



Magyar Helsinki Bizottság

MAGYAR HELSINKI BIZOTTSÁG

1054 Budapest, Bajcsy-Zsilinszky út 36-38. I/12.

1242 Budapest, Pf. 317.

Tel/fax: + 36 1 321 4323, 321 4141, 321 4327

helsinki@helsinki.hu

www.helsinki.hu

A Magyar Helsinki Bizottság észrevételei az egyes migrációs és menekültügyi tárgyú törvények és kormányrendeletek módosításáról

2016. március 7.

I.

Előzetes észrevételek

A Belügyminisztérium Jogszabály-előkészítő és Koordinációs Főosztályától 2016. március 2-án délután 3 órakor kapta meg véleményezésre a Magyar Helsinki Bizottság a migrációs és menekültügyi törvények és kormányrendeletek módosításáról szóló tervezeteket. A véleményünk elküldésének határidejére a Belügyminisztérium 2016. március 8-án 12 órát határozta meg.

A Magyar Helsinki Bizottság számos korábbi alkalommal jelezte, hogy a terjedelmes jogszabály-módosítások véleményezésére kapott néhány (jelen esetben mindössze négy) munkanapos határidő gyakorlatilag lehetetlenné teszi a szakértő és társadalmi szervezetek részvételét a jogalkotási folyamatban, hovatovább megkérdőjelezi a jogalkotó valós szándékát a civil társadalom érdemi bevonására. Álláspontunk szerint az újabb jogszabály-módosítás előtti egyeztetés célja valójában nem a Helsinki Bizottság és más civil és nemzetközi partnerek (pl. UNHCR, IOM) évtizedes tapasztalatának valódi becsatornázása, hanem kizárólag a társadalmi egyeztetés látszatának fenntartása, érdemi párbeszéd lehetősége nélkül.

Mi sem támasztja alá ezt jobban, mint az, hogy a kormány.hu-ra feltöltött javaslatok esetén már a véleményezési határidő és email-cím sem lett feltüntetve, amely sérti a jogszabályok előkészítésében való társadalmi részvételtől 2010. évi CXXXI. törvényt.

A demokratikus társadalmakban bevett valódi társadalmi egyeztetésről csak akkor beszélhetnénk, ha:

- 1) A civil partnerek előzetesen megfelelő tájékoztatást kapnának a jogszabályalkotás menetéről (menetrend, érintett jogszabályok);
- 2) A szakértő szervezetek bevonására már a koncepcióalkotás időszakában sor kerülne, például szakmai kerekasztal formájában;
- 3) A szövegszerű jogszabálytervezetek véleményezésére esetenként legalább tíz munkanap rendelkezésre állna;
- 4) Valódi szándék mutatkozna a jogalkotó részéről az észrevételek megfontolására és beépítésére, visszajelzések adására.

Ezen feltételek egyike sem teljesül a jelen esetben, sem az elmúlt években végrehajtott bármelyik menekültügyi-idegenrendészeti témájú jogszabály-módosítások alkalmával.

A rendkívül rövid határidő miatt jelen észrevételeink csak a Tervezetnek¹ a menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény módosításával kapcsolatos 7. fejezetéhez, azon belül is a menekültügyi szabályozást érintő legfontosabb, legaggályosabb tervezett módosításokhoz teszünk észrevételeket.

¹ <http://www.kormany.hu/download/6/54/a0000/Tervezet.pdf#!DocumentBrowse>



Magyar Helsinki Bizottság

MAGYAR HELSINKI BIZOTTSÁG

1054 Budapest, Bajcsy-Zsilinszky út 36-38. I/12.

1242 Budapest, Pf. 317.

Tel/fax: + 36 1 321 4323, 321 4141, 321 4327

helsinki@helsinki.hu

www.helsinki.hu

II.

Az egyes migrációs tárgyú és velük összefüggésben egyes további törvények módosításáról szóló tervezet

Legfőbb aggályaink:

Összességében a Tervezet a nemzetközi védelemben részesített menekülteket, oltalmazottakat megfosztja a társadalmi beilleszkedés valós lehetőségétől. Megtagadja Magyarországnak a menekültek védelmét előíró nemzetközi, európai és hazai jogból fakadó kötelezettségeit. A menekültek integrációját elősegítő állami támogatás és az uniós szolidaritás helyett a menekültek továbbvándorlását kívánja előidézni, ismét más országokra hárítva a menekültek védelme iránti felelősséget.

