



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

Dr. Magyariné dr. Nagy Edit
Szabályozási és koordinációs helyettes államtitkár részére
Belügyminisztérium

Tisztelt Helyettes Államtitkár Asszony!

Az egyes migrációs és menekültügyi tárgyú törvények jogharmonizációs célú módosításáról szóló törvénytervezetre jelen levelünk mellékleteként küldjük a Magyar Helsinki Bizottság észrevételeit és javaslatait.

Kérjük javaslataink szíves megfontolását.

Budapest, 2014. december 30.

Tisztelettel:

dr. Pardavi Márta
társelnök
Magyar Helsinki Bizottság



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 a 2014. évi ... törvény az egyes migrációs, illetve menekültügyi tárgyú és más törvények jogharmonizációs célú módosításáról szóló tervezetre

2014. december 30.

Általános észrevételek

Az Unió menekültügyi joganyag átültetése során a Helsinki Bizottság a jogalkotóval folytatott szakmai párbeszéd során több alkalommal is jelezte, amikor álláspontja szerint a jogharmonizáció célja nem, vagy nem megfelelően teljesül(t). Legutóbb a nemzetközi védelmet kérelmezők befogadására vonatkozó szabályok megállapításáról szóló 2013. június 26-i, 2013/33/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv (a továbbiakban Befogadási Irányelv) 2013-as átültetése során jeleztük, hogy a menekültügyi őrizet magyar szabályozása több rendelkezés tekintetében is aggályos lehet. A jogintézmény 2013. július 1-i bevezetése óta a Bizottság tapasztalatai igazolták a korábbi aggályokat az alábbi szempontok szerint.

1. A menekültügyi őrizet bírósági felülvizsgálata

A vonatkozó uniós jogszabály egyértelműen előírja, hogy **az őrizetet ésszerű¹ időközönként felül kell vizsgálni**. A jelenleg mindkét őrizeti (menekültügyi és idegenrendészeti) forma esetén alkalmazott 60 naponkénti felülvizsgálat nem tekinthető ésszerű időközöknek, figyelemmel a fogvatartott által kezdeményezhető hatékony jogorvoslat hiányára (lásd következő pont), valamint arra az alapelvre, miszerint mindkét őrizeti formát csak végső eszközként, a lehető legrövidebb ideig szabad alkalmazni.² Álláspontunk szerint indokolatlan volt a korábbi 30 napos időközönkénti felülvizsgálatot előíró szabályozás megváltoztatása, ami így az uniós kötelezettségek sérelméhez is vezet.

- **A társadalmi egyeztetésre megküldött tervezet szövege (tervezet 44.§ (3) bekezdése) sem változtat a 60 napos felülvizsgálati határidőn, amely álláspontunk szerint továbbra sem felel meg az őrizet ésszerű időközönként történő felülvizsgálata követelményének, ezért javasoljuk annak 30 npra történő módosítását.**

A fogvatartottaknak egyik őrizeti forma esetén sincs lehetősége kezdeményezni a jogellenesen elrendelt, vagy időközben jogellenessé vált őrizet megszüntetését. A mindkét őrizeti forma esetén létező „kifogás” intézménye erre nem alkalmas. Idegenrendészeti őrizet esetén a kifogás csupán az őrizet végrehajtásának körülményeire vonatkozhat, magára az őrizet elrendelésének tényére nem.³ Menekültügyi őrizet esetén ugyan kifogásolható BÁH őrizetet elrendelő döntése, azonban csak az őrizet első 72 órájában (innenről kezdve az őrizet jogalapja nem a BÁH döntése, hanem az illetékes járásbíróság őrizetet meghosszabbító végzése).⁴ Ebben a rövid időszakban a fogvatartott számára sem ügygondnok, sem az ingyenes jogi segítségnyújtás más formája nem biztosított. A tény, hogy a fogvatartottaknak az ésszerűtlenül hosszú, 60 napos őrizeti időtartam alatt nincs lehetősége a jogellenes (vagy időközben jogellenessé vált) őrizet megszüntetését kezdeményezni az Európai Unió Alapjogi Chartájának hatékony jogorvoslatra vonatkozó rendelkezését is sérti.⁵

¹ Az átdolgozott Befogadási Irányelv hibásan „megfelelőnek” fordította a szövegezés nyelvein „ésszerű” (angol *reasonable*, francia *raisonnable*) kifejezést

² Átdolgozott Befogadási Irányelv, 8. cikk (2) bek. és 9. cikk (1) bek.; Visszatérési Irányelv, 15. cikk (1) bek.

³ Harmtv. 57. § (3) bek.

⁴ Met. 31/C. § (2)-(3) bek.

