

ÁLLÁSFOGLALÁS

a Magyarország Alaptörvényének hetedik módosítására vonatkozó javaslatról, és az „Egyes törvényeknek a jogellenes bevándorlás elleni intézkedésekkel kapcsolatos módosításáról” című törvényjavaslatról

A Menedék – Migránsokat Segítő Egyesület több mint 20 éve támogatja Magyarországon élő külföldiek társadalmi integrációját. Az ezen időszak alatt – az ügyfeleinkkel, partnerszervezetekkel, állami, helyi hatóságokkal folytatott együttműködés során – szerzett tapasztalatainkra támaszkodva kívánjuk felhívni a Kormány és az országgyűlési képviselők figyelmét a tervezett jogszabály-módosítások elhibázottságára, és kérjük a Kormányt, hogy az előterjesztéseket vonja vissza.

2018. május 30-án jelent meg az Országgyűlés honlapján az Alaptörvény újabb tervezett módosítására vonatkozó javaslat és a fenti című törvényjavaslat. Már a születése jogsértő volt, mert *a jogszabályok előkészítésében való társadalmi részvételről szóló 2010. évi CXXXI. törvény* rendelkezéseit nem tartották be, nem volt előzetes társadalmi egyeztetés.

Általánosságban a Menedék Egyesület olyan jogalkotási javaslatokat, szakpolitikai terveket tud támogatni, amelyek az alapvető jogok és demokratikus elvek tiszteletben tartása mellett lehetővé teszik a magyar állampolgárok és a Magyarországon tartózkodó külföldiek számára, hogy az őket megillető jogokkal éljenek, kötelezettségeiket teljesítsék, továbbá a migráció során esetlegesen előálló jogszerűtlen helyzetek szűnjenek meg.

A törvényjavaslatot tanulmányozva látható, hogy az előterjesztő a korábbi, ún. „Stop Soros” törvénycsomag számos, szerintünk Magyarország emberi jogi, alapjogi és nemzetközi jogi kötelezettségeit sértő elemét – a Menedék Egyesület észrevételeivel is összhangban – elhagyta.

A pozitív változások ellenére álláspontunk szerint sem az új törvényjavaslat, sem az Alaptörvény tervezett módosítása nem alkalmas az Egyesületünk által támogatott, méltányos, differenciált és hiteles migrációs politika céljainak megvalósítására.

Érveink az alábbiak:

1. A javaslatok alapvetően rossz irányt vesznek a humanitárius segítségnyújtás ellehetetlenítésével és megbélyegzésével. Fontosnak tartjuk, hogy a társadalmi szolidaritás, a humanizmus és nagy világvallások, különösen a kereszténység alapelvei ne vesszenek ki Magyarországon.

A *Nemzeti Hitvallás* a magyar nemzet minden tagjának nevében vallja az elesettek és szegények megsegítésének kötelességét és azt, hogy a polgárnak és az államnak közös célja a jó élet, a biztonság, a rend, az igazság, a szabadság kiteljesítése. A Menedék Egyesület határozott álláspontja, hogy e két elv azonos érték Magyarország, a magyar nemzet számára, a biztonság

és a rend nem lehet maradéktalan a könyörületesség nélkül.

A Kormány által beterjesztett javaslatok ugyanakkor épp az elesettek megsegítését, az üldözöttek védelmét tennék lehetetlenné. Fontos, hogy különbséget tudjunk tenni az áldozatok, és az őket kizsákmányoló, a jogszerűtlen tevékenységekből hasznot húzó bűnözők között. A Menedék Egyesület – akárcsak a többi magyarországi, a menekültek segítségét (is) végző társadalmi szervezet és egyház – elítéli és megveti az embercsempészetet és az emberkereskedelmet. A javaslatok azonban összemosják az elesett embereken segítőket a rendet, biztonságot, igazságot, szabadságot veszélyeztetőkkel.

