

A határmegfigyelő program 2008–2009-ben



ENSZ MENEKÜLTÜGYI FŐBIZTOSSÁG
MAGYAR HELSINKI BIZOTTSÁG
ORSZÁGOS RENDŐR-FŐKAPITÁNYSÁG

A határmegfigyelő program 2008–2009-ben

2010

© ENSZ Menekültügyi Főbiztosság (UNHCR), Magyar Helsinki Bizottság, Országos Rendőr-Főkapitányság, 2010

A jelen kiadvány és annak egyes részei külön kérelem nélkül terjeszthetők és reprodukálhatóak nem kereskedelmi célú kutatás, tanulmány és híradás céljából, a szerzői jog jogosultjának feltüntetése mellett.

Jelen kiadvány megjelenését és *A menedékkérők hozzáférése az ország területéhez és a menedékjogi eljáráshoz a Magyar Köztársaságban* című projekt végrehajtását az ENSZ Menekültügyi Főbiztosság (UNHCR) támogatta.

ISBN 978-963-88228-5-7

Kiadó

Magyar Helsinki Bizottság
Bajcsy-Zsilinszky út 36–38.
H–1054 Budapest, Hungary
Tel/fax: (+36 1) 321 4323, 321 4141
www.helsinki.hu

Felelős kiadó: Pardavi Márta | Magyar Helsinki Bizottság
Borító kép: © Rónai Gergely (gromek) | 2010
Tipográfia és nyomda: Kovácsné Kiss Judit | Createch Kft.

Tartalomjegyzék

1. Bevezetés.....	5
2. Az együttműködésről.....	7
2.1. Módszertan.....	7
2.2. A Munkacsoport ülései	10
3. A határmegfigyelő program főbb tapasztalatai	13
3.1. A Genfi Egyezmény 33. cikk (1) bekezdésének alkalmazása.....	13
3.2. A Genfi Egyezmény 31. cikk (1) bekezdésének érvényesülése	23
3.3. A Rendőrség és a külföldiek közti kommunikáció javítása	29
3.4. Képzések.....	31
4. Ajánlások és következő lépések.....	33
4.1. Meghallgatás az ún. egyszerű megítélésű ügyekben.....	33
4.2. A non-refoulement tilalom vizsgálatának gyakorlati megvalósulása.....	34
4.3. A Genfi Egyezmény 31. cikke alkalmazásának gyakorlata.....	34
4.4. Jogalkotási problémák megoldása.....	35
4.5. Idegennyelvi és kulturális képzések.....	35
5. A megfigyelő látogatások felsorolása	37
6. Menedékkérelmek alakulása a megfigyelt határszakaszokon 2008–2009-ben.....	43

1. Bevezetés

A határmegfigyelő projekt 2008–2009-ben a Magyar Helsinki Bizottság (Bizottság), a Határőrség Országos Parancsnoksága (Határőrség), illetve annak jogutódja, az Országos Rendőr-főkapitányság (Rendőrség) és az ENSZ Menekültügyi Főbiztosság Regionális Képviselője (UNHCR) között 2006. december 28-án megkötött háromoldalú megállapodás (Háromoldalú Megállapodás) alapján létrejött együttműködés keretében folytatódott.

A határmegfigyelő program első évéről készült átfogó jelentést a Háromoldalú Munkacsoport 2009 februárjában nyilvános sajtótájékoztatón mutatta be. Az esemény házigazdája az Országos Rendőr-főkapitányság rendészeti főigazgatója, az országos rendőr-főkapitány helyettese volt. *A menedékkérők hozzáférése az ország területéhez és a menedékjogi eljáráshoz a Magyar Köztársaságban* című jelentés¹ részletesen ismerteti a Háromoldalú Megállapodás célját és az annak keretében folyt együttműködést, valamint a határmegfigyelés tapasztalatait. A jelentésben a három együttműködő szervezet rögzítette a jövőbeli együttműködést és a nemzetközi védelemre szorulóknak jogérvényesülésének javítását célzó közös ajánlásait is.

E jelentés az egyedi határmegfigyelő látogatásokról készült beszámolók alapján összefoglalja a 2008-as és a 2009-es év eseményeit és közösen megvalósított tevékenységeit, továbbá rávilágít a 2007-es évről szóló jelentésben közösen megfogalmazott ajánlások megvalósulására. A határmegfigyelés módszertanának, a felkeresett rendőrségi objektumoknak, továbbá a külföldi állampolgárok jogai érvényesülésének ismételt bemutatásától itt eltekintettünk, tekintettel arra, hogy a 2007-es évről szóló jelentés e kérdéseket részletes vizsgálta már.