A Tervezet az embertelen vagy megalázó bánásmód tilalmának megsértésével, az őrizetben levő menedékkérők mozgásterének csökkentésével kívánja a menekültügyi őrizet jogszerűtlen gyakorlata miatti zsúfoltságot kezelni a menekültügyi fogdáknak. A mozgásterre vonatkozó kötelező szabály hiányát az Alkotmánybíróság már egyszer megsemmisítette. A börtönzsúfoltság miatt Magyarországot az Emberi Jogok Európai Bírósága már számos alkalommal elmarasztalta, most újabb elmarasztaló ítéletekre lehet számítani.

A Tervezet 56. § és 58. §-a

A státuszok háromévenkénti felülvizsgálatáról

Rendkívül aggályosnak tartjuk a menekült státusz eddigiektől gyökeresen eltérő, háromévenkénti kötelező felülvizsgálatát. Korábban Ausztriában került sor a most javasolthoz hasonló módosításra, amely azonban nem hozta meg a jogalkotó által várt eredményt. Az *Asylkoordination Österreich* nevű szervezet adatai² szerint nem hatékony a gyakoribb felülvizsgálat, mert a legritkább esetben változnak meg 3 éven belül a származási országban a körülmények, így az **esetek döntő többségében (95%) nem vezet státuszvisszavonáshoz a felülvizsgálat**. Ehhez képest viszont **nagyon magas az eljárás emberierőforrás-igénye, ami az eljárás felesleges elhúzóadásokhoz vezet. Mindez felesleges többletköltséggént jelentkezik a hatóság számára.** A menekültként vagy oltalmazottként elismert személy számára pedig további integrációs akadályt jelent a felülvizsgálat okozta bizonytalanság, továbbá a rövidebb tartózkodási engedély miatt romlik a menekültek munkaerő-piaci helyzete. Ráadásul a hatóságnak e szigorítás nélkül is bármikor lehetősége van felülvizsgálni és visszavonni a menekült jogállást, amennyiben a jogszabályban erre meghatározott feltételek teljesülnek. Így a szigorítás „hozzáadott értéke” hatósági szemszögből is megkérdőjelezhető.

Hasonló okok miatt tartjuk aggályosnak és egyben gyakorlati szempontból is feleslegesnek az oltalmazott státusz legalább öt évenkénti felülvizsgálata gyakoriságának leszállítását legalább három évre.

Az e módosításokhoz fűzött indokolás (Tervezet 61. oldal) téves, ugyanis a már nem szükséges védelem visszavonására már most is bármikor lehetősége van a hatóságnak. Súlyosan aggályos az indokolás azon érve, miszerint így lehetőség nyílik a nemzetközi védelemben részesített személy „integrációja mélységének” nyomon követésére. A társadalmi integráció eleve nagyon nehezen mérhető foka semmilyen összefüggésben nincs a nemzetközi védelem igényével. A nemzetközi kötelezettségek súlyos megsértéséhez fog vezetni, ha ez a szempont is szerepet játszik majd a státusz-felülvizsgálatnál.

