

AMNESTY INTERNATIONAL

ÁLLÁSFOGLALÁS

2017. március 9.

A menedékkérők őrizetbe vételét elrendelő törvénymódosítások a menekültek és migránsok jogai elleni szándékos támadások

Az Amnesty International sajnálattal fogadja a magyar menekültügyi szabályozás legújabb módosító csomagjának 2017. március 7-i Országgyűlés általi elfogadását. Az Áder János köztársasági elnök által 2017. március 15-én aláírt öt különböző törvény módosítása¹ elrendeli valamennyi menedékkérő őrizetbe vételét a menekültügyi eljárás teljes időtartamára - beleértve az esetleges felülvizsgálati időszakot is - a határ menti tranzitónákban, valamint lehetővé teszi a Magyarország területén elfogott valamennyi irreguláris személy kitoloncolását (tömeges kiutasítását) az ország határán húzódó hosszú kerítésen túlra.

A Belügyminiszter által 2017. február 14-én benyújtott, menekültügyi szakértők valamint a civil társadalom megkérdezése nélkül elfogadott módosítások lehetővé teszik a menedékkérők bírósági kontroll nélküli *de facto* őrizetbe vételét a tranzitónákban (magyar határ mellett felállított szigorúan őrzött konténertáborokban) tömeges bevándorlás okozta válsághelyzetben. A válsághelyzetet 2015 szeptemberében vezették be először, és legalább 2017 szeptemberéig érvényben is lesz annak ellenére, hogy a Magyarországra érkezők száma a 2016. júliusi „8 kilométeres-es” törvény bevezetése óta következetesen alacsony.² A módosításra került szabályok értelmében könnyebb lesz kihirdetni a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzetet, azaz bármely, „a külső határok védelmét közvetlenül veszélyeztető” körülmény feljogosítja a kormányt, hogy válsághelyzetet rendeljen el.

Az újonnan elfogadott intézkedések, amelyek kizárólag a bevándorlási státuszuk miatt kollektíven büntetik és veszélyeztetik a Magyarország területére érkező menekültek és migránsok emberi jogait, újabb egyértelmű fenyegetést jelentenek az Európai Unió (EU) közös értékeire, ideértve az alapvető emberi jogokat is. Az Amnesty International felszólítja az Európai Bizottságot valamint az uniós tagállamokat, tegyenek meg minden tőlük telhetőt annak érdekében, hogy biztosítsák, a magyar törvények összhangban legyenek az uniós szabályokkal és a nemzetközi normákkal, például nyújtsanak be egy indoklással ellátott javaslatot az Európai Tanácshoz, hogy az indítsa el az EUSZ 7. cikkének (1) pontjában foglalt megelőző mechanizmust.

A dublini rendeletet elfogadó államoknak tartózkodniuk kell a menedékkérők Magyarországra történő visszaküldésétől a fogadási körülmények és a menekültügyi eljárások rendszerszerű hiányosságai, így a jogellenes és önkényes fogvatartás veszélye és a visszaküldés tilalmának (non-refoulement) megsértésének komoly kockázata miatt. Szerbia a magyar jogszabályok értelmében biztonságos harmadik országnak számít, ezért a dublini egyezmény értelmében Magyarország ezen keresztül küldené

¹ A határőrizeti területen lefolytatott eljárás szigorításával kapcsolatos egyes törvények módosításáról módosítja A gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvényt, A harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi II. törvényt, A menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. törvényt, Az államhatárról szóló 2007. évi LXXXIX. törvényt és A szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvényt

² Amnesty International: Folytatódik a menekültek és migránsok jogai elleni támadás Magyarországon, 2016. július 6. <http://www.amnesty.hu/news/2160/folytatodik-a-menekultek-es-migransok-jogai-elleni-tamadas-magyarorszagon>

vissza a menekülteket Görögországba.³

A MENEDÉKKÉRŐK AUTOMATIKUS DE FACTO ŐRIZETBE VÉTELE

Az őrizetbe vételre vonatkozó új rendelkezések kiterjesztik a kötelező tartózkodási hely kijelölésére vonatkozó rendelkezések hatáskörét és alkalmazását azzal a céllal, hogy valamennyi menedékkérőt, köztük a kísérő nélküli 14-18 éves kiskorúakat is őrizetbe vehessenek a menekülei eljárás teljes idejére, beleértve az esetleges felülvizsgálat idejét is.

