



Magyar Helsinki Bizottság

ÉSZREVÉTELEK

a menekültügyi őrizet végrehajtásának szabályairól és a menekültügyi óvadékról szóló .../2013. (...) BM rendelet

tervezetére

2013. június 16.

Általános észrevételek

A Magyar Helsinki Bizottság véleményezésre megkapta a menekültügyi őrizet végrehajtásának szabályairól és a menekültügyi óvadékról szóló BM-rendelet tervezetét (a továbbiakban: Tervezet).

A menekültügyi őrizet szabályainak tervezése során a jogalkotó oly mértékben támaszkodott az idegenrendészeti eljárásban elrendelt őrizet végrehajtásának szabályairól szóló 27/2007. (V. 31.) IRM rendeletre, hogy a szabályozásból nem tűnik ki sem a menedékkérők rendelkezésre állását biztosító, kevésbé szabadságkorlátozó intézkedések alkalmazásának elsődlegessége, sem az, hogy az idegenrendészeti őrzött szállásokhoz képest lényegileg eltérő, kevésbé szigorú és a menedékkérők speciális igényeit is figyelembe vevő rezsím érvényesülne majd a július elsejétől megnyíló menekültügyi őrzött befogadó központokban.

Azzal, hogy a menedékkérők várhatóan igen széles köre kerül majd menekültügyi őrizetbe, igen valószínű, hogy számos különleges bánásmódot igénylő, sérülékeny menedékkérő is az őrzött befogadó központokban fog tartózkodni. Az idegenrendészeti őrizet végrehajtási szabályainak csekély lazítását jelentő Tervezet azonban igen keves figyelmet szentel e körnek, holott a gyakorlatban számos megoldásra váró helyzet prognosztizálható, amelyet célszerű lett volna a Tervezet megalkotásakor rendezni (pl. mozgássérült menedékkérők, traumatizáltak ellátása, kiskorúak, stb.).

Részletes észrevételek

1. § -- Javasoljuk egy további alponttal történő kiegészítést:

„be) menedékkérő sérelmére elkövetett bűncselekmény”

3. § -- A második mondat nyelvtanilag helytelen. Helyesen: „Az őrizet csak az őrizet elrendeléséről szóló határozat...”

4. § (2) bek. -- Javasoljuk a bekezdés utolsó mondatában „államigazgatási” helyett „közigazgatási” szervre javítani.

4. § (5) bek. -- Álláspontunk szerint fontos, hogy a gyakorlatban egymástól teljes mértékben elhatárolható legyen a különleges bánásmódot igénylő menedékkérő egyéni helyzete miatt indokoltan tartott elkülönített elhelyezés a 8. § (3) bekezdés szerinti elkülönítéstől. Mivel a különleges bánásmód akár az őrizet teljes időtartamára

fennállhat, fontos biztosítani, hogy az őrizetben tartott menedékkérő számára valamennyi jogszabályban biztosított joga érvényesülhessen.

4. § (6) bek. -- Javasoljuk az alábbi kiegészítést:

„a befogadó központ vezetője haladéktalanul jelzést tesz [jelzéssel-ét] az illetékes egészségügyi intézmény felé”

4. § (7) bek. -- A rendelkezés célja a családi élethez való jog érvényesülésének biztosítása. Javasoljuk ezért a megfogalmazás pontosítását: „ A családi együttélés tiszteletben tartását – lehetőség szerint – a különleges bánásmódot igénylő személy elkülönített elhelyezése során is biztosítani kell ...”

4. § (8) bek. -- Az 1. § a) pontban meghatározott „lakótér” fogalmára tekintettel a rendelkezés pontosítását javasoljuk, amennyiben az őrzött befogadó központok kialakítása során a gyakorlat nem tükrözné a jelenlegi megfogalmazásból következő előírást, miszerint a családok részére „az étkezésre, a szabadidő eltöltésére alkalmas közösségi, mosdó-, zuhanyozó-, WC-, valamint az elkülönítő helyiségek” lesznek kialakítva, tehát lényegében különálló épület(ek).

5. § (1) bek. -- Tekintettel a 4. (4) bekezdésre, javasoljuk a felsorolást egy további elemmel kiegészíteni, mely a befogadáskori orvosi vizsgálat részévé teszi a sérülékenység megállapítását is:

„ d) A származási országában vagy azon kívül elszenvedett kínzás, nemi erőszak vagy egyéb erőszakos cselekmények miatt különleges bánásmód igény megállapítására.”