⁵ 47. cikk



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

2. Az őrizet elrendelésének egyéniesíthetősége

A Magyar Helsinki Bizottság 2014-es kutatása az őrizet elrendelésével kapcsolatban számos súlyos és rendszerszintű problémát tárt fel, melyek az egyébként létező jogszabályi garanciák (egyértelmű jogalap, egyéniesítés, végső eszköz szemlélet) nem megfelelő alkalmazásából fakadnak és a fent említett uniós jogból fakadó kötelezettségek sérelmét okozzák.⁶ A menekültügyi őrizet jelenlegi gyakorlatára vonatkozó tapasztalatainkat a Kúria 2014. október 20-án megjelent összefoglaló véleménye is alátámasztja, a döntéshozatal és az őrizetet elrendelő és meghosszabbító határozatok sematikusságával kapcsolatos aggályainkat a jelen tervezet 44.§-ánál fejtjük ki bővebben alább.

3. Kísérő nélküli kiskorúak jogellenes őrizete – életkor meghatározási aggályok

A Helsinki Bizottság legújabb tapasztalatai ismét megerősítették, hogy mindkét őrizeti forma esetében súlyos problémát jelent a kísérő nélküli kiskorúak jogellenes fogvatartása. A Bizottság számos olyan fogvatartottal találkozott az elmúlt évek során, akik kísérő nélküli kiskorúnak vallották magukat, ezt a tényt azonban az illetékes hatóság vitatta. A legtöbb ilyen esetben nem kerül sor a nemzetközi tudományos normáknak megfelelő, multidiszciplináris a gyermek mindenek felett álló érdekét és a vonatkozó széles hibahatárt figyelembe vevő életkor-meghatározásra. **Az életkor megállapításának bonyolult folyamatát egy sokszor felszínes, a kulturális-antropológiai különbségeket teljességgel figyelmen kívül hagyó orvosi vizsgálatra redukáló hatósági gyakorlat különösen elfogadhatatlan az Európai Menekültügyi Támogató Hivatal (EASO) 2013 decemberében megjelent iránymutatásának⁷ fényében,** amely számos, a Helsinki Bizottság által is régóta hangoztatott alapelvet megerősít. Álláspontunk szerint mindezek alapján haladéktalanul szükséges a hazai gyakorlat felülvizsgálata több (orvosi és nem orvosi) szakterületet képviselő, hazai és külföldi szakértők bevonásával. Ezen felül, tekintettel az életkor-meghatározás pontatlanságára és magas költségvonzatára, valamint arra a tényre, hogy menekültügyi és idegenrendészeti őrizet csak különösen indokolt esetben, végső eszközként rendelhető el, javasoljuk, hogy a hatóság automatikusan tartózkodjon minden olyan külföldi őrizetének elrendelésétől, aki kísérő nélküli kiskorúnak vallja magát, feltéve, ha ezt a tény nem cáfolja a laikus szem számára is egyértelmű tény (például a kérelmező „szemmel láthatóan” középkorú vagy idős).

4. A menekültek és családtagjaik integrációját elősegítő rendelkezések elfogadása

A Magyar Helsinki Bizottság tapasztalatai szerint azok a menekültek és oltalmazottak, akik a családtagjaikkal Magyarországon újra tudtak egyesülni a menekültekre vonatkozó családdegysítési szabályok szerint, különösen súlyos sérelemként élték meg azt, hogy a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal nem járult hozzá ahhoz, hogy a menedékkérelmet benyújtó és ennek következtében befogadó állomáson elhelyezett családtagjaikkal együtt a menekült családdegysítőket is elhelyezzék, miután az ezen menekült családdegysítőknél a befogadó állomáson történő elhelyezésre való jogosultságának ideje lejárt. Álláspontunk szerint a menekült családdegysítőknél akkor is indokolt a befogadó állomáson az újonnan Magyarországra érkezett és menedéket kért családtagjaikkal való együttes elhelyezése, ha a menekült családdegysítőknél már lejárt a jogosultsága a befogadó állomáson való elhelyezésre. Amennyiben lehetővé válik, hogy a menekült családdegysítőt a befogadó állomáson együtt helyezhessék el a menedékkérő családtagjaival, az Emberi Jogok Európai Egyezményének 8. cikkével

⁶ Magyar Helsinki Bizottság: Information Note on Asylum-Seekers in Detention and in Dublin Procedures in Hungary, 2014. május, <http://helsinki.hu/wp-content/uploads/HHC-Hungary-info-update-May-2014.pdf>

Magyar Helsinki Bizottság: Jelentés a menekültügyi őrizet gyakorlatáról - A Békéscsabai, Debreceni és Nyírbátori Menekültügyi Őrzött Befogadó Központokban tett 2014. februári emberi jogi megfigyelő látogatások tapasztalatai, 2014. március 28., <http://helsinki.hu/wp-content/uploads/anonim-MHB-jelentes-menekultugyi-orizet-gyakorlatarol.pdf>

⁷ Európai Menekültügyi Támogató Hivatal: Age Assessment in Europe, 2013. december, <http://www.refworld.org/docid/532191894.html>



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

összhangban a gyakorlatban is megvalósulhat a család tényleges egysége, anélkül, hogy a befogadó állomás kapacitását ezzel terhelnék, hiszen a menekült családegysítő egy helyiségben helyezhető el a családtagjaival.