A kijelölt tartózkodási hely a tranzitóna konténereiben lenne, amelyet kizárólag harmadik ország (Szerbia, Horvátország) felé történő távozáskor lehet elhagyni, ami egyben az eljárás megszüntetését is jelentheti. Ezek a konténertáborok nem alkalmasak hosszú távú tartózkodásra és nem biztosítják az alapvető szolgáltatásokhoz való hozzáférést. A *de facto* őrizet a Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal döntésének értelmében a kérelem benyújtásakor kezdődik.

Bármely a menekültek és menedékkérők szabadsághoz való jogát korlátozó, szabadságelvonással járó vagy nem járó intézkedés kizárólag kivételes esetben rendelhető el, az illető személyes helyzetének, történetének illetve, ha szükséges, a szökés veszélyének részletes elemzése után. A menedékkérők őrizete végső esetben, kizárólag eseti alapon alkalmazható, amennyiben más intézkedések nem megfelelőek az adott ország és az Unió törvényeiben foglalt célok jogszerű elérésére. A kötelezően elrendelendő őrizetbe vétel a kollektív büntetés egyik formája.

Az ENSZ Menekültügyi Egyezménye, amelyet Magyarország is ratifikált, kimondja, hogy a menekültek nem büntethetőek őrizetbe vétellel az irreguláris belépés vagy az országban való tartózkodás miatt, és a regisztrált menedékkérőknek joguk van a szabad mozgáshoz.⁴ A Magyarországon is érvényes befogadási körülményekről szóló uniós irányelv kimondja, hogy az uniós tagállamok „senkit sem tarthatnak őrizetben kizárólag azon az alapon, hogy az érintett menedékjog iránti kérelmet nyújtott be”.⁵ Azt is leszögezi, hogy az őrizet abban az esetben rendelhető el, „amennyiben kevésbé kényszerítő intézkedések alkalmazása kevésbé lenne hatékony”. Ezt a hatóságoknak minden esetben meg kell vizsgálniuk, és bizonyítaniuk kell. Az irányelv felsorolja továbbá a fogvatartottak számára biztosítandó garanciákat, valamint a fogvatartási körülményekre vonatkozó minimális követelményeket, amelyek többségét az új rendszerben nem fogják alkalmazni. A tranzitónában tartózkodást kijelölő döntés ellen nem lehet fellebbezni, nem bocsátják bírósági felülvizsgálatra, és határozatlan ideig is tarthat. A már működő tranzitónák nem hivatalos büntetés-végrehajtási intézmények, nem biztosítanak megfelelő nyílt szabad területet, a családtagokat és a jogi ügyekben segítséget nyújtókat egyáltalán nem vagy csak nagyon korlátozott mértékben engedik be.

Minden olyan személyt, akit kizárólag bevándorlási szándéka miatt tartóztattak le vagy tartanak fogva, azonnal bíróság vagy más a törvény által döntéshozói jogkörrel felruházott hatóság elé kell állítani, amely megvizsgálja a letartóztatás és/vagy a fogvatartás jogszerűségét, szükségességét; és amely elrendelheti a feltétel nélküli szabadon bocsátást és/vagy amennyiben indokolt, a kevésbé kényszerítő intézkedés alkalmazását. Ezenkívül a fogvatartás további szükségességét és jogszerűségét rendszeres

³ A Görögországba történő visszaküldéseket az Emberi Jogok Európai Bírósága az M.S.S kontra Belgium és Görögország ügyben függesztette fel 2011-ben. Az Amnesty International szerint nem szabad menedékkérőket visszaküldeni Görögországba a menekültügyi eljárás súlyos hiányosságai, a nem megfelelő körülmények és a kísérő nélküli kiskorúak nem megfelelő azonosítása és elhelyezése miatt.