² http://www.asyl.at/fakten_1/agenda_asyl_stellungnahme_asylaufzeit.pdf



Magyar Helsinki Bizottság

MAGYAR HELSINKI BIZOTTSÁG

1054 Budapest, Bajcsy-Zsilinszky út 36-38. I/12.

1242 Budapest, Pf. 317.

Tel/fax: + 36 1 321 4323, 321 4141, 321 4327

helsinki@helsinki.hu

www.helsinki.hu

A Tervezet 56. §-ának azon másik rendelkezése szintén aggályos, amely a menekült státusz felülvizsgálatát írja elő arra az esetre, ha a menekült kiadatását kéri. Ez a módosítás nem vesz tudomást arról, hogy bizonyos származási országok előszeretettel kezdeményezik azon személyek kiadatását, akiket politikai motivációjú, koncepciók büntetőeljárásokkal lehetetlenítenek el. Ezekben az esetekben a koholt vádakkal lefolytatott büntetőeljárás maga az üldözési cselekmény, így ha a magyar hatóságok ennek engedelmességre visszavonják a nemzetközi védelmet, akkor az üldöző kezére játszhatják a menekültet, amely súlyosan sérti Magyarország Genfi Egyezményből és az uniós jogból fakadó nemzetközi jogi kötelezettségeit. Álláspontunk szerint a kínzás abszolút tilalma (Emberi Jogok Európai Egyezményének 3. cikke), valamint a Genfi Egyezményben foglalt *non-refoulement* elve (33. cikk) kizárólag akkor érvényesülhetnek megfelelően, ha **garanciális jelleggel csak a kiadatás iránti eljárás jogerős lezárultát követően** merül fel a menekült (illetve oltalmazott) jogállás hivatalbóli felülvizsgálata, ugyanis enélkül a jogorvoslathoz és a tisztességes eljáráshoz való jogokat vonná el a nemzetközi védelemben részesített személytől.

E módosítás indoka, miszerint ezzel sikerül a kiadatási eljárások elhúzódását megakadályozni, súlyosan aggályos. Az **eltérést nem engedő, abszolút védelem alá eső alkotmányos alapjog, a kínzás tilalma nem korlátozható pergazdaságossági szempontok miatt.**

- **A Helsinki Bizottság javasolja a háromévenkénti felülvizsgálatra vonatkozó rendelkezések elhagyását, mert azok olyan értelmetlen és nemzetközi joggal ellentétes szigorítást vezetnének be, amely nem egyszerűsíti, hanem megsokszorozza a hatóságok munkaterhét, továbbá még jobban megnehezíti a nemzetközi védelemben részesített külföldiek társadalmi és munkaerőpiaci beilleszkedését.**

A Tervezet 65. §-a

Az elismert menekültek és oltalmazottak befogadó állomáson tartózkodásának 30 napra csökkentéséről

A Tervezet a jelenleginek a felére, 30 napra rövidítené le a Met. 32. § szerinti 60 napos időtartamot, amíg az elismert menekült és oltalmazott jogosult a befogadó állomáson tartózkodni. A megfelelő hosszúságú átmeneti időszak biztosítása elengedhetetlen annak érdekében, hogy az elismert menekültek és oltalmazottak a státusz megszerzését követően ne váljanak hajléktalanná.

Ez a módosítás **jelentős mértékében növeli a nemzetközi védelemben részesülők hajléktalanságának veszélyét**, különösen annak ismeretében, hogy a hazai hajléktalan-ellátás még a magyarul tudó, valamilyen fokú helyi társadalmi kapcsolatokkal rendelkező rászorulóknak esetében sem működik megfelelően.³ Különösen aggályos, hogy a hajléktalanság, az életvitelszerű közterületen tartózkodás az ország számos önkormányzata által büntetendő. **A módosítás így hozzájárul a menekültek és oltalmazottak hajléktalanná válásához, kriminalizálásához és társadalmi megbélyegzéséhez.**

A hatékony nemzetközi védelem minimálisan élhető, emberhez méltó körülményeket biztosítását is szükségessé teszi. A Tervezetben foglaltak megvalósulása így a nemzetközi védelem pusztá létét kérdőjelezi meg azzal, hogy magukra hagyják, és lényegében hajléktalanságra ítélik azokat, akikről a magyar hatóság is megállapította, hogy védelemre jogosultak. **Ez sérti mind a Genfi Egyezményből, mind pedig az uniós menekültügyi joganyagból származó nemzetközi kötelezettségeinket.**

³ A menekültek hajléktalanságát már 2009-ben vizsgálta az ENSZ Menekültügyi Főbiztossága (<http://www.unhcr-centraleurope.org/hu/hirek/2009/az-ensz-menekultugyi-fobiztossaga-beavatkozast-surget-a-hajlektalan-menekultek-erdekeben.html>), majd 2013-ban a Menedék Egyesület a „Hol az otthonom” című jelentésükben számoltak be a tapasztalatokról (<http://menedek.hu/sites/default/files/article-uploads/holazotthonomtanulmany.pdf>)



Magyar Helsinki Bizottság

MAGYAR HELSINKI BIZOTTSÁG

1054 Budapest, Bajcsy-Zsilinszky út 36-38. I/12.

1242 Budapest, Pf. 317.

Tel/fax: + 36 1 321 4323, 321 4141, 321 4327

helsinki@helsinki.hu

www.helsinki.hu

III.