Javasoljuk ezért, hogy egészítsék ki a menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény végrehajtásáról szóló a 301/2007. (XI. 9.) Korm. rendeletnek a befogadó állomáson nyújtott elhelyezésről és ellátásról szóló 21. §-át az alábbi szabállyal:

21. § (10) A menekült családegysítő abban az esetben is jogosult a befogadó állomáson a menedékkérelmet benyújtó családtagjaikkal való együttes elhelyezésre, ha a menekült családegysítőnek korábban már lejárt a jogosultsága a befogadó állomáson való elhelyezésre.

A Magyar Helsinki Bizottság javasolja továbbá, hogy a menekültek és oltalmazottak úti okmányát a jelenlegi egy éves érvényességi idő helyett két évre állítsák ki, amelyre lehetőséget biztosít a menekültek jogállásáról szóló, 1951. július 28-i Genfi Egyezmény Függelékének 5. bekezdése.

Részletes észrevételek a tervezet egyes rendelkezéseire

Tervezet 34.§

Álláspontunk szerint fontos, hogy a jogharmonizáció során a jogalkalmazás megkönnyítése érdekében megfelelő **iránymutatással**, végrehajtási rendelkezésekkel segítse a jogalkotó a hatóság munkatársait. Ezért, bár önmagában üdvözlendő, hogy a menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény (a továbbiakban Met.) 2. §-a o)-p) pontokkal egészül ki, és a *különleges eljárási igényekkel rendelkező személy*, valamint a *különleges eljárási garancia* fogalmát definiálja a jogszabály, a puszta fogalom meghatározáson túl szükséges az egységes és helyes jogalkalmazás gyakorlatot elősegítő rendelkezések kodifikálása is, amelyek akár példálózó jelleggel iránymutatást nyújtanak, enélkül az új fogalmak könnyen kiüresedhetnek.

Tervezet 36. §

A Helsinki Bizottság álláspontja szerint kifejezetten aggályos, hogy a menedékkérő eljárási kötelezettségei között tervezi a jogalkotó rögzíteni, hogy a személyazonossága megállapítása érdekében – nem állami üldöző esetén – köteles felvenni a kapcsolatot származási országa hatóságaival. A gyakorlatban ez a rendelkezés rendkívül nehezen kivitelezhető, különösen abban az esetben, ha az eljárás egy korai szakaszában várja el a hatóság, amikor a kérelem alapját érdemben még nem vizsgálta, nincs (nem is lehetett) alkalma egyáltalán meggyőződni, hogy a kérelmező tisztában van az állami, illetve a nem állami üldöző fogalmi konstrukciójával. Álláspontunk szerint komoly visszaélésekre adhat okot, ha e kötelezettség megszegése a kérelem elbírálására negatív hatással lesz. A tervezet jelenlegi szövegéből nem világos, hogy a menedékkérő ezen kötelezettségének teljesítését pontosan milyen módon és szempontok szerint várja el majd a menekültügyi hatóság, illetve megsértésének milyen hátrányos következményei lehetnek, így a tervezet jelen formájában sérti a normavilágosság alkotmányos követelményét.

- **Javasoljuk az érintett szövegrész elhagyását.**
- **Javasoljuk, hogy mint az eljárást egyszerűsítő és gyorsító rendelkezés, kerüljön bele a tervezetbe, hogy eredeti személyazonosító vagy más okmány, irat benyújtása esetén okmányszakértői vélemény hiányában is meghozható legyen az érdemi döntés. Ennek jogszabályba foglalása azért lenne indokolt, mert a gyakorlatban az okmányszakértőnek rendszeresen hosszabb idő szükséges a véleményhez, mint az eljárásra nyitva álló 60 nap és ez az időszak nem számít bele az ügyintézési határidőbe.**



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

Tervezet 37.§

A menekültkénti elismerést kizáró okok Met. 8. § szerinti körét tervezi bővíteni a jogalkotó, a Bizottság álláspontja szerint mind a menekültek helyzetéről szóló 1951-es Genfi Egyezményt, mind a 2011/95/EU irányelvet (Kvalifikációs Irányelv) sértő módon. Az irányelv minimum követelményeket fogalmaz meg a tagállamokkal szemben, a 3. cikk értelmében („kedvezőbb elbírálás elve”) ennél magasabb védelmi sztenderd biztosítható, alacsonyabb azonban nem. Tekintettel arra, hogy a Kvalifikációs Irányelv 12. cikke nem tartalmazza a nemzetbiztonság sérelmének veszélyét, mint menekültkénti elismerést kizáró okot, így ennek beemelése a magyar szabályozásba nem megengedhető.