A Háromoldalú Megállapodás és a projekt 2007-es gyakorlatának megfelelően a felek 2008–2009 folyamán is a megállapodás szerint létrehozott munkacsoportban

¹ A jelentés magyar és angol nyelven letölthető a Magyar Helsinki Bizottság honlapjáról: http://helsinki.hu/dokumentum/Border_Monitoring_Report_2007_HUN_FINAL.pdf

(Háromoldalú Munkacsoport) vitatták meg az év során tapasztaltakat. Az együttműködő felek továbbra is kiemelten fontosnak tartották az aláírásakor Európa-szerte példaértékű háromoldalú együttműködést, a gyakorlati kérdések közös értékelését és a korrekt munkakapcsolat fenntartását, mivel az sikerrel mozdítja elő az együttműködést az érintett felek között, hatékony információcserét eredményez, és pozitívan befolyásolja a közreműködő felek gyakorlatát.

Nemzetközi fórumokon elhangzott, kiemelkedő jelentőségű fejlemény, hogy a magyar együttműködési gyakorlatot követendő példának tekintik Európa-szerte. A Megállapodás 2006 decemberi aláírása óta Európa több országában is e megállapodás szolgált a határmegfigyelés terén a civil szervezetek és hatósági együttműködés szabályozásának alapjául. Hasonló megállapodások jöttek létre: 2007-ben Szlovákiában, 2008-ban Szlovéniában és Romániában, 2009-ben Lengyelországban, illetve a Háromoldalú Megállapodás átültetése folyamatban van Bulgáriában, ahol előre láthatóan 2010 első félévében írják alá a felek. 2008 novemberében az UNHCR genfi központja konferenciát rendezett, amelyre meghívást kapott a Regionális Képviselő és a Helsinki Bizottság. A háromoldalú együttműködés tapasztalatairól szóló előadásokat nagy érdeklődéssel fogadták, és az Egyesült Királyság, valamint Angola delegációja is jelezte szándékát a magyar gyakorlat átültetésére.

A Helsinki Bizottság által elkészített 2008-2009-es jelentés megállapításait és ajánlásait a Felek megtárgyalták. A Rendőrség kiegészítéseit a jelentésben ***vastagított, dőlt betűtípussal*** jelezzük.

2. Az együttműködésről

2.1 Módszertan

2008–2009-ben is folytatódott a konstruktív szakmai együttműködés a Háromoldalú Megállapodásban részes felek között. A megfigyelt határszakaszokon szolgálatot teljesítő rendőrök továbbra is együttműködők voltak és segítették a Helsinki Bizottság monitorait valamennyi látogatás során, nyitottnak bizonyultak a megfigyelők által felvetett egyedi ügyek megvitatására és az esetleges problémák megoldására.

A program végrehajtása a Háromoldalú Megállapodásban meghatározottak szerint változatlan tartalommal zajlott. A Bizottság megfigyeléssel megbízott ügyvédei a projekt elmúlt két évében rendszeresen felkeresték az ukrán-magyar határszakaszon, a Ferihegyi Nemzetközi Repülőtéren, és – 2009 áprilisától – a szerb-magyar határszakaszon a külföldiek előállítására, illetve fogvatartására szolgáló létesítményeket, továbbá kapcsolatba léptek az ott elhelyezett külföldiekkel. A monitorozást végző ügyvédek betekintheztek a már visszaküldött, vagy egyébként jelen nem lévő személyekre vonatkozó – anonimizált – iratanyagba. A megállapodás értelmében a látogatások pontos helyét és idejét, két nappal esedékességük előtt a Magyar Helsinki Bizottság bejelenti a Háromoldalú Munkacsoport többi tagjának. Az egyedi látogatásokról készült jelentéseket a Bizottság 15 napon belül küldi meg az együttműködésben érintett partnereknek.

2008-ban a Bizottság ügyvédei összesen 19 látogatást tettek a ferihegyi repülőtéren és 13 alkalommal látogattak el az ukrán-magyar határszakaszra. 2009-ben a Bizottság megbízott partnerei összesen 21 látogatást tettek a ferihegyi repülőtéren, 23 látogatást tettek az ukrán-magyar határszakaszon és 31 alkalommal látogattak a szerb-magyar határszakaszra. (A látogatások felsorolását lásd az 5. fejezetben.)

