. bekezdés

- A jelenlegi szabályozás ugyanakkor **kiüresíti a hontalansági eljárást**, a leginkább védelemre szoruló (és arra a New York-i Egyezmény alapján jogosult), a kérelmezéskor jogszerűtlenül tartózkodó hontalanok kizárásával.
- Az Egyezmény végrehajtásának monitorozásával megbízott **ENSZ Menekültügyi Főbiztosság** (UNHCR) többször jelezte súlyos aggodalmát a fenti rendelkezéssel kapcsolatban és kérte annak megváltoztatását.

A fenti érvek ismeretében és annak érdekében, hogy Magyarország megfeleljen nemzetközi kötelezettségeinek, **javasoljuk a Harmtv. 76. § (1) bekezdésből a „jogszerűen” szó törlését.**

A foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról szóló 1991. évi IV. törvény javasolt módosítása

A munkaerőpiachoz való hatékony hozzáférés biztosítása feltétele annak, hogy a nemzetközi védelemben részesített, és így általában hosszú távon az ország területén maradó külföldiek **önellátóvá váljanak és csökkenjen az állami segítyezéstől és juttatásoktól való függésük.** Ez utóbbi a magyar társadalom és állam racionális érdeke. A munkához jutás a befogadó ország nyelvének elsajátításához is kulcsfontosságú, továbbá számos egyéb módon támogatja a társadalmi beilleszkedést. Míg a menekültek és az oltalmazottak Magyarországon – éppen ezen okok miatt – külön engedély nélkül jogosultak dolgozni, a hontalan és a befogadott státusz csak erősen korlátozott hozzáférést biztosít a munkaerőpiachoz, a **munkavállalási engedély** megszerzése mindkét esetben a foglalkoztatás előfeltétele. A befogadottak esetében a humanitárius tartózkodási engedély egy éves maximum érvényessége további súlyos akadályt jelent a munkaerő-piaci beilleszkedés kapcsán (lásd a Tervezet 35. §-ához fűzött észrevételt). A hontalanok esetében a Tervezet vonatkozó módosítása megszünteti ezt az akadályt, továbbra is fennáll ugyanakkor a „munkaerő-piaci vizsgálat” aránytalanul nehéz és értelmetlen feltétele. Ez azt jelenti, hogy a hontalanok esetében munkavállalási engedély csak akkor adható ki, ha nincs a betöltendő állásra jelentkező és arra alkalmas magyar vagy EGT⁸ állampolgár.⁹ A Bizottság és a külföldiek számára segítséget nyújtó más szervezetek egyöntetű tapasztalata alapján ez a feltétel **súlyos bürokratikus akadályt jelent** az érintettek sikeres foglalkoztatása és integrációja vonatkozásában, mivel a legtöbb munkaadó ódzkodik attól, hogy egy ilyen hosszadalmas és fáradságos procedúrának tegye ki magát csupán azért, hogy egy hontalan státuszú személyt foglalkoztathasson.

Mindezek alapján javasoljuk a foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról szóló 1991. évi IV. törvény 2. § (2) bekezdés módosítását az alábbiak szerint:

(2) A menekültként, oltalmazottként, *hontalanként, befogadottként* vagy menedékesként elismert, továbbá a bevándorolt vagy letelepedett jogállású, valamint a szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyeket az e törvény és végrehajtási szabályai által tartalmazott jogokat és kötelezettségeket illetően a magyar állampolgárral azonos jogok és kötelezettségek illetik meg és terhelik. Törvény, valamint kormányrendelet e szabálytól a külön törvény szerint a szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személy (a továbbiakban: a szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személy) tekintetében eltérő szabályokat állapíthat meg.

A fenti változtatás **semmilyen módon nem jelent veszélyt a magyar munkavállalók számára**, ugyanis a hazai munkaerőpiachoz, sőt azon belül jelen lévő migráns munkaerő méretéhez képest is **jelentéktelen méretű csoportról van szó** (2009-ben mindössze 19-en kaptak hontalan státuszt, és csupán 155 külföldit ismertek el befogadottként Magyarországon). **Számos nemzetközi példa igazolja** továbbá e javaslat létjogosultságát. Például a magyarhoz hasonló hontalan-védelmi mechanizmust működtető országokban (Franciaország, Olaszország, Spanyolország) az elismert hontalanok kivétel nélkül jogosultak külön engedélyeztetési eljárás nélkül munkát vállalni. A magyar befogadott státuszhoz hasonlóan alkalmazott lengyel tolerált státusz esetében a lengyel jogalkotó kifejezetten a fenti érvek (önellátóvá válás elősegítése, állami segítségtől való függés csökkentése) hatására szüntette meg korábban a munkavállalási korlátozásokat.

⁸ Európai Gazdasági Térség, amely az EU-tagállamokon kívül magában foglalja Izlandot, Liechtensteint és Norvégiát is.

⁹ 8/1999 (XI. 10.) SzCsM rendelet a külföldiek magyarországi foglalkoztatásának engedélyezéséről, 3. § (1)-(2) bekezdés. A jogalkotó a befogadottakat felmentette e feltétel teljesítése alól (6. § (1) bekezdés k) pont).