Fontos azonban megjegyeznünk, hogy a sérülékenység megállapítása nem csak a befogadáskori orvosi vizsgálat során történhet meg, hanem később is (pl. menedékjogi meghallgatás, kérelmező nyilatkozata), ezért ezen orvosi vizsgálat megállapításai nem tekinthetők döntőnek ebben a kérdésben.

5. § (2) bek. -- Javasoljuk az első mondat kiegészítését a tolmács használatához való jog egyértelmű rögzítése érdekében, hiszen a Tervezet 17. § szigorú értelmezése szerint a menedékkérő nem jogosult ingyenes tolmácsolásra ebben az esetben.

„Ha a menedékkérően külsérelmi nyomok találhatók, ennek tényét a befogadó központ vezetője jegyzőkönyvben rögzíti, valamint a menedékkérő számára biztosítja -- szükség esetén tolmács segítségével -- a keletkezés okáról és körülményeiről történő nyilatkozattétel lehetőségét.”

5. § (3) bek. - Az Európai Emberi Jogi Egyezmény 3. cikke maradéktalan érvényesülése érdekében az alábbi kiegészítést javasoljuk:

„A láttelepet, valamint a (2) bekezdésben meghatározott jegyzőkönyvet a befogadó központ törvényességi felügyeletét ellátó ügyésznek haladéktalanul meg kell küldeni.”

6. § (1) bek. -- Javasoljuk az utolsó előtti mondat pontosítását:

„...Írástudatlan menedékkérő esetén a szóbeli tájékoztatás megtörténtét két tanú igazolja. ...”

8. § (2) bek. a) pont --

Az a) pont alapján történő korlátozás (lakóhelyiségben tartózkodás előírása) indoka és vélhetően célja is jelentősen eltér a b) és c) pontok szerinti korlátozástól. Megítélésünk szerint nehézkessé teszi a szabályozást a korlátozások különböző céljának keveredése: a kötelezettségszegés esetére elrendelhető korlátozásnak szankcionálás a célja, míg a másik két esetben a zavartalan éjszakai pihenés biztosítása és a rendkívüli esemény elhárítása a cél. Ez a korlátozások megszűnésével megszüntetésével kapcsolatos rendelkezések esetén (8. (4) bek.) is problematikus.

A Tervezetről nem világos, a kötelezettségek „lényeges megszegéséről” ki jogosult dönteni, milyen eljárásrend keretében. Az sem világos, hogy milyen maximális időtartamra kerülhet sor a kijelölt lakóhelyiségben való tartózkodás előírására. A bekezdés további két pontja az időtartamot egyértelműen meghatározza, azonban az a) pont tekintetében ez a fontos korlátozás hiányzik. Tekintettel arra, hogy a (3) bekezdés az itt szabályozotthoz képest súlyosabb mozgáskorlátozásról rendelkezik, fontosnak tartjuk, hogy a (2) bekezdés alapján történő korlátozás összességében a szükséges ideig, de legfeljebb is nagyon rövid időre, maximum 8 órára legyen elrendelhető.

8. § (3) bek. -- A jelenlegi megfogalmazás pontosítását javasoljuk:

„Amennyiben a menedékkérő a befogadó központ rendjének súlyos megszegésével saját vagy mások testi épségét súlyosan veszélyezteti...”

A rendelkezésből nem világos, az elkülönítésről ki jogosult dönteni. A bekezdés második mondata szerint a menedékkérőt annak indokairól „tájékoztatni kell” – mivel itt a fogvatartotti jogok korlátozásáról van szó, az elkülönítésről, ideértve indokait is, határozattal kell rendelkezni. Ezért javaslatunk:

„Az elkülönítés indokáról az őrzött befogadó központ vezetője határozatot hoz, amelyről a menedékkérőt anyanyelvén vagy az általa értett nyelven haladéktalanul tájékoztatni kell.”

A rendelkezés jelenlegi formája azt sem rendezi, az elkülönítésről szóló döntés ellen milyen eljárásrend keretében élhet jogorvoslattal az érintett menedékkérő.

Az elkülönítő helység (minimális) dologi feltételeiről a Tervezet egyáltalán nem tartalmaz rendelkezést, holott ezt rögzíteni szükséges, akár csak az étkezés, kapcsolattartás, szabad levegőn tartózkodás gyakorlásának módját is.

Tekintettel a 8. § (2) bek. a) pontja kapcsán megfogalmazottakra, javasoljuk, hogy a rendelet a jelenleginél részletesebben és pontosabban szabályozza a szankcióként alkalmazható korlátozások eseteit és eljárásrendjét.