- **Tekintettel arra, hogy a Met. 8. §-nak tervezett kiegészítése ellentétes Magyarország nemzetközi jogi kötelezettségeivel, javasoljuk, hogy a tervezett Met. 8. § (4) bekezdést töröljék.**

Tervezet 42. §

A Helsinki Bizottság álláspontja szerint helyénvaló a befogadottak helyzetét szabályozó rendelkezéseket a menekültügyi joganyag részévé tenni, és a befogadottkénti elismerést az idegenrendészeti hatóság helyett a menekültügyi hatóság feladatává tenni, mert a jogintézmény jellegéből fakadóan lényegesen közelebb áll a menekültügyi jogterülethez, mint az idegenrendészetihez.

Tervezet 44. §

A Met. 31/A. § (1) bekezdése helyébe lépő rendelkezés b) pontja hibásan ülteti át a Befogadási Irányelv 8. cikk (3) d) pontját, amennyiben a szöveg elhagyja az eredeti rendelkezés harmadik, a menedékkérők szempontjából garanciális elemeket is tartalmazó fordulatát: „a harmadik országok illegálisan tartózkodó állampolgárainak visszatérésével kapcsolatban a tagállamokban használt közös normákról és eljárásokról szóló, 2008. december 16-i 2008/115/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv szerint kiutasítási eljárás folyik ellene, és amiatt tartják őrizetben, hogy előkészítsék a kiutasítását és/vagy lefolytassák a kitoloncolási eljárást, **továbbá ha az adott tagállam objektív kritériumok alapján bizonyítani tudja** – ideértve azt is, hogy a kérelmezőnek már volt lehetősége igénybe venni a menekültügyi eljárást –, **hogy alapos okkal feltételezhető, hogy a kérelmező pusztán azért folyamodik nemzetközi védelemért, hogy késleltesse vagy megghiúsítsa a kiutasítási határozat végrehajtását;**”

- Javasoljuk, hogy az Irányelv szellemiségéhez híven a magyar jogalkotó is tegye a kiutasítás alatt álló kérelmezők esetén kötelezően vizsgálandó szempontok közé, hogy a tagállami hatóság objektív kritériumokkal bizonyítsa, hogy alapos okkal feltételezhető, hogy a kérelmező pusztán azért folyamodik nemzetközi védelemért, hogy késleltesse vagy megghiúsítsa a kiutasítási határozat végrehajtását. **A tervezet jelenlegi szövege az irányelvével lényegesen elnagyoltabb és alacsonyabb szintű kötelezettséget ró a hatóságra, ezért az irányelvi védelmi sztenderdeknel alacsonyabb szintű védelmi normát fogalmaz meg, és mint ilyen, nem fogadható el.**

A Helsinki Bizottság menekültügyi őrizettel kapcsolatos eddigi tapasztalataival egybecseng a Kúria menekültügyi joggyakorlat-elemző munkacsoportjának véleménye is, amely megállapította, hogy az őrizetet elrendelő, illetve azt meghosszabbító határozatok nem kellően egyéniesítettek, gyakran sematikusak és nem értékelik részleteiben a kérelmező egyéni körülményeit.⁸ Ezekre a rendszerszintű jogalkalmazási problémákra a jelen tervezet

⁸A Menekültügyi Joggyakorlat-elemző Csoport összefoglaló véleménye 60. oldal:

http://www.lb.hu/sites/default/files/joggyak/menekultugyi_jecs_osszefoglalo_velemeney_2014okt20.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

egyáltalán nem ad megoldást, holott a fogvatartás körülményeinek alapos és szakszerű vizsgálata elengedhetetlen ahhoz, hogy Magyarország ne sértse meg nemzetközi emberi jogi kötelezettségeit.

A módosítani tervezett Met. 31/A. § (1) bekezdés f) pontja szerint lehetőség lenne az őrizet elrendelésére az alábbi esetben is: „a dublini átadás végrehajtása érdekében szükséges és komoly veszély áll fenn a szökésre.” Tekintettel a Kúria és a Magyar Helsinki Bizottság által is több helyen jelzett komoly problémákra, elengedhetetlennek tartjuk, hogy a jogalkotó olyan normaszöveget fogadjon el, amely a jogalkalmazási bizonytalanságokat és önkényes fogvatartási gyakorlatot visszaszoríthatja, ezért nem tartjuk megfelelően precíznek a „komoly veszély” fordulatot a fenti rendelkezésben, mert tapasztalataink szerint az egyéniesített vizsgálat hiánya miatt a jogalkalmazók nem tudják megfelelően értelmezni ezt a követelményt.

- Javasoljuk, hogy a **szökés komoly veszélyét külön határozza meg a jogalkotó**, akár a menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. törvényben, akár annak végrehajtási rendeletében, lehetővé téve, hogy a joggyakorlat valóban megfeleljen a vonatkozó sztenderdeknek és véget vessen az önkényes fogvatartási gyakorlatnak.

