



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. Áder János Köztársasági Elnök Úr részére

Köztársasági Elnöki Hivatal

Tisztelt Köztársasági Elnök Úr!

Alulírott dr. Pardavi Márta, a Magyar Helsinki Bizottság társelnöke ezúton kérem, hogy a T/13976. számú, a Parlament által 2017. március 7. napján elfogadott törvényjavaslatot az Alaptörvény 6. cikk (4) bekezdésében foglalt hatáskörével élve ne írja alá, hanem azt küldje meg az Alkotmánybíróságnak az Alaptörvénnyel való összhang vizsgálata céljából. A Magyar Helsinki Bizottság álláspontja szerint az elfogadott, de még ki nem hirdetett törvény az alábbiak szerint alaptörvény-ellenes.

1. A tranzitónában való elhelyezéssel kapcsolatos szabályok sértik az Alaptörvény IV. cikkében foglalt személyi szabadsághoz való jogot

1.1. Az elfogadott törvény 7. §-a alapján a menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény egyebek mellett a következőkkel egészül ki:

„80/J. § (5) A menekültügyi hatóság az elismerését kérő részére a jogorvoslattal tovább nem támadható döntés vagy a dublini átadásról hozott végzés végrehajthatóvá válásáig tartózkodási helyként a tranzitóna területét jelöli ki. Az elismerést kérő a tranzitóna területét a kiléptető kapun keresztül hagyhatja el.”

Az államhatárról szóló 2007. évi LXXXIX. törvény 15/A. § (2) szerint:

„A tranzitónában tartózkodó, elismerést kérő személy Magyarországra történő beléptetésére akkor kerülhet sor, ha menekültügyi hatóság nemzetközi védelmet biztosító döntést hoz, a menekültügyi eljárás általános szabályok szerinti lefolytatásának feltételei fennállnak, valamint a menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény 71/A. § (4) és (5) bekezdésében meghatározott esetben.”

Ezek alapján egyértelmű, hogy a tranzitónát a menekültügyi eljárással összefüggésben hozott, jogorvoslattal tovább nem támadható döntéséig a kérelmező csak harmadik ország irányába hagyhatja el.

Azt, hogy az ilyen típusú elhelyezés fogvatartásnak minősül, a strasbourgi székhelyű Emberi Jogok Európai Bíróságának következetes gyakorlata támasztja alá: *Amuur kontra Franciaország*, 19776/92. sz. kérelem, 1996. június 25., 48. bekezdés; *Riad és Idiab kontra Belgium*, 29787/03. és 29810/03. sz. kérelmek, 2008. január 24.; *Nolan és K. kontra Oroszország*, 2512/04. sz. kérelem, 2009. február 12., 93-96. bekezdés.

A magyar Alkotmánybíróság 61/2011. (VII. 13.) számú határozatában foglaltak szerint *„A pacta sunt servanda elvéből [Alkotmány 7. § (1) bekezdés, Alaptörvény Q. cikk (2)-(3) bekezdés] következően tehát az Alkotmánybíróságnak akkor is követnie kell a strasbourgi joggyakorlatot, az abban meghatározott alapjogvédelmi szintet, ha saját megelőző, „precedens-határozataiból” ez kényszerűen nem következne.”* Ez alapján nem kétséges, hogy a tranzitónában való elhelyezés a személyi szabadsághoz való, Alaptörvény által védett jog korlátozásának minősül. Álláspontom szerint a törvény alapján lefolytatott eljárás, és az annak eredményeképpen előálló fogvatartás több okból is sérti az Alaptörvényt, illetve az alább kifejtett egyéb okokból is alaptörvény-ellenes.

1.2. Minden menedékkérőt automatikusan fogvatartanak a tranzitónákban

Az elfogadott törvény 7. § alapján a menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény egyebek mellett az alábbiakkal egészül ki:

„80/J.§ (1) menedékjog iránti kérelmet a menekültügyi hatóság előtt személyesen, kizárólag a tranzitónában lehet benyújtani, kivéve, ha az elismerést kérő a) személyi szabadságot korlátozó kényszerintézkedés, intézkedés vagy büntetés hatálya alatt áll, b) a menekültügyi hatóság által elrendelt menekültügyi őrizet hatálya alatt áll, vagy c) jogszerűen tartózkodik Magyarországon területén és nem kéri befogadó állomáson történő elhelyezését.”

A rendelkezés alapján azon eseteket leszámítva, ahol a törvény hatálybalépésekor már benyújtották kérelmüket és személyi szabadságot korlátozó kényszerintézkedés alatt állnak, vagy jogszerűen tartózkodnak az ország területén és így nyújtják be kérelmüket, kizárólag a tranzitónákban nyújtható be menedékkérelem Magyarországon.

A 15/A. § (2) szerint:

„(2) a tranzitónában tartózkodó, elismerést kérő személy Magyarországra történő beléptetésére akkor kerülhet sor, a) ha menekültügyi hatóság nemzetközi védelmet biztosító döntést hoz, b) ha a menekültügyi eljárás általános szabályok szerinti lefolytatásának feltételei fennállnak.”