2. Az Alaptörvény tervezett hetedik módosítása kapcsán a javaslat menekültügyet, migrációt érintő szakaszait véleményezzük. E javaslat 5. – az Alaptörvény XIV. cikkét módosítani szándékozó – cikkében a XIV. cikk új (1) bekezdésének, különösen „idegen népesség”, illetve „idegen állampolgár” kifejezések törlését kérjük, mivel ezek jogilag nem meghatározott kategóriák, csupán a politikai retorika szintjén létező, az állampolgárok félelmeire alapozó definiálatlan kifejezések. A nem magyar állampolgárokat „külföldieknek” nevezzük (ld. pl. Alaptörvény XIV. cikk), s ha állampolgárság szerint akarunk különbséget tenni, akkor az EU polgáraitól és harmadik államok állampolgáraitól szólnunk. Alkotmányos zavart keltene a „külföldiek” helyett új kategóriák („idegen népesség”, „idegen állampolgár”) bevezetése. Különösen ellentét a „betelepítés” fogalmának felvetése itt, mert azt a magyar jog természetvédelemi összefüggésben ismeri csupán. Ott szerepel az „idegenhonos inváziós fajok betelepítése” kifejezés¹ és így teljességgel megengedhetetlen asszociációkat keltene, ha emberekre vinnék át, amit állatokra és növényekre alkalmaznak, elítélő jelleggel. Hangsúlyozzuk, hogy (kényszer)betelepítésre senki nem készül, ezért a Kormánynak nem gerjesztenie, hanem eloszlatnia kellene az állampolgárok félelmeit. Az Európai Unió menekültkénti elismerésre várók szétosztásáról tárgyal (mindaddig sikertelenül). A nem-menekült migránsok sorsáról, különösen a bevándorlásukról való döntés soha nem tartozott az EU jogkörébe és nem is szabályozta azt a családegyesítés és néhány foglalkozás kivételével. A nem üldözöttek három hónapnál hosszabb tartózkodásának és letelepedésének a szabályait a tagállamok önállóan alkotják meg. A magyar jog e téren ma is szuverén és nem is fenyegeti semmi a szuverenitását.

Az alapvető kifogásokon túl az Alaptörvény ilyen módosítása ellentétes lenne a hatályos joggal, hiszen az átmeneti védelemről szóló 2001/55/EK irányelv² – amelyet a menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény át is ültetett a magyar jogba – kifejezetten azokra a helyzetekre jött létre, amikor az üldöztetés elől menekülő személyek nagy száma miatt nem lehetséges a kérelmek egyéni elbírálása. Ezekben az esetekben az Európai Unió Tanácsa, illetve – a 2007. évi LXXX. törvény 19. §-a alapján – a Kormány döntését követően csupán azt kell igazolni vagy valószínűsíteni az érintett személynek, hogy a Tanács vagy a Kormány által védelemben

¹ Id. 408/2016. (XII. 13.) Korm. rendelet

² a lakóhelyüket elhagyni kényszerült személyek tömeges beáramlása esetén nyújtandó átmeneti védelem minimumkövetelményeiről, valamint a tagállamok e személyek befogadása és a befogadás következményeinek viselése tekintetében tett erőfeszítései közötti egyensúly előmozdítására irányuló intézkedésekről szóló 2001/55/EK irányelv

részesített személyi körhöz tartozik. Ugyanakkor az átmeneti védelem-nyújtásában való tagállami részvétel önkéntes felajánlások formáját öltené, ha bármely csoportot a Tanács átmeneti védelemre jogosultnak nyilvánítana. Nyilván Magyarország, Szlovákia és Lengyelország is joggal számítana a többi tagország szolidaritására, ha valamelyik szomszédos országból tíz- és százezrével özönlenének be a menekülők.

Ezen túl, nem egyértelmű, mi történik a Magyarországra vízummentesen (tehát egyedi hatósági határozat nélkül) beutazó, és itt tartózkodó külföldiekkel. Közülük kik minősülnének „idegeneknek”? Világos – és a hatályos joggal összhangban lévő – definíció nélkül jogértelmezési és -alkalmazási problémák egész sora léphet föl, ami az Alaptörvénybe vetett társadalmi bizalmat gyengítheti.

Az előzőeknél jóval aggályosabb a XIV. cikk jelenlegi (3), tervezett (4) bekezdésének módosítása, amely Magyarország nemzetközi jogi és európai uniós kötelezettségeit sértve vonná meg a menedékjogot az üldözöttek egy részétől. A bekezdésbe beiktatandó új mondat túlterjeszkedik az uniós jog által meghatározott kereteken, ezért annak törlését kérjük. A menekült mindig jogosult menedékjogra. Ha biztonságos országon keresztül érkezett, akkor csak az a kérdés, melyik állam adja meg azt, ezért az Alaptörvény nem jelentheti ki, hogy „Nem jogosult menedékjogra az a nem magyar állampolgár, aki Magyarország területére olyan országon keresztül érkezett, ahol üldöztetésnek vagy üldöztetés közvetlen veszélyének nem volt kitéve”, hiszen ez például megoldhatatlanná tenné azt a helyzetet, amikor a biztonságos harmadik ország egyszerűen nem veszi vissza a menekültet.