Tervezet 45.§

Hivatkozva a Kúria menekültügyi őrizet gyakorlatát elemző fent említett összefoglaló véleményére, a Helsinki bizottság aggályosnak tartja, hogy a tervezet szerint a Met. 31/D. § (7) bekezdését c) ponttal egészítené ki, amely szerint az őrizetet felülvizsgáló bíró döntése alapján eltekinthet a menedékkérő személyes meghallgatásától, ha azt nem tartja indokoltnak. Mint azt a Kúria is kimutatta, a személyes meghallgatásra irányuló kérelmek a vizsgált iratokban többnyire egyáltalán nem voltak fellelhetőek, ezt a Kúria aggályosnak találta és javasolta a jelenlegi gyakorlat megváltoztatását. „Végül észrevételezhető, hogy a személyes meghallgatásra vonatkozó kérelem hiánya csak a hatósági indítványokból derül ki, az aktavizsgálatok során nem állt rendelkezésre a kérelmező személyes nyilatkozata, és valószínűsíthetően ez az őrizetről döntő bírácnak sem áll rendelkezésére, mert a megkeresések esetén is a hatóságot nyilatkoztatják ebben a kérdésben és nem a kérelmezőt. E tekintetben javasoljuk a gyakorlat megváltoztatását. A kérelmezőtől, és nem a hatóságtól származó nyilatkozat alapján kell döntenie arról, hogy személyes meghallgatást kért-e az őrizetben lévő vagy nem, tehát a hatóságnak az indítványa felterjesztésekor nyilatkoztatnia kell a kérelmezőt, és fel kell terjesztenie a kérelmező nyilatkozatát.”⁹

- Tekintettel a fogvatartott személyes meghallgatásának garanciális jelentőségére, mint a *habeas corpus* elvének gyakorlati megvalósulására, javasoljuk az érintett szövegrész elhagyását.

Tervezet 48.§

A Helsinki Bizottság tapasztalatai szerint 2014. január 1. előtt a gyakorlat az volt, hogy a gyámhatóság a menedékjogi vagy idegenrendészeti eljárás alatt álló kiskorú számára a teljes körű törvényes képviselőt (gondozás, vagyonkezelés, törvényes képviselő, menekültügyi eljárás során képviselő) ellátó eseti gondnokot¹⁰ rendelt ki, a már elismert menekült vagy oltalmazott kiskorúak számára pedig gyámot. A 2014. január 1-jével bevezetett jogszabályváltozás¹¹ eredményeképpen immáron **gyermekvédelmi gyámot** szükséges kirendelni az ideiglenes hatállyal elhelyezett menedékkérő és nem menedékkérő kíséző nélküli kiskorúak számára, akinek feladata ellátni a kiskorú **teljes körű törvényes képviselőt**. Az ágazati jogszabályok értelmében azonban **nem világos**, hogy a Harmvhr. 72. § (2) bek.¹² és a Metvhr. 74. §¹³ szerint a kiskorú számára az

⁹ A Menekültügyi Joggyakorlat-elemző Csoport összefoglaló véleménye, 54. oldal

¹⁰ 149/1997. (IX. 10.) Korm. rendelet 136. § (1) bek. és Csjt. 98. § (1) bek.

¹¹ Gyvt. 84. § (1) bek. c) pont

¹² Harmvhr. 72. § (2) bek.: A kíséző nélküli kiskorú érdekeinek védelmében az idegenrendészeti hatóság köteles ügygondnok kirendelése iránt az eljárás megindításakor haladéktalanul intézkedni.



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

idegenrendészeti/menekültügyi eljárásban érdekeinek képviselőjére kirendelt ügygondnok feladatát a gyermekvédelmi gyám hivatott-e betölteni. Álláspontunk szerint szükséges lenne ennek megfelelően pontosítani a jogszabályi rendelkezést, ugyanis a hatályos rendelkezések szerint a kísérő nélküli kiskorúak számára – szülői felügyelet hiányában – a törvényes képviselőt ellátó gyermekvédelmi gyámot, illetve a kiskorút az idegenrendészeti, menekültügyi eljárás során képviselő ügygondnokot is szükséges kirendelni. A jelenlegi gyakorlat szerint azonban **a gyámhatóság kizárólag gyermekvédelmi gyámot rendel ki** ilyen esetekben. Tapasztalataink azt mutatják, hogy a gyermekvédelmi gyám kirendelése akár a menedékjogi kérelem benyújtásától számított több hónapig eltarthat, a kiskorúak **törvényes képviselője** (ideértve a menedékjogi eljárás során történő jogi képviselőjét) ez alatt az időszak alatt **nem megfelelően biztosított**.

- Javasoljuk, hogy a kiszámítható jogalkalmazás érdekében módosítsák **az ágazati jogszabályokat (Harmvhr. és Metvhr.) megfelelően**, úgy hogy a vonatkozó rendelkezések egyértelműen meghatározzák, hogy kinek a feladata a kísérő nélküli kiskorúak menekültügyi/idegenrendészeti eljárásban történő jogi képviselőjének biztosítása.