8. § (4) bek. -- A megfogalmazás a 8. § (2) bek. a) pontja tekintetében értelmetlen, mivel a kötelezettségek megszegésének elhárulása, mint az intézkedés alapjául szolgáló körülmény nem értelmezhető, hiszen a megszegés egy múltbeli esemény. A

„szükséges ideig” fordulat szintén nem értelmezhető itt, jöllehet a (3) bekezdés. Ezért is tartjuk fontosnak a (2) bek. a) pont szerinti korlátozás maximális időtartamának meghatározását.

9. § -- Javasoljuk a Tervezetben szereplő rendelkezés kettébontását, és a főszabály önálló bekezdésben történő rögzítését:

„9. § (1) A közösségi és étkezésre szolgáló helyiséget, valamint a szabadlevegőn tartózkodás céljából kialakított udvart a menedékkérők nemüktől függetlenül egyidőben használhatják, a szociális munkások által szervezett közösségi programokon részt vehetnek.”

A fentiek alól kivételt képez az elkülönítés (8. § (3) bek.), amelynek esetében szükséges rögzíteni annak jelenleg hiányzó részleteit, amint erre már a 8. § (3) bekezdésnél utaltunk – ez lehetne a 9. § (2) bekezdés.

10 § (3) bek. -- Álláspontunk szerint súlyos jogsértést eredményez, ha a vallási étkezési előírásokat nem kötelezően, csak „lehetőség szerint” kell figyelembe venni az élelmezés során. Az étkezési előírások betartása a vallásgyakorlás egyik elengedhetetlen eleme, ezek figyelmen kívül hagyása nem csak sérti az alapvető jogokat, hanem szinte biztosra vehetően konfliktusokat és rendkívüli eseményeket (éhségstrájk) eredményez.

11. § (1) bek. c) pont -- Javasoljuk a Met. új 5. § (1) d) pontjának való megfelelés megteremtése érdekében a „civil szervezet” elnevezés átvételét.

11. § (4) és (5) bek. -- Javasoljuk, hogy méltányosságból a vezető engedélyével a hivatali munkaidőn túl is fogadhasson látogatót a menedékkérő, amennyiben a látogató számára a látogatás hosszú utazást jelent.

12. – 14. § --

A Tervezetnek a telefonhasználattal, csomagküldéssel és levelezéssel kapcsolatos rendelkezései szinte teljes mértékben az idegenrendészeti eljárásban elrendelt őrizet végrehajtásának szabályairól szóló 27/2007. (V. 31.) IRM rendelet idevágó szabályait veszik át, anélkül azonban, hogy részletesen reflektálnának arra az – egyébként pozitív és fontos – fejleményre, hogy az őrizetben tartott külföldiek számára immár biztosított az internetezés lehetősége az idegenrendészeti őrzött szállásokon és (ismereteink szerint) a menekültügyi őrzött befogadó központokban is. A Tervezet 7. § (2) bek. d) pontja ugyanis a napirend részévé teszi az internethasználat idejét, ebből következően az internethasználat az őrzött befogadó központokban engedélyezett. Az elektronikus levelezés ellenőrzése a Tervezetben található, a hagyományos postai levelezésre vonatkozó szabályok szerint életszerűtlen, arra e szabályok javarészt alkalmatlanok. Amennyiben a jogalkotó úgy ítéli, hogy szükséges az őrizetben lévő menedékkérők elektronikus levelezésének és általában véve az internethasználatának ellenőrzése, annak naprakész szabályait szükséges volna a Tervezetben rendezni. Álláspontunk szerint ez azonban nemcsak kivitelezhetetlen, hanem a menekültügyi őrizetben tartott menedékkérők jogainak indokolatlanul súlyos korlátozása is lenne, hiszen az őrizetük jogszabály szerinti célja elsősorban a menedékjogi eljárás lefolytatásának biztosítása, nem szankció. Az őrzött befogadó központ rendje és

biztonsága veszélyeztetésének megelőzésére hivatott postai levelek és csomagok ellenőrzési indokai nyilvánvalóan nem (vagy gyakorlati szempontból igen csekély mértékben) relevánsak az elektronikus levelezés és internethasználat során.

A Tervezet szabályaiból továbbá az következik, hogy az őrizetben levő menedékkérők mobiltelefonon nem tarthatnak maguknál, hiszen „a távbeszélőn történő kapcsolattartásra csak a befogadó központ által biztosított készüléken, az menedékkérő költségére kerülhet sor” (12. (1) bek.). A menedékkérők számára a mobiltelefon (és az internet) használata biztosítja elsősorban az otthon maradt vagy más távoli országban tartózkodó családtagokkal való kapcsolattartást. Amennyiben a mobiltelefon használata tilos az őrzött befogadó központokban, az intézmények az ott fogvatartottak szempontjából az idegenrendészeti fogdától alig lesznek különbözőek. Az idegenrendészeti őrzött szállásokon a nyilvános telefonfülkék használata körül többször alakult ki konfliktus, amellett, hogy a fogvatartottak családtagjai, akik az időeltérésre tekintet nélkül próbálnak kapcsolatot teremteni a menedékkérőkkel, gyakran a pihenőidő alatt tudnak csak telefonálni, sőt, a saját telefonálási lehetőségeik is gyakran korlátozottak. Ezért az őrzött befogadó központokban a mobiltelefonhasználat engedélyezését javasoljuk.