Bár a 2008-ra vonatkozó tervekben szerepelt a szerb-magyar határszakaszon folytatott monitorozó tevékenység is, a Helsinki Bizottság kiskunhalasi megbízott ügyvédjének 2008 elején bekövetkezett váratlan halála, és az új ügyvéd kiválasztására tett

erőfeszítések sikertelensége miatt sajnos ezen a határszakaszon 2008-ban a projekt nem valósulhatott meg, 2009 áprilisában azonban sikerült új megbízottal szerződni és a határmegfigyelő tevékenység a szerb-magyar határszakaszon újraindult.

A 2007-ben kialakított gyakorlat szerinti statisztikai kimutatásokat 2008-ban a Rendőrség – az idegenrendészeti ügymenetet támogató számítástechnikai alkalmazásnak a megváltozott jogszabályi és szervezeti viszonyoknak megfelelő átalakításig – központilag nem bocsátotta az UNHCR és a Helsinki Bizottság rendelkezésére. A Bizottság munkatársai azonban a monitorozó látogatások megkezdésekor az adott szervezeti egység vonatkozásában megkapták az utolsó látogatás óta eltelt időszak statisztikáját, amely alapján kiválaszthatták az érdeklődési körükbe tartozó iratokat és azokba a Háromoldalú Megállapodásban rögzítettek figyelembe vételével betekintettek. A statisztikai adatokhoz való hozzáférés 2009-re megnyugtatóan rendeződött és kétheti bontásban ismét elérhetőek az együttműködésben részes felek számára a kiutasított, visszairányított, valamint a menedékkérelmet benyújtó külföldiekre vonatkozó adatok.

A Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal adatai szerint 2007-ben 3419, 2008-ban 3118, 2009-ben 4672 menedékjogi kérelmet regisztráltak. A növekedés aránya 2008-hoz képest közel 50%-os. A repülőtéren benyújtott menedékkérelmek számát tekintve 2007-ben a repülőtéren benyújtott 47 kérelemhez képest 2008-ban immár 120 menedékkérelmet regisztráltak Ferihegyen, 2009-ben azonban mindössze 69-et.

A Helsinki Bizottság és a Főbiztosság szerint a Ferihegyen benyújtott menedékkérelmek számának 2008-as 155 százalékos növekedése ismét alátámasztja azt a korábbi feltevést, miszerint a határmegfigyelés valóban hozzájárul a menedékkérők eljárásához való hozzáféréseinek előmozdításához, valamint a hatóságok és a civil szervezetek hatékonyabb együttműködéséhez. A megfigyelést végző ügyvéd jelenléte és szakszerű fellépése nagymértékben hozzájárult ahhoz, hogy a védelmet kereső külföldiek ténylegesen éltek menedékkéréshez való jogukkal. Bár 2009-ben mindösszesen 69 fő kért menedéket a nemzetközi repülőtér tranzit zónájában, ez nem feltétlenül cáfolja a fenti feltevést. A csökkenés oka részben az utasforgalom fokozatos visszaesése², részben az embercsempész útvonalak változása.

Abogy azt a Rendőrség a 2007. évi jelentés VII.1.1. pontjánál is leírta, továbbra is fenntartja azon véleményét, hogy nem vitatva, hogy a monitorozás

2 Míg a Budapesti repülőtéren az utasforgalom 2007-ben körülbelül 8,3 millió volt, 2008-ban már 8,5 millió, a schengeni térséghez történt csatlakozás utáni a külső forgalom 2,5 millió, míg 2009-ben az összeforgalom 8,1 millió, amelyből a külső forgalom 1,7 millió személy.

sok mindenre felhívta a hatóság figyelmét, a menedékkérelmek számának emelkedése visszavezethető a migrációs tendenciákra, illetve a külföldiek által használt módszerek változásaira is.

Tapasztalataink szerint Magyarország továbbra sem célországa a menekülteknek. Magyarország schengeni csatlakozása következtében a schengeni belső határokon megszűnt a határellenőrzés, ami igen nagy vonzerőt jelentett – különösen az illegálisan érkező – harmadik országbeli állampolgárok számára. Annak reményében, hogy a határellenőrzés megszűnésével könnyebben sikerül Nyugat-Európába jutni, 2008-ban emelkedett az illegálisan hazánkba érkezett harmadik országbeli (jellemzően Koszovóból és Afganisztánból érkező) állampolgárok száma, ennek következtében több volt az elfogás a magyar–szerb, magyar–ukrán határszakaszon és a menedékkérelmek száma is nőtt. Az illegálisan érkező személyek elfogásukat, illetve az idegenrendészeti hatósági döntést követően jelzik védelem iránti igényüket, mikor egyértelművé válik számukra, hogy útjukat nem folytathatják. Továbbra sem jellemző, hogy az illegálisan érkező harmadik országbeli állampolgárok önként jelentkezzenek a Rendőrségnél, hogy jelezzék védelem iránti igényüket.