Az egyes migrációs és menekültügyi tárgyú kormányrendeletek módosításáról szóló tervezet

A Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal (BÁH) által készített, az egyes migrációs és menekültügyi tárgyú kormányrendeletek módosításáról szóló tervezet⁴ az alábbi észrevételeket fűzzük.

A Tervezet hatályon kívül helyezné a menekültek, oltalmazottak lakhatási támogatását és a gyermekek beiskolázási támogatását. Sem a menedékkérők, sem a nemzetközi védelemben részesítettek nem lesznek jogosultak költségre.

Álláspontunk szerint a menekültek, oltalmazottak magyar állampolgárokkal való azonos kezelése az integráció szempontjából gyökeresen ellentétes az Emberi Jogok Európai Bíróságának több ítéletével is, így különösen az [MSS kontra Belgium és Görögország](#)⁵ ítéletekkel. Itt a Bíróság gyakorlatilag általánosan elfogadott, köztudomású tényként rögzítette, hogy a menedékkérők és menekültek kiszolgáltatott helyzetüknél fogva a társadalom legsérülékenyebb csoportjai közé tartoznak és különleges szükségleteik vannak. Ennek tagadása, valamint a magyar állampolgárok helyzetével való hamis összehasonlítás rendkívül káros és indokolatlan. Nincs a két csoport ugyanis összehasonlítható helyzetben, itt utalnánk például a nyelvismeret hiányából fakadó hátrányokból fakadó nehézségek, vagy a nem létező társadalmi, rokon kapcsolat hiányából fakadó hátrányokra, amelyeket a Tervezet teljes mértékben figyelmen kívül hagy.

A Tervezet további súlyos hiányossága, hogy továbbra is elzárja a menekülteket és az oltalmazottakat az ingyenes magyar nyelvtanulás lehetőségétől, azt a gyakorlatban nem alkalmazott menedékes jogállásnak tartja csak fenn. Ezzel olyan akadályokat gördít a nemzetközi védelemben részesülő és ténylegesen Magyarországon boldogulni kívánók elé, amely abszurd és méltánytalan, továbbá hozzájárul ahhoz, hogy az elismert menekültek és oltalmazottak más európai országokba menjenek tovább.

A menedékkérők befogadásáról szóló 2013/33/EU irányelv⁶ több helyen külön rögzíti, hogy a kérelmezőknek méltó életszínvonalat kötelesek a tagállamok biztosítani; a preambulumban 25. pontja, 17. cikk (2) bekezdése: „A tagállamok biztosítják, hogy a befogadás anyagi feltételei olyan megfelelő életszínvonalat biztosítsanak a kérelmezők számára, amely garantálja alapszükségeiket és óvja testi és szellemi egészségüket.” Álláspontunk szerint a Tervezet rendelkezéseinek elfogadása esetén ezt a kötelezettséget megszegi a magyar állam.

Tervezet 6.§-a

A menekültügyi őrizet végrehajtása során biztosítandó fizikai körülményekre vonatkozó kötelezettségeket lazítja fel a Tervezet azzal, hogy nem kötelezettség, csupán kívánalom, a „lehetőség szerint legalább 6 m³ légtér, férfi elismerését kérő esetén legalább 3 m², női elismerését kérő esetén 3,5 m², a házastársak és a kiskorú gyermekkel rendelkező családok részére különálló – a családtagok számára is figyelemmel – legalább 8 m² mozgásteret magában foglaló lakótér”. A jelenleg hatályos szabályok szerint a mozgástér felnőttek esetén 5 m². Különösen **aggasztónak tartjuk, hogy a menedékkérők esetén a Tervezet az előzetes letartóztatottakat megillető személyenkénti minimum 10 m³ légtérnél és 4 m² mozgástérnél⁷ is kevesebbet ír elő.**