14. § (4) bek. -- A soron kívül továbbítandó levelek közé javasoljuk felvenni a menekültügyi hatóság számára írt és onnan érkező küldeményeket is.

15. § (3) bek. -- Az Európai Emberi Jogi Egyezmény 3. cikke maradéktalan érvényesülése érdekében javasoljuk, hogy a bántalmazásra utaló panaszokat ne öt munkanapont belül, hanem haladéktalanul továbbítsák az ügyésznek.

„Ha a menedékkérő panaszja bántalmazásra vagy embertelen, megalázó bánásmódra utal, a panaszt a befogadó központ vezetője köteles haladéktalanul, de legkésőbb a panasz benyújtásától haladéktalanul a befogadó központ törvényességi felügyeletét ellátó ügyészhez továbbítani.”

15. § (5) bek. -- A „közterületen” megfogalmazás helytelen (a befogadó központ területe nem közterület), ezért javasoljuk:

„a menedékkérők számára hozzáférhető helyen kell elhelyezni”

16. § (3) bek. -- Már a 27/2007. (V. 31.) IRM rendelet 12. § (3) bekezdésének azonos megfogalmazása sem tartalmazza világosan az őrzött szállás vezetője eme kötelezettségének tartalmát. Tisztázandónak tartjuk, hogy a kötelezettség arra irányul-e, hogy a központ vezetője biztosítja a 16. (2) a)-b) pontban felsorolt szervezetekkel való akadály- és ellenőrzésmentes kapcsolattartást? A gyakorlatból tudható, hogy a rendelkezés alkalmazása sem problémamentes, hiszen a szállás/központ vezetője számára nem egyszer érdekkonfliktust, szerepvárat teremt.

20. § (1) bek. -- A „körletrész” és a „lakótér” fogalmának egymáshoz való viszonya tisztázásra szorul. A 27/2007. (V. 31.) IRM rendelet 17. § (1) bekezdésének ennyire szöveghű átvétele legalábbis kétségessé teszi az idegenrendészeti és a menekültügyi őrizet végrehajtási szabályai közötti különbséget hangsúlyozó kormányzati szándékot.

21. § -- A szociális munkások feladatai között kiemelten javasoljuk megjeleníteni a sérülékeny csoportok tagjainak azonosítását, igényeik feltérképezését és a megfelelő megoldások keresésében való közreműködést.

21. § g) pont – Az előírás, miszerint a családok lefeljebb harminc napig tartó őrizete alatt a gyermekeket közművelődési intézménybe is be kell íratni, a gyakorlatban igen problematikusan megvalósíthatónak tűnik, azon felül, hogy a gyermek jogainak biztosítására az őrizet helyett más, a szabadságot kevésbé korlátozó rendelkezésre állást biztosító intézkedést tartanánk célszerűnek.

Ugyanakkor súlyosan aggályosnak tartjuk, hogy a Tervezet nem tartalmazza azt a gyermekek jogait és fejlődését szem előtt tartó rendelkezést, amelyet a 27/2007. (V. 31.) IRM rendelet 17. § (1a) bekezdése már az idegenrendészeti őrizetben tartott kiskorúakkal kapcsolatban a hatóságok számára előír („Az őrzött szálláson családjával tartózkodó kiskorúnak biztosítani kell a korának és fejlettségének megfelelő oktatási és szabadidős tevékenységhez szükséges feltételeket, illetve eszközöket, így különösen játszószoba használatát, gyermekpedagógus vagy speciálisan képzett szociális gondozó által nyújtott foglalkoztatást.”).

22. § (1) bek. -- Javasoljuk a felsorolást kiegészíteni a „vallási, egyházi szertartáson” fordulattal.

22. § (2) bek. -- A kijelentő módbeli megfogalmazás, miszerint a „menekültügyi hatóság engedélyezi”, a nyelvtani értelmezés szabályai szerint arra enged következtetni, a kérelmet a hatóság engedélyezni köteles. Feltételezésünk szerint itt a jogalkotó mérlegelési jogkört kíván biztosítani a hatóságnak, ezért a megfogalmazás pontosításra szorul.