A Ferihegyi Nemzetközi Repülőtéren 2008 első öt hónapjában volt jelentős emelkedés a menekült kérelmezők számában, jellemzően egyiptomi és pakisztáni állampolgárok próbáltak csoportosan, ugyanolyan módszerrel tranzitálni a repülőtéren, amikor továbbutazásuk megghiúsult, menedékjog iránti kérelmet terjesztettek elő. Néhány esetben azonban előfordult az is, hogy magyar nyelven írott kérelmet nyújtottak át az útlevélezelőnek megérkezésükkor. 2008. júniusra mindkét állampolgársági kategória tekintetében megszűnt a csoportos jelentkezés, ezzel a menekült kérelmek számában is csökkenés mutatkozott.

Többször előfordult 2008–2009-ben, hogy a repülőtéren a visszairányítottak szálláshelyén ideiglenesen elhelyezett külföldiek telefonon keresték meg az UNHCR Regionális Képviselőt, vagy a Magyar Helsinki Bizottságot, hogy további tájékoztatást kérjenek, illetve jelezzék nemzetközi védelem iránti igényüket. A kezdeti kommunikációs nehézségek elsimítása után a Repülőtéri Rendőr Igazgatóság illetékesei 2008–2009-ben messzemenőig együttműködtek a Bizottság munkatársaival, illetve ügyvédjével, a Háromoldalú Megállapodásban rögzített kapcsolattartás keretei között.³

3 Háromoldalú Megállapodás II. 3. pont.

2.2 A Munkacsoport ülései

A határmegfigyelő projekt tapasztalatainak évközi értékelésére a Háromoldalú Munkacsoport ülésein nyílik lehetőség. A munkacsoport tagjai 2008-ban három alkalommal, április 9-én, május 30-án és november 27-én találkoztak. 2009-ben szintén három alkalommal ült össze a Munkacsoport: február 18-án, szeptember 30-án és december 21-én.

A munkacsoport 2008-ban első ülését a Bács–Kiskun Megyei Rendőr-főkapitányság munkatársainak részvételével Kiskunhalason (Idegenrendészeti Osztály, Őrzött Szállás), valamint a Kelebiai Határrendészeti Kirendeltségen tartotta **2008. április 9-én**. A találkozón a Rendőrség munkatársai tájékoztatást adtak a határszakaszt érintő legújabb migrációs tendenciákról, a más uniós (pl. FRONTEx) és tagállami társszervekkel való határőrizeti együttműködésről és az őrzött szálláson fogva tartott külföldiek állampolgársági összetételéről. A megyei rendőr-főkapitányság munkatársai beszámoltak a szerb-magyar határszakaszon érzékelhető délszláv, első sorban koszovói személyek migrációjának alakulásáról. Nagyarányban nőtt az elfogások száma, amelynek hátterében a Rendőrség munkatársai szerint vélhetően a schengeni csatlakozás, illetve Koszovó függetlenedése áll. 2008. áprilisáig a déli határszakaszon elfogott külföldiek közel 90%-a koszovói származású volt. Az őrzött szálláson fogva tartott külföldiek a korábbiakhoz képest átlagosan még rövidebb ideig voltak őrizetben. (Míg 2006-ban átlagosan 20,2 napot, 2007-ben 13,9 napot, addig 2008-ban mindössze 12,4 napig tartott őrizetük Kiskunhalason, ezután azokat a személyeket, akik kitoloncolását rövid időn belül valamilyen ok miatt nem lehetett végrehajtani, helytakarékosági megfontolásokból átszállították Nyírbátorba.) A Rendőrség tájékoztatta a munkacsoport tagjait arról, hogy 2008. első három hónapjában összesen 27 külföldi állampolgár nyújtott be menedékkérelmet a Bács–Kiskun Megyei Rendőr-főkapitányság illetékességi területén. A Rendőrség tájékoztatása szerint a teljes évben a megye területén a Rendőrség által lefolytatott eljárások során kinyilvánított menedékkérelmek száma 503 volt, amely növekvő tendenciát mutat a 2007-es év egészéhez viszonyítva (2007-ben a Kiskunhalasi Határőr Igazgatóság területén összesen 252 menedékkérelmet regisztráltak).