Mindebből az következik, hogy a menedékkérők tranzitónában való automatikus fogvatartására pusztán azon okból kerül sor, hogy az érintett menedékkérelmet terjesztett elő.

Az Alaptörvény IV. cikk (1) bekezdése szerint „mindenkinek joga van a szabadsághoz és a személyi biztonsághoz”, a (2) bekezdése szerint „senkit nem lehet szabadságától másként, mint törvényben meghatározott okokból és törvényben meghatározott eljárás alapján megfosztani”.

Az Alaptörvény alapján (I. cikk (3) bekezdés, és IV. cikk (3) bekezdés) a személyi szabadsághoz való jog korlátozásának meg kell felelnie legalább három elvárásnak:

- a) a jogkorlátozásnak formailag megfelelő szabályozáson kell alapulnia,
- b) a jogkorlátozásnak meg kell felelnie a szükségességi és arányossági tesztnek
- c) a korlátozásnak meg kell felelnie többletkövetelménynek: az Alaptörvény IV. cikk (3) bekezdése, illetve az Egyezmény 5. cikk 4. pontja alapján a lehető legrövidebb időn belül bírói kontrollt kell biztosítani a jogkorlátozás törvényessége felett

Álláspontom szerint az elfogadott törvény mindegyik feltételt sérti.

Az alapjogok korlátozásáról rendelkező szabályokkal szemben általános elvárás, hogy azokra olyan szabályok alapján kerüljön sor, amely tartalma kiszámítható és előrelátható. A törvény a menekültügyi válsághelyzetben teszi lehetővé az automatikus fogvatartást. Azonban a menekültügyi válsághelyzet elrendelését megalapozó törvényi szabályok parttalan jogalkalmazást tesznek lehetővé. A válsághelyzetet gyakorlatilag bármikor el lehet rendelni, jelenleg is érvényben van ez a rendkívüli állapot annak ellenére, hogy semmilyen rendkívüli körülmény igazolhatóan nem történt hazánkban az elmúlt időszakban, amely összefüggésbe hozható lenne a menekültekkel, és indokolná rendkívüli állapot bevezetését. Ráadásul bíróság az elrendelés jogszerűségét sem tartalmi, sem eljárási okból nem tudja felülvizsgálni, ezért már a szabályok alkalmazásának alapja is önkényes.

Mivel a törvény nem tér ki a tranzitónákban történő automatikus fogvatartás alapjára, ezért nem lehet megállapítani, hogy az konkrét esetben, összhangban van-e az Alaptörvénnyel, illetve a nemzetközi szerződésekből fakadó kötelezettségekkel. A fogvatartásnak legitim céllal kell rendelkeznie, és a fogvatartás mértékének (körülményei, időtartama) a legitim céllal arányosnak kell lennie. Az Alaptörvény nem határozza meg a személyi szabadság korlátozásának legitim indokait, de az Egyezmény 5. cikk 1. pontja felsorol hat okot, amelyek alapján személyi szabadság korlátozható. A menedékkérellem benyújtásának ténye egyik feltételnek sem felel meg, de a menedékkérők egyéni helyzetének mérlegelése nélküli, automatikus fogvatartása az 1951. évi Genfi Egyezmény 31. cikk (1) bekezdésébe is ütközik.

Sőt, a fogvatartásnak nincs időbeli korlátja sem, így az azt megalapozó törvény már ezen okból önmagában is aránytalan jogkorlátozást tesz lehetővé, és ekképpen alaptörvény-ellenes. (ld. e körben még 3/2007. (II.13.) és 65/2003. (XII. 18.) AB határozatokat).

Végül a támadott szabályozásból egyértelmű, hogy a fogvatartás bírói felülvizsgálatára semmilyen módon soha nem kerül sor, ami sérti az Egyezmény 5. cikk 4. pontját, valamint az Alaptörvény IV. cikk (3) bekezdését is.