22. § (2) és (3) bek. -- A Tervezet szerint külső eseményen való részvétele során a menedékkérő őrzését, szállítását és kísérését a rendőrség biztosítja. Ez -- az idegenrendészeti őrizet végrehajtásának gyakorlatából is ismert módon -- a rendőrség szolgálati szabályzata (30/2011. (IX. 22.) BM rendelet 41. §) szerint történik majd, így a menedékkérőket bilincsből szállítják majd az eseményekre. Ez az általánosságban is kifogásolható gyakorlat a különleges bánásmódot igénylő sérülékeny menedékkérők esetén súlyosan megalázó, traumatizálható lehet. Álláspontunk szerint időszerű volna a rendőrségi szolgálati szabályzat általános előírásai helyett a menedékkérők speciális helyzetét és az általuk valószínűleg jelentett alacsony biztonsági kockázatból kiinduló szállítási és kíséresi szabályok kialakítása.

23. § -- A büntetőeljárás során a menedékkérőnek a kihallgatás és meghallgatás mellett egyéb eljárási cselekményeken való részvétele is szükségessé válhat, ezért a rendelkezés pontosítását javasoljuk.

25. § -- Különösen aggályosnak tartjuk, hogy a menekültügyi őrizettel kapcsolatos bírósági meghallgatásokon valamennyi menedékkérőt, ideértve a különleges bánásmódot igénylő, traumatizált személyeket, illetve a biztonsági kockázatot egyáltalán nem jelentő személyeket is, a rendőrség bilincselést alkalmazva állítja a bíróság elé. A menekültügyi őrizet célját tekintve indokolatlannak és elfogadhatatlannak tartjuk a menedékkérőket illetőenként stigmatizáló, az egyéni

körülményeket és egyedi biztonsági kockázatot figyelmen kívül hagyó bánásmódot. Lásd a 22. § (2) és (3) bek. kapcsán megfogalmazott aggályokat is.

27. § (1) bek. -- Különösen aggályosnak tartjuk, hogy az egészségügyi intézményekben történő megjelenéshez valamennyi menedékkérő esetén, ideértve a különleges bánásmódot igénylő, traumatizált személyeket, illetve a biztonsági kockázatot egyáltalán nem jelentő személyeket is, a rendőrség bilincselést alkalmazva viszi a menedékkérőt az orvos elé. Ez az érintett menedékkérőkre nézve megalázó és stigmatizáló, azt a látszatot kelti, hogy a társadalomra veszélyesek. Lásd a 22. § (2) és (3) bek. és a 25. § kapcsán megfogalmazott aggályokat is.

29. § (5) bek. – A nyilatkozattétel megtagadását álláspontunk szerint nem elegendő az iratokra feljegyezni. Javasoljuk az alábbi kiegészítést: „A nyilatkozatot, illetve a nyilatkozattétel megtagadását az őrzött befogadó központ vezetőjének jegyzőkönyvben kell rögzítenie. A jegyzőkönyvet két tanú jelenlétében kell az őrzetesnek és az őrzött szállás vezetőjének aláírnia.”

29. § (7) bek. – A meghatalmazott iratmegismerési jogosultságának b) pont szerinti korlátozását (miszerint a „menedékkérővel együtt”) indokolatlanul szűkítőnek tartjuk, a korlátozás elhagyását javasoljuk. A c) ponttal kapcsolatban szintén indokolatlannak tartjuk a bizonyítási indítványok tárházának szűkítését.

A fentiek szerinti javaslatunk:

„b) az ügy iratait [~~a menedékkérővel együtt~~] megismerheti, továbbá
c) jogosult indítványt tenni a bizonyításra [~~tanú meghallgatását, illetve egyéb bizonyíték beszerzését kezdeményezni~~]”

32. § (3) bek. – A Tervezet rendelkezése szerint a menedékkérőnek (itt a Tervezet „elismerést kérő” elnevezést használ) kell letennie az óvadékot. Ennek ellentmond a 33. § h) pontja, amely szerint más személy is leteheti az óvadékot, aki erről átvételi elismervényt kap. Ennek fényében az alábbi megfogalmazást javasoljuk:

„(3) Az óvadékot [~~az elismerést kérőnek~~] az óvadék elrendeléséről szóló döntés közlésével egyidejűleg kell letenni.”

35. § (1) bek. – Javasoljuk, hogy az óvadék összegét annak visszaadásakor késedelem nélkül adják ki:

„A menekültügyi hatóság a letett óvadék összegét az elismerését kérő számára haladéktalanul kiutalja,”