Tervezet 49.§

A Helsinki Bizottság tapasztalatai szerint a kérelmezők döntő többsége nincs azzal tisztában, hogy a kérelem visszavonása után milyen jogi lehetőségei vannak az ország elhagyására, illetve az országban való további tartózkodásra és sokan a kérelem visszavonásának jogerőre emelkedése után döbbennek rá, hogy továbbra sincs hová menniük, majd ismételten menedékkérelmet nyújtanak be. Ezért, bár előremutatónak tartjuk, hogy a kérelem visszavonásának következményeiről való tájékoztatást a hatóság kötelezettségévé tenné a javasolt módosítás, álláspontunk szerint **szerecséesebb lenne a precízebb megfogalmazás** a Met. 37. § (1) bekezdése helyébe lépő rendelkezés¹⁴ esetében, külön előírva, hogy a visszavonás következményeiről való tájékoztatás magában foglalja a **jogi státuszról, a befogadási feltételek változásáról**, illetve az **esetleges ismételt menedékkérelem benyújtásakor irányadó feltételekről** is, hogy a kérelmező valóban tájékozott döntést hozhasson.

Tervezet 50.§

A menedékkérők lehető legteljesebb védelme érdekében kiemelt jelentőségű garanciális rendelkezés, hogy a fogadó ország hatóságai semmilyen módon se léphessenek kapcsolatba a származási ország hatóságaival, mert ez az adott esetben igen komoly (élet)veszélynek teheti ki a kérelmezőt, és otthon maradt családtagjait is. Ezzel szemben a tervezet 50.§-ban mintegy áttöri a kapcsolatfelvétel teljes tilalmát a jogalkotó, amennyiben a Met. 2007. évi LXXX. törvény 42. § (1) bekezdését kiegészítő b) pont szerint a hatóság „nem szerezhet be információt az elismerését kérő állítólagos üldözöttről, vagy a súlyos sérelem állítólagos elkövetőjétől olyan módon, amelynek eredményeként az említettek **közvetlen tudomást** szereznének arról, hogy az elismerését kérő elismerés iránti kérelmet nyújtott be, vagy a kapcsolatfelvétel következtében az elismerését kérő, illetve valamely családtagja, eltartottja testi épségét vagy az elismerését kérő származási országában élő családtagjának szabadságát vagy biztonságát veszély fenyegetné.”

¹³ Metvhr. 74. § (1) bek.: Az eljárási képességgel nem rendelkező elismerését kérőt törvényes képviselője vagy ügygondnoka jelenlétében kell meghallgatni. (2) Az ügygondnok a személyes meghallgatásról, az arra való felkészülés módjáról, valamint annak következményeiről az elismerését kérőt tájékoztatni köteles.

¹⁴ „(1) A menekültügyi hatóság köteles az elismerését kérőt eljárási jogairól, kötelezettségeiről, továbbá a kötelezettség megszegésének jogkövetkezményeiről - ideértve a kérelem visszavonásának következményeit is - anyanyelvén vagy az általa értett más nyelven, a kérelem benyújtásával egyidejűleg írásban tájékoztatni.”



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 Helsinki Bizottság álláspontja szerint ez igen veszélyes irány, mert azokat az eseteket megengedi, amikor a származási ország hatóságai – akik lehetnek a kérelmező üldözői – közvetlen módon szereznek tudomást a kérelmező helyzetéről, hollétéről. Amellett, hogy így nagyobb veszélynek teszi ki a kérelmezőt és családját, a gyakorlatban külön jogértelmezési nehézséget vethet fel a közvetlen, illetve közvetett tudomásszerzés megítélése, bizonyítása.

- Javasoljuk az érintett rendelkezés kiegészítését a **közvetett módon történő tudomásszerzés** esetével.

Tervezet 51. §

A Magyar Helsinki Bizottság álláspontja szerint az ismételt kérelem benyújtását követően akkor is indokolt meghallgatni egy kérelmezőt, ha az ismételt kérelem benyújtásakor „nem nevezett meg olyan tényeket, vagy szolgáltatott olyan bizonyítékokat, amelyek alapján menekültkénti vagy oltalmazotti elismerésének lenne helye”. Az ismételten kérelmet előterjesztő menedékkérő ugyanis nem feltétlenül szeretné az új kérelmében leírni azt az új üldözési okot, amelyre az új kérelmét alapozza, mert ez az ok olyan mértékben szenzitív lehet, amelyet csak szóban, egy meghallgatás keretén belül kíván előadni. Javasoljuk ezért a 43. § (2) bekezdése b) pontjának törlését:

b) ismételt kérelmet terjesztett elő, és kérelmében nem nevezett meg olyan tényeket vagy szolgáltatott olyan bizonyítékot, amelyek alapján menekültkénti vagy oltalmazotti elismerésének lenne helye.”