2. Az elfogadott törvény sérti az Alaptörvény XV. cikkének (5) bekezdését és XVI. cikk (1) bekezdését

Az Alaptörvény XV. cikk (5) bekezdése kimondja, hogy „Magyarország külön intézkedésekkel védi a családokat, a gyermekeket, a nőket, az időseket és a fogyatékkal élőket.” Az a tény, hogy az elfogadott törvény már hivatkozott 7. §-a lehetővé teszi, hogy a különleges bánásmódot igénylő személyek által kezdeményezett menekültügyi eljárásokat sem az általános eljárási szabályok alapján folytassák le, ellentétes az Alaptörvény által a hivatkozott XV. cikk (5) bekezdése által biztosított külön intézkedések által nyújtott védelemmel. Szintén ellentétes az Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdésével, mely kimondja: „Minden gyermeknek joga van a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz.” Ugyanis az elfogadott törvény alapján a nemzetközi egyezmények szerint gyermeknek minősülő személyek konténerben történő fogvatartására is sor kerülhet, ahogy sérülékeny nők és idősek fogvatartására is. A tranzitónában történő automatikus fogvatartás pedig nyilvánvalóan nem egyeztethető össze a gyermek megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemmel és gondoskodással. A strasbourgi székhelyű Emberi Jogok Európai Bíróságának következetes gyakorlata szerint a kiskorúak életkorúkból fakadó rendkívüli sérülékenységük olyan kiemelkedő jelentőségű szempont, melynek a fogvatartás jogszerűségének vizsgálatakor elsőbbséget kell élveznie azzal szemben, hogy az illető jogszerűen tartózkodik-e az ország területén: *Ubilanzila Mayeka és Kaniku Mitunga kontra Belgium*, 13178/03. sz. kérelem, 2007. január 12, 102-104. bekezdés, *Muskhadzhijeva és mások kontra Belgium*, 2010. április 19, 72-75. bekezdés.

3. A szabályozás sérti a hatékony jogorvoslathoz való jogot

Az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdése szerint „mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti.” Azonban a tranzitónában elrendelt fogvatartással szemben nincsen lehetőség bírósági felülvizsgálatra. Mivel sem az elfogadott törvényjavaslat, sem a tranzitónákra vonatkozó jelenleg hatályos szabályozás nem rendelkezik a fogvatartás felülvizsgálatáról, ezért az Alaptörvény és az Emberi Jogok Európai Egyezményének fent hivatkozott cikkeinek sem felel meg sem a jelenlegi, sem az elfogadott szabályozás.

4. Az elfogadhatatlansági döntéssel szembeni 3 napos jogorvoslati határidő sérti a hatékony jogorvoslathoz való jogot.

Az elfogadott törvény 7. § alapján a 2007. évi LXXX. törvény a következő 80/K. § (1) bekezdéssel egészül ki:

„80/K. § (1) A kérelmet elfogadhatatlanság miatt elutasító döntéssel szemben vagy a gyorsított eljárásban hozott elutasító döntéssel szemben felülvizsgálati kérelmet a döntés közlésétől számított három napon belül a menekültügyi hatóságnál kell benyújtani. A menekültügyi hatóság a felülvizsgálati kérelmet az ügy irataival és ellenkérelmével együtt három napon belül megküldi a bíróságnak.”

A három napos határidő nyilvánvalóan nem elegendő ahhoz, hogy egy magyarul nem beszélő, jogi segítséget adott esetben nem kapott személy, aki menedékkérő és jellemzően traumatizált, megalapozott jogorvoslati kérelmet nyújtson be, és megszerezze az ehhez szükséges jogi segítséget. Különösen igaz ez a fokozottan sérülékenynek minősülő gyermekekre.

5. Az eljárást megszüntető határozattal szembeni jogorvoslat megvonása sérti az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdését, illetve 25. cikk (2) b) pontját

Az elfogadott törvény 7. § alapján a 2007. évi LXXX. törvény a következő 80/K. § (2) és (4) bekezdésekkel egészül ki:

„80/K. § (2) A menekültügyi hatóság a rendelkezésre álló adatok alapján dönt, vagy az eljárást megszünteti, ha az elismerést kérő (...) b) a nyilatkozattételt megtagadja és ezzel a kérelem elbírálását megakadályozza, (...)”, „80/K. § (4) Az eljárást a (2) bekezdés alapján megszüntető végzéssel szemben bírósági felülvizsgálatnak nincs helye.”

Az Alaptörvény XXVIII. cikkének (7) bekezdése szerint „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely jogát vagy jogos érdekét sérti.” Az pedig nem kérdés, hogy egy eljárást megszüntető végzés is lehet törvénysértő, az Alaptörvény 25. cikk (2) bekezdés pontja alapján pedig a közigazgatási határozatok bírói kontrollját biztosítani kell (ld. ehhez 32/1990. XII. 22. AB határozat). Ennek ellenére a törvény *expressis verbis* kizárja a bírói jogorvoslat lehetőségét az eljárást megszüntető határozatok esetében.

Tisztelt Köztársasági Elnök Úr!

A kifogásolt szabályozást Niels Muznieks, az Európa Tanács Emberi Jogi Biztosa, Zeid Ra'ad Al Hussein, az ENSZ Emberi Jogi Főbiztosa is kritizálta. Az ENSZ Menekültügyi Főbiztosságának március 7-én kiadott állásfoglalása szerint is súlyosan aggályos a menedékkérők automatikus fogvatartása.

Abban az esetben, ha a szabályozás hatályba lép, nőket és gyerekeket fognak magyar hatóságok mindenféle bírói kontroll nélkül konténerekben fogva tartani. Ha ez nem vet fel alkotmányos aggályokat Magyarországon, akkor valóban nehéz lesz fenntartani azt az állítást, hogy hazánk tisztelgetben tartja az alapvető emberi jogokat.

Budapest, 2017. március 10.

Tisztelettel:



dr. Pardavi Márta
társelnök
Magyar Helsinki Bizottság