3. Az „egyes törvényeknek a jogellenes bevándorlás elleni intézkedésekkel kapcsolatos módosításáról” c. törvényjavaslat kapcsán ismét megerősítjük az Egyesület álláspontját: Magyarország már most is hatékonyan védekezik a jogellenes határátlépés, tartózkodás, illetve ezeket elősegítő, kihasználó cselekmények ellen. Büntetőjogilag üldözi az embercsempészetet, az emberkereskedelmet és a jogellenes tartózkodás elősegítését. A rendszer zárt, nincs olyan büntetendő cselekmény, amit már most ne fenyegetne büntetés.

A tervezett új büntetőjogi tényállás, a „jogellenes bevándorlás elősegítése” nem illeszthető a magyar büntetőjog rendszerébe.

A javasolt törvényi tényállás ellentétes Magyarország érdekeivel, valamint a nemzetközi egyezményekben és az Európai Unió migrációs jogában is kodifikált azon törekvéssel, hogy elsődleges cél a rendezetlen jogállású külföldiek helyzetének felszámolása. E cél érdekében arra kell törekedni, hogy a külföldiek tartózkodása jogszerű, legális legyen, vagy eltávolításukra ténylegesen sor kerülhessen.

Jó példát szolgáltat a hontalan személyekre vonatkozó magyar szabályozás. A *hontalan személyek jogállásáról szóló 1954. évi egyezmény*rel összhangban Magyarország – a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi II. törvény VIII. fejezete szerint – hontalanként elismerési eljárást dolgozott ki és alkalmaz. Az Alkotmánybíróság 6/2015. (II. 25.) AB határozata alapján hontalanként a Magyarországon jogszerűtlenül tartózkodó külföldieket is el kell ismerni (a jogszerűtlen tartózkodás tehát nem lehet a hontalanként való elismerés akadálya).

Úgyszintén rendezetlen jogállású külföldiek tartózkodási engedéllyel ellátását teszi lehetővé az uniós jog az emberkereskedelem áldozataira³, illetve az illegálisan foglalkoztatott külföldiekre⁴ vonatkozó irányelvekben. Ezeket az irányelveket Magyarország uniós tagállamként átültette, beépítette a magyar jogba – a 2007. évi II. törvénybe és végrehajtási rendeletébe – és szabályozta a tartózkodási engedély kiadásának feltételeit. A magyar jogszabályok – helyesen – bármilyen bűncselekmény esetén lehetővé teszik jelentős bűnüldözési vagy nemzetbiztonsági érdekből a nyomozó és vádhatóság, a bíróság, illetve nemzetbiztonsági szerv indítványára, hogy humanitárius tartózkodási engedélyt kapjon az a harmadik országbeli állampolgár, (illetve rá tekintettel más harmadik országbeli állampolgár), aki bűncselekmény felderítése érdekében a hatóságokkal – a bizonyítást jelentősen elősegítő módon – együttműködik⁵.

Ezen felül, a fent említett irányelv alapján humanitárius tartózkodási engedéllyel kell ellátni a bíróság indítványára az a harmadik országbeli állampolgárt, akit különösen kizsákmányoló foglalkoztatási feltételek mellett, illetve azt a kiskorú, harmadik országbeli állampolgárt, akit érvényes tartózkodási engedély vagy más, tartózkodásra jogosító engedély nélkül foglalkoztattak.⁶

A menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény a rendezetlen jogállású külföldiek számára szűk, de fontos körben védelmet nyújt. Ha a visszaküldés (refoulement) tilalmát állapítja meg a menekültügyi hatóság, akkor befogadottként kell elismerni a külföldit, ha pedig üldöztetés vagy kínzás, embertelen bánásmód, büntetés, esetleg fegyveres konfliktusban közvetlen erőszak fenyegeti, akkor menekültként vagy oltalmazottként ismerendő el. A visszaküldés tilalmát maga az Alaptörvény⁷ is megerősíti, e szavakkal: „Senki nem utasítható ki olyan államba, vagy nem adható ki olyan államnak, ahol az a veszély fenyegeti, hogy halálra ítélik, kínozzák vagy más embertelen bánásmódnak, büntetésnek vetik alá.”

Így a Btk. Kormány által javasolt módosításának abszurd következménye az lenne, hogy a Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal tekintetében is felmerülhetne a jogellenes bevándorlás elősegítése, a „szervező tevékenység”, még akár a minősített alakzatban is, hiszen évente több száz, irregulárisan érkezett személyt juttat tartózkodási jogcímhez a hatóság.