⁴ 26. és 31. cikk, Az 1989. évi 15. törvényerejű rendelet a menekültek helyzetére vonatkozó 1951. évi július hó 28. napján elfogadott egyezmény valamint a menekültek helyzetére vonatkozóan az 1967. évi január hó 31. napján létrejött jegyzőkönyv kihirdetéséről

⁵ 8. cikk, Az Európai Parlament és Tanács 2013/33/EU Irányelve a nemzetközi védelmet kérelmezők befogadására vonatkozó szabályok megállapításáról

időközönként felül kell vizsgálnia egy bírónak vagy más a törvény által jogkörrel felruházott személynek. A fogvatartás szükségességét és jogszerűségét a fogvatartó hatóságok feladata bizonyítani.

Az arányosság elve kizárólag végső megoldásként engedélyezi a tagállamok számára a menekültek és menedékkérők fogvatartását, csak amennyiben feltétlenül szükséges, és más, kevésbé kényszerítő intézkedéseket (szabadságelvonással nem járó intézkedéseket) kell előnyben részesíteni minden olyan esetben, amikor ezek elegendőek a cél eléréséhez. Az Országgyűlés által elfogadott módosítások nem felelnek meg ezeknek az előírásoknak.

GYERMEKEK FOGVATARTÁSA

A gyermekes családokat és más különleges bánásmódot igénylő személyeket is fogva tartanak a tranzitónakban. Az elfogadott módosítások kiterjesztik ezt a a kísérő nélküli 14-18 éves kiskorúakra is, ami ellentétes a nemzetközi jogban azon alapelvvel, amely szerint gyermekeket nem szabad fogva tartani. A migráns gyermekek bevándorlási státusz miatti fogvatartása sosem szolgálja a gyermekek érdekeit, és nem lehet indokolt. A gyermekek ezen csoportját tehát kiveszik A gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló törvény kiskorúakra vonatkozó általános védelmének hatálya alól. Magyarország Alaptörvénye nemcsak a faj és származás alapján történő hátrányos megkülönböztetést tiltja, hanem a „más helyzet szerinti különbségtételt” is.⁶ A menedékkérő gyerekek bevándorlási státusz és kor miatti diszkriminációja törvényellenes.

KIUTASÍTÁS MAGYARORSZÁG TERÜLETÉRŐL

A törvénymódosítások lehetővé teszik, hogy bárkit, aki irregulárisan Magyarországon tartózkodik azonnal visszavigyenek a kerítés másik oldalára (gyakorlatilag Szerbiába), ezzel az egész országra kiterjesztve a 2016 júliusában bevezetett ún. 8 kilométeres szabály alkalmazását. Ez az intézkedés a csoportos kiutasítás egyik formája, amely sérti az Alaptörvényt⁷ és a nemzetközi jog előírásait is. Ezt az intézkedést bármilyen eljárást mellőzve és anélkül hajtják végre, hogy megvizsgálják az illető védelemre szorul el, kivéve, ha bűncselekmény gyanúja merül fel. Ez sérti többek között az ENSZ Menekültügyi Egyezményét, az uniós menekültügyi vívmányokat, az Alapjogi Chartát valamint az Emberi Jogok Európai Egyezményét.⁸

A nemzetközi és uniós jog értelmében azoknak a személyeknek, akik egy adott ország joghatósága alól egy másik országé alá kerülnek, joguk van anyagi és eljárási garanciákhoz. Ennek értelmében a non-refoulement elve tiltja, hogy az államok bárkit közvetlenül vagy közvetetten olyan helyre vigyenek, ahol megalapozottan fennáll az üldözés vagy más komoly jogsértés, visszaélés veszélye. Ami eljárási garanciákat illeti, az államok kötelesek az érintett személyek számára valós lehetőséget adni arra, hogy fellebbezzenek a visszaküldésük ellen.