⁴ <http://www.kormany.hu/download/7/54/a0000/Tervezet.pdf#!DocumentBrowse>

⁵ M. S. S. Belgium és Görögország elleni ügye (30.696/09 sz. ügy) a Nagykamara 2011. január 21-i ítélete, 251. pont <http://kuria-birosag.hu/hu/ejeb/m-s-s-belgium-es-gorogorszag-elleni-ugye-3069609>

⁶ Az Európai Parlament és a Tanács 2013/33/EU irányelve (2013. június 26.) a nemzetközi védelmet kérelmezők befogadására vonatkozó szabályok megállapításáról

⁷ A büntetések, az intézkedések, egyes kényszerintézkedések és a szabálysértési elzárás végrehajtásáról szóló 2013. évi CCXL. törvény 186. § (2) bekezdése



Magyar Helsinki Bizottság

MAGYAR HELSINKI BIZOTTSÁG

1054 Budapest, Bajcsy-Zsilinszky út 36-38. I/12.

1242 Budapest, Pf. 317.

Tel/fax: + 36 1 321 4323, 321 4141, 321 4327

helsinki@helsinki.hu

www.helsinki.hu

Az őrizet során biztosítandó mozgástér és légtér csökkentésére vonatkozó kormányzati szándék mögött a menekültügyi őrizetbe vett és venni kívánt menedékkérők létszáma és az őrzött befogadó központok (menekültügyi fogdák) kapacitása közötti különbség látszik meghúzódni – **még a tervezett bővítésekkel együtt is kevesebb a férőhely, mint ahány menedékkérőt őrizetbe venne a hatóság.** Álláspontunk szerint **a (túl)zsúfoltság jogszabály által megengedett növelésével a probléma nem orvosolható, azt csak a menekültügyi őrizet elrendelése és meghosszabbítása gyakorlatának fejlesztésével, alternatívák alkalmazásával lehet jogszerűen és humánusan megoldani.** A hatóságok rendelkezésére álló tapasztalat is egyértelműen azt mutatja, a zsúfoltság csak az őrizeteselek egymás közötti és esetlegesen az őrökkel szembeni konfliktusaihoz vezet, miközben **számos menekültügyi őrizetes nemzetközi védelemre szoruló, traumatizált személy.**

A „lehetőség szerint” fordulat egyértelműen alkotmányellenes. A Tervezet szerinti rendelkezéssel teljes mértékben azonos rendelkezést semmisített meg az Alkotmánybíróság 32/2014. (XI. 3.) számú, 2014. október 27-én hozott határozatában, amikor megállapította, hogy a bv. intézetekben fogvatartottak többszemélyes elhelyezése esetén biztosítandó mozgás-, illetve légtér mértékéről szóló jogszabályi rendelkezés nemzetközi jogba ütközik és alaptörvény-ellenes, ezért 2015. március 15-i hatállyal megsemmisítette. A kifogásolt IM-rendeleti szabály értelmében a zárkában (lakóhelyiségben) elhelyezhető fogvatartotti létszámot úgy kellett meghatározni, hogy minden elítélre *lehetőleg* hat köbméter légtér, és lehetőség szerint a férfi elítéltek esetén három négyzetméter, a fiataloké, illetve a női elítéltek esetén három és fél négyzetméter mozgástér jusson.

Az Alkotmánybíróság megállapította: az Emberi Jogok Európai Egyezményében és az Alaptörvényben is szabályozott embertelen vagy megalázó bánásmód tilalmából levezethető követelmény, hogy a többszemélyes zárkában fogvatartottak részére biztosított élet-, illetve mozgástér minden esetben elérje azt a minimális mértéket, amely elhelyezésüket az emberi méltóságuk sérelme nélkül biztosítja a büntetés-végrehajtási intézetben. E követelmény feltétlen jellegéből következik, hogy a fogvatartottak részére biztosított mozgás-, illetve légtér minimális mértékét kötelező jelleggel kell a jogszabályban meghatározni. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a támadott rendelkezés nem felel meg az Egyezményből és az Alaptörvényből eredő követelménynek, sérti az embertelen vagy megalázó bánásmód és büntetés tilalmát, mert nem feltétlenül kötelező erővel írja elő a zárkák minimálisan megkövetelt méretét, és így lehetővé teszi a fogvatartottak elhelyezését olyan zárkában is, amelyben a minimális élettér nincs biztosítva.