Tervezet 53.§

A vezetői összefoglaló szerint a menekültügyi jogterületet érintő módosítások egyik fő célja az eljárások egyszerűsítése, gyorsítása és a hatékonyság növelése. A Helsinki Bizottság álláspontja szerint az új szabályozás nem alkalmas a megfogalmazott célok elérésére. A tervezet gyakorlatilag ugyanúgy két részre osztja az eljárást, mint a jelenleg hatályos jogszabály. A tervezet alapján először az elfogadhatóságról és a gyorsított eljárás alkalmazásáról kell döntenet, csak ezután vizsgálják a kérelmet érdemben. Ha nem elfogadható a kérelem, arról szintén formális és indokolt döntést kell hozni, ami megtámadható a bíróságon nemperes eljárás keretében. Gyakorlatilag ugyanúgy megmarad a két lépcsős eljárás, csak az ügyintézőknek kevesebb idejük lesz döntenet. A kapkodás pedig sosem vezet alapos, megfelelően alátámasztott döntésekhez.

Ha elfogadható a kérelem, akkor meg kell vizsgálni részletesen és a gyakorlat azt mutatja, hogy a legtöbb esetben szükséges lesz egy újabb meghallgatásra. A tapasztalat alapján az első meghallgatás sokszor túl rövid, az ügyintéző sem ismeri az ügyet még, nem minden esetben elérhető megfelelő tolmács, nincs elég idő az esetleges bizonyítékok beszerzésére, értékelésére. Az eljárásra nyitva álló 60 nap már eleve rövidül az előkérdések eldöntéséhez szükséges idővel, így az ügyintézőnek már 60 napja sem marad alaposan megvizsgálni az ügyet, vagy szükség szerint új meghallgatást tartani. Sem hatékonyabb, sem gyorsabb nem lesz az eljárás. A határozatok színvonalára, minőségére nagy valószínűséggel ki fog hatni a rövid eljárási határidők betartása. Egyre több ügy fog a bíróság elé kerülni, tovább növelve az egyébként is leterhelt bírák ügyterhét.

Tervezet 56. §



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 bevezeti az ún. Eljárási Irányelv¹⁵ által szabályozott gyorsított eljárást azokra az esetekre, amelyekben a kérelmező megsérti együttműködési kötelezettségét vagy lényegtelen információkat közöl a hatósággal. Noha a szövegszerű javaslat nagymértékben támaszkodik az irányelv 31. cikk (8) bekezdésére, álláspontunk szerint indokolt lenne néhány, különösen sérülékeny kérelmezői csoport esetén külön meghatározni, hogy kérelmeik nem bírálhatók el gyorsított eljárás keretében. Ezt rögzíti az Eljárási Irányelv preambuluma 30. pontja is, amelyet az irányelv átültetésekor és értelmezésekor szem előtt kell tartani.

- Javasoljuk, hogy garanciális jellege miatt vegye át a jogalkotó a preambuluma 30. pontját, megteremtve a szükséges jogértelmezési keretet a különleges eljárási garanciákat igénylő kérelmezők esetére: „Amennyiben valamely, **különleges eljárási garanciákat igénylő kérelmezőnek gyorsított vagy a határon lefolytatandó eljárás keretében nem lehet megfelelő támogatást biztosítani, a kérelmezőt fel kell menteni ezen eljárások alól.** Az ilyen, a gyorsított vagy a határon lefolytatandó eljárások alkalmazását esetlegesen kizáró különleges eljárási garanciák egyúttal azt is jelentik, hogy a kérelmező számára – amennyiben a fellebbezése nem automatikusan felfüggesztő hatályú – további biztosítékokat kell nyújtani annak érdekében, hogy a jogorvoslat az ő egyedi esetében is hatékony legyen.”

➤

A Met. 51.§ (7) bekezdés c) pontjának jelenlegi szövege az irányelv rendelkezéseinél szigorúbb követelményt támaszt, amennyiben a hamis dokumentumok benyújtásának automatikus következményeként határozza meg a gyorsított eljárást. Ez ellentétes az irányelv szellemiségével, amely preambuluma 21. pontja így szól: „Amennyiben a kérelmezőnek **megfelelő indoka** van, a **beutazási okmányok hiánya vagy a hamis okmányok használata nem vonja automatikusan maga után a határon folytatandó eljárások vagy gyorsított eljárás alkalmazását.**”

- Javasoljuk, hogy a **megfelelő indokkal történő „kimentés” lehetősége** kerüljön be a jogszabály tervezett szövegébe.

A Met. 51. § (7) bekezdés j) pontjának átültetése nem pontos, az irányelvben foglaltak szigorúbb kritériumok mellett teszik lehetővé a gyorsított eljárás alkalmazását, amely szintén garanciális jelentőségű. Az irányelv eredeti 31. cikk (8) j) pontja szerint gyorsított eljárás folytatható le, ha „a kérelmező **súlyos okokból** veszélyt jelenthet a tagállam nemzetbiztonságára vagy közrendjére; vagy a kérelmezőt a nemzeti jogszabályokban meghatározott komoly közbiztonsági vagy közrendvédelmi okokból kitoloncolták.”