A Menedék Egyesület határozottan támogatja a fent részletezett, jelenleg is hatályos jogszabályi rendelkezéseket, és a hozzájuk kapcsolódó jogpolitikai szándékot, amely szerint a jogszerűtlen helyzet megszüntetése, felszámolása elsődleges fontosságú, és ennek érdekében akár a jogszerűtlenül tartózkodók státuszváltását is támogatni szükséges, például, ha származási országukba alapos ok miatt, Magyarország nemzetközi és európai jogi kötelezettségeinek teljesítése végett, nem küldhetők vissza.

Fontos ezen túl kiemelni, hogy ahogy az Egyesült Államokban, valamint az Európai Unió többi

³ a harmadik országok emberkereskedelem áldozatává vált vagy az illegális bevándorlás megkönnyítésére irányuló cselekményektől érintett, a hatáskörrel rendelkező hatóságokkal együttműködő állampolgárai részére kiállított tartózkodási engedélyről szóló, 2004/81/EK tanácsi irányelv

⁴ az illegálisan tartózkodó harmadik országbeli állampolgárokat foglalkoztató munkáltatókkal szembeni szankciókra és intézkedésekre vonatkozó minimumszabályokról szóló, 2009/52/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv

⁵ 2007. évi II. törvény 29. § (1) bek. e)

⁶ 2007. évi II. törvény 29. § (1) bek. f)

⁷ Alaptörvény XIV. cikk 2. bekezdés

tagállamban, úgy Magyarországon is a külföldiek (harmadik országbeli állampolgárok) jogszerűtlen tartózkodásának eredete elsősorban nem a jogellenes beutazás, hanem túlnyomó részt a korábbi legális beutazási, tartózkodási jogcímek lejárta, az úgynevezett túltartózkodás. Az ilyen esetekben szintén hatékonyabb, humánusabb, és a társadalmi érdeket jobban szolgáló megoldás lehet a státuszrendezés az azonnali, és mérlegelés nélküli kriminalizálásnál.

A fentiek alapján a tervezet szövegének pontatlansága, a büntetni rendelt tényállás („szervező tevékenység”) jogbizonytalanságot teremtő elmosódottsága, vagy az indokolásban szereplő, a menekültek jogállásáról szóló 1951. évi genfi egyezmény 31. cikkére hivatkozás érthetlensége (ti. a cikk a menedékkérők szankcionálásának korlátairól szól, nem pedig az őket állítólag szervező/segítő emberekéről) is elegendő lenne a törvényjavaslat elutasítására. A fő probléma, azonban az, hogy a Kormány olyan tevékenységet kíván büntetni, amellyel maga is egyetért, hatóságain keresztül maga is megvalósít, a tevékenység céljait maga is vallja.

A Kormány által javasolt új bűncselekmény beillesztése a Btk-ba nem csupán ellentétes a nemzetközi jogi és uniós kötelezettségekkel, de fontos társadalmi érdekeket is sért. Véleményünk szerint a jelenleg hatályos jogszabályi keret, különösen a Btk. 193., 353-356. §-ai alkalmasak arra, hogy a tiltott határátlépést, a jogszerűtlen tartózkodást, valamint annak aktív és szándékolt előidézését és támogatását szankcionálja.

4. A menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény tervezett módosítása szintén aggályos, mivel az Európai Unió jogával ellentétes. A nemzetközi védelem megadására és visszavonására vonatkozó közös eljárásokról szóló 2013/32/EU irányelv (Eljárási irányelv) egyértelműen meghatározza azokat az eseteket, amelyek esetén a tagállamok elfogadhatatlannak minősíthetnek menedékkérelmet: az Eljárási irányelv 33. cikkének (2) bekezdése kimerítő felsorolást tartalmaz. A magyar jogalkotó az Eljárási irányelvben biztosított lehetőséggel élve át is ültette a biztonságos harmadik országokra vonatkozó rendelkezéseket, és ezeket a rendelkezéseket a Kormány által beterjesztett törvényjavaslat sem helyezné hatályon kívül. Nem érthető tehát, hogy mire vonatkozik a törvényjavaslat 7. § (1) bekezdésében szereplő, a 2007. évi LXXX. törvény 51. § (2) bekezdését kiegészíteni kívánó új f) pont.

A fenti érveink alapján kérjük az Alaptörvény XIV. cikkének módosítására, valamint az egyes törvényeknek a jogellenes bevándorlás elleni intézkedésekkel kapcsolatos módosításáról szóló javaslatok visszavonását. Új jogszabályok helyett a meglévők megfelelő alkalmazása, valamint egy szakmailag magas színvonalú határ- és idegenrendészeti, továbbá menekültügyi és bevándorlási intézményrendszer visszaállítása szolgálná azt a közös célt, hogy hazánk számára minél kevesebb kárt okozzon a migráció, és minél többet profitáljon annak pozitív hatásaiból.

Budapest, 2018. június 5.