A „lehetőség szerint” fordulat az Emberi Jogok Európai Bíróságának következetes gyakorlata szerint nem mentesíti a részes államokat a 3. cikk (kínzás, embertelen bánásmód abszolút tilalma) tiszteletben tartása alól. Az EJEB gyakorlata épp a *Varga és mások kontra Magyarország* ügyben, pilot eljárásban állapította meg, hogy a büntetés-végrehajtás rendszerében az elítélteknek rendelkezésre álló 3,3 négyzetméter szabad mozgástér embertelen bánásmódnak minősül.⁸

- **A Helsinki Bizottság javasolja, hogy a menekültügyi őrzött befogadó központok zsúfoltságának növelése helyett a menekültügyi őrizet gyakorlatát vizsgálja felül a kormány abból a célból, hogy a jogszerűség biztosításával eleget tegyen Magyarország nemzetközi jogi és alkotmányos kötelezettségeinek.**

Tervezet 9.§-a

A Tervezet több lépésben szünteti meg a menedékkérőknek nyújtott pénzügyi ellátások rendszerét.

A menedékkérőket egyhavi befogadó állomáson tartózkodás után megillető **havi 2850 forint költőpénz** megvonása jelentős mértékben rontja majd az itt menedéket keresők helyzetét az eljárás tartalma alatt is. Egyfelől tagadhatatlan, hogy ez a módszer **teljes mértékben szembemegy a Közös Európai Menekültügyi Rendszer szellemiségével, hiszen minden tagállamban jár valamilyen mértékű szabad felhasználású költőpénz,**

⁸ 14097/12, 45135/12, 73712/12, 34001/13, 44055/13, and 64586/13 sz. kérelmek, 2015. március 10-i ítélet



Magyar Helsinki Bizottság

MAGYAR HELSINKI BIZOTTSÁG

1054 Budapest, Bajcsy-Zsilinszky út 36-38. I/12.

1242 Budapest, Pf. 317.

Tel/fax: + 36 1 321 4323, 321 4141, 321 4327

helsinki@helsinki.hu

www.helsinki.hu

amelynek összege széles skálán mozog. Ezzel a drasztikus lépéssel a jogalkotó olyan mértékben teremt hátrányosabb helyzetet a kérelmezőknek, amely valószínűsíthetően **jelentősen növeli a „push” faktorokat, amelyek a magyarországi eljárás elhagyásához és más EU-tagállamba távozáshoz vezethetnek.**

A kérelmezők a havi 2850 forintból alapvető igényeiket sem tudták szinte kielégíteni. A Helsinki Bizottság tapasztalatai szerint ezt tipikusan arra költötték, hogy a családtagokkal fel tudják venni és szerény mértékben ugyan, de tudják tartani a kapcsolatot (telefonköltségek vagy internetezési kiadások). **A havi költőpénz megvonása a kérelmezőket megfosztja személyes döntéseik meghozatalának lehetőségétől, emberi méltóságukat sérti.**

A költőpénz megszüntetésére irányuló tervnek nincsen részletes, objektív tényekre alapuló indokolása.

A Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal hozza nyilvánosságra, hogy a 2015-ös költségvetési évben összesen hány forintot folyósított szabad felhasználású költőpénzre a menedékkérők ellátása körében és ez hány kérelmező hány havi ellátását jelentette. Kizárólag ennek az adatnak a fényében lehetséges megítélni, hogy a tervezett intézkedésnek van-e közgazdasági racionalitása. Különös tekintettel igaz ez akkor, amikor újabb határszakaszon épül milliárdokért kerítés, ennek fényében a kérelmezők ellátására fordított összeg, a sajtóhírek alapján végzett számítások szerint legalábbis, elhanyagolható a magyar államháztartás számára, miközben számukra alapvető emberi igényeket tud legalább csekély mértékben kielégíteni.