- Tekintettel arra, hogy a javaslat jelenlegi szövege az irányelvben megfogalmazott minimumszint alá megy, javasoljuk a súlyos okból kitétel beillesztését a j) ponthoz a következő szerint: „(...) ha a kérelmező **súlyos okból veszélyt jelenthet** Magyarország nemzetbiztonságára vagy közrendjére, vagy az idegenrendészeti hatóság a közbiztonság vagy a közrend sértése vagy veszélyeztetése miatt kiutasította.”

Tervezet 58.§

A tervezett módosítás kizárja a jogorvoslat lehetőségét azokban az esetekben, amikor a kérelmező 48 órát meghaladóan engedély nélkül volt távol a kijelölt szálláshelyéről (Met. 52. § (2) bekezdés d) pont), ám távolmaradását utóbb igazolási kérelemmel próbálta kimenteni, de azt a Bevándorlási Hivatal nem fogadta el és megszüntette az eljárást. Amellett, hogy a tervezett módosítás súlyosan korlátozza a kérelmező eljárásához való hozzáférést, továbbá aggályos, hogy nincsen a szervezetrendszeren kívüli korrekciós mechanizmus arra az esetre, ha téves döntés következtében szünteti meg a Hivatal az eljárást.

¹⁵ AZ EURÓPAI PARLAMENT ÉS A TANÁCS 2013/32/EU IRÁNYELVE (2013. június 26.) a nemzetközi védelem megadására és visszavonására vonatkozó közös eljárásokról (átdolgozás)



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 igazolási kérelem elutasítása ellen tipikusan biztosított a jogorvoslat, ahogy a menekültügyi eljárás során jelenleg is az, ezért **javasoljuk, hogy kerüljön vissza a jogorvoslat lehetősége a jelenleg hatályos szabályozással összhangban.**

Tervezet 65.§

A menekültügyi hatóság jogerős határozatával szembeni **bírósági felülvizsgálati kérelem halasztó hatálya kulcsfontosságú eljárási garancia** annak érdekében, hogy a kérelmet véglegesen eldöntő bírósági eljárásban a kérelmező rendelkezésre álljon, állhasson és ne toloncolják ki. A jelenlegi módosítással azonban a Met. 68.§ (2) bekezdés helyébe lépő rendelkezés többé nem tartalmazza a halasztó hatályra történő utalást.

- Javasoljuk, hogy az alább félkövérrel szerepeltetett fordulat, a jelenleg hatályos szabályozáshoz hasonlóan, kerüljön vissza a vonatkozó rendelkezésbe: „A keresetlevelet a határozat közlésétől számított nyolc napon belül, a menekültügyi hatóságnál kell benyújtani. A menekültügyi hatóság a keresetlevelet az ügy irataival és ellenkérelmével együtt haladéktalanul megküldi a bíróságnak. **A keresetlevél benyújtásának a menekültügyi hatóság határozatának végrehajtására - az 54. §-ban foglalt eset kivételével - halasztó hatálya van.**”

Tervezet 68.§

A Helsinki Bizottság álláspontja szerint a Met. 72/A. § (1) bekezdés módosítása a mellékelt megfelelési táblázattal szemben nem felel meg az Eljárási Irányelv 44. cikkének, mert az bizonyos utóbb felmerülő, újabb körülmények esetén teszi lehetővé, hogy a tagállam menekültügyi hatósága a védelmi státusz visszavonására irányuló eljárást indítson, ezt azonban korántsem teszi kötelezővé, ahogy a tervezet jelenlegi szövege teszi. Az Eljárási Irányelv hivatkozott rendelkezése szerint: „A tagállamok biztosítják, hogy egy adott személy esetében a nemzetközi védelem visszavonására irányuló eljárás megindítható, ha olyan új elemek vagy tények merülnek fel, amelyek indokoltá teszik az érintett személy nemzetközi védelme érvényességének újbóli megvizsgálását.”

Különösen aggályos továbbá, hogy a visszavonási eljárás automatikusan kerülne megindításra abban az esetben, ha a menekült vagy oltalmazott kiadatását kéri valamely állam – ez súlyos emberi jogi jogsértésekhez vezethet abban az esetben például, ha a származási ország hatóságai, mint üldözők kéri a Magyarországon nemzetközi védelemben részesített külföldi kiadatását. A Helsinki Bizottság másfél évtizedes jogi segítségnyújtó tapasztalatai szerint ez korántsem elképzelhetetlen, különösen akkor, ha a menekült politikai tevékenységet fejtett ki és ez szolgált országga elhagyásának kényszerítő okaként.

- A fentiekre tekintettel javasoljuk, hogy az **Eljárási Irányelv 44. cikkét pontosan ültesse át** a jogalkotó és **semmiképp se tegye automatikussá a visszavonásra irányuló eljárás megindítását**, ha a menekült vagy oltalmazott **kiadatását a származási ország hatóságai kéri** Magyarországtól.