A jelenlegi törvény illetve annak módosításai nem tartalmaznak biztosítékot a visszaküldés tilalmának érvényesítésére, nem tartalmaznak az egyéni körülmények és a visszaküldés veszélyeinek megvizsgálására vonatkozó kötelezettséget sem, továbbá nem biztosítanak lehetőséget a kiutasítás

6 XV. cikk, Magyarország Alaptörvénye

7 XIV. cikk, Magyarország Alaptörvénye

8 33. cikk Az 1989. évi 15. törvényerejű rendelet a menekültek helyzetére vonatkozó 1951. évi július hó 28. napján elfogadott egyezmény valamint a menekültek helyzetére vonatkozóan az 1967. évi január hó 31. napján létrejött jegyzőkönyv kihirdetéséről; 18. cikk (A menedékkérelme), 19. cikk (Védelem a kitoloncolással, a kiutasítással és a kiadatással szemben) és a 47. cikk (A hatékony jogorvoslati és a tisztességes eljárásról való jog) Az EU Alapjogi Chartája; A schengeni térség és együttműködés és Az Európai Parlament és Tanács 2013/32/EU Irányelve a nemzetközi védelem megadására és visszavonására vonatkozó közös eljárásokról; IV. cikk Negyedik Kiegészítő Jegyzőkönyv Az Emberi Jogok és Alapvető Szabadságok Védelméről szóló Egyezményhez az Egyezményben és az Első Kiegészítő Jegyzőkönyvben már benne foglaltakon felüli egyes jogok és szabadságok biztosításáról

elleni fellebbezésre és a menedékkérelem helyszínen történő benyújtására. Ez az intézkedés közvetlenül diszkriminálja a Magyarország területén irregulárisan tartózkodó menekülteket és a migránsokat, és a Szerbiába való visszaküldés veszélyének teszi ki őket.⁹

TRANZITZÓNÁK – STÁTUSZ ÉS JOGHATÓSÁG

A módosítások célja egyértelműen a menedékkérők szabad mozgásának megakadályozása Magyarország területén, sőt a módosítások speciális területnek nyilvánítják a tranzitzőnákat. Az Amnesty International aggodalmát fejezi ki amiatt, hogy Magyarország önkényesen kivonja területének egy részét a saját joghatósága és az emberi jogi kötelezettségek alkalmazása alól.

A tranzitzőnák, amelyek gyakorlatilag zárt konténertáborok a határ magyar oldalán, teljes mértékben Magyarország joghatósága alá tartoznak. A táborokban a menekültek és migránsok nem mozoghatnak szabadon, és nem alkalmasak hosszú távú tartózkodásra. A tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet során ezekben a tranzitzőnákban illetve bármely tranzitzőnának kijelölt létesítmény lenne a tartózkodási helyük. Ezáltal a Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal bármely Magyarország területén lévő helyet speciális státuszúnak nyilváníthat, és kötelezheti a menedékkérőket az ott tartózkodásra.

Magyarországnak ugyanolyan kötelezettségei vannak a tranzitzőnákban tartózkodó menedékkérőkkel szemben, mint az ország más területén tartózkodó menedékkérőkkel szemben, beleértve a visszaküldés tilalmának elvét is. Bár hivatalosan nincs maximalizálva a tranzitzőnákban elhelyezhető menedékkérők száma, 2017 januárjától kezdve a magyar hatóságok elfogadták azt az önkényes és az emberek elriasztására irányuló gyakorlatot, hogy naponta csak 5 menedékkérőt regisztrálnak a szerb határon jelenleg működő két helyszínen, ezáltal pedig ezeket hagynak várakozni.

⁹ Az Amnesty International kutatása alátámasztja, hogy Szerbia nem biztonságos harmadik ország a menedékkérők számára. Amnesty International: A Balkánon rendőri erőszak és kilátástalan jogi helyzet vár a menekültekre és migránsokra – az EU nem segít rajtuk, 2015. július 7. <http://www.amnesty.hu/news/1824/a-balkanon-rendori-eroszak-es-kilatastalan-jogi-helyzet-var-a-menekultekre-es-migransokra-az-eu-nem-segit-rajtuk>