A munkacsoport tagjai az ülés keretében meglátogatták a Kelebiai Határrendészeti Kirendeltség alárendeltségében működő Tompa Közúti Határátkelőhelyet, ahol megtekintették a felújított előállító helyiséget, amelynek része egy – pályázati forrásokból gyermekágygal, pelenkázóval, játékokkal, gyermekkönyvekkel felszerelt – gyermekek fogadására szolgáló előállító helyiség is. A munkacsoport ezek után a határszakasz

egy részén terepbejáráson is részt vett, ahol a határrendész járőrök bemutatták a napi munkájuk során tapasztaltakat.

2008. május 30-án a Háromoldalú Megállapodásban részes felek az ENSZ Menekültügyi Főbiztosság Regionális Képviseletének székhelyén munkacsoport-ülés keretében vitatták meg a határmegfigyelés első évről készítendő 2007-es jelentés tervezetét. Mivel a Rendőrség korábban jelezte, hogy a 2007-ben rendelkezésükre bocsátott tájékoztató anyagok a szerb-magyar határszakaszon elfogytak, a munkacsoport intézkedett azok pótlásáról az esetlegesen nemzetközi védelemre szoruló személyek folyamatos tájékoztatásának biztosítása céljából.

A **2008. november 27-én** tartott harmadik ülés a 2007-es jelentés véglegesítését, a november 18–19-én tartott középvezetői képzés tapasztalatait, a 2008. évi tevékenységeket, valamint a 2009-re vonatkozó terveket vitatta meg. Az ülésen az UNHCR képviselője tájékoztatta a feleket a 2008 novemberében a Főbiztosság központja által megrendezett genfi konferencia tapasztalatairól, amely a nemzetközi emberi jogi normáknak megfelelő beléptetési gyakorlatokat vizsgálta. Az UNHCR Közép-európai Regionális Képviselete és a Magyar Helsinki Bizottság is részt vett a konferencián, ahol beszámoltak a háromoldalú együttműködés példaértékű tapasztalatairól. A beszámolót több delegáció részéről is nagy érdeklődés övezte. A munkacsoport novemberi ülésére meghívást kapott a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal Menekültügyi Igazgatóságának képviselője is, így alkalom volt arra is, hogy a menedékközi eljárás érdemi szakasza alatt idegrendészeti őrizetben lévő menedékkérelők fogvatartásának kérdéseit is megtárgyalja a munkacsoport.

A Háromoldalú Munkacsoport 2009-es első ülését az Országos Rendőr-főkapitányság Teve utcai épületében tartotta **2009. február 18-án**, amelynek célja az Együttműködési Megállapodás végrehajtási tapasztalatainak megbeszélése, különösen a 2007. és 2008. évi jelentésekkel kapcsolatos teendők, valamint a 2009. évi tervek áttekintése volt. A felek részletesen tájékoztatták a Munkacsoportot a 2007. évi jelentés ünnepélyes nyilvánosságra hozatalának (2009. február 11.) sajtóvisszhangjáról és pozitív fogadtatásáról a három együttműködő partnerszervezet berkein belül. A Helsinki Bizottság és az UNHCR köszönetét fejezte ki Rendőrségnek az ünnepi esemény kitűnő előkészítéséért, megszervezéséért és a helyszín biztosításáért.

A 2009-es képzési tervekkel kapcsolatban a Rendőrség képviselői elmondták, hogy találkoztát készítenek elő a Munkacsoport számára a Rendőrtisztai Főiskola vezetőivel annak érdekében, hogy az intézmény tantervébe épüljön be a menedékközi joghoz való hozzáféréssel és a potenciális kérelmezők felismerésével kapcsolatos releváns tananyag valamennyi szakterületen. Az együttműködésben részes felek megvitatták a

2009-ben esedékes, határrendészeti feladatokat ellátó állományok tervezett képzés részleteit és megállapodtak, hogy közösen ismertetik a projekt eddigi tapasztalatait a 2009 júniusában esedékes pécsi rendészeti tudományos konferencián.

A Munkacsoport **2009. szeptember 30-i** ülésén a felek áttekintették a Rendőrtiszti Főiskola számára készítendő jegyzet leendő fejezeteit, tematikáját és megállapodtak, hogy 2010. elején véglegesítik a szöveget. A Munkacsoport tagjai megállapodtak továbbá, hogy az Ungváron (Ukrajna) 2009. október 19–22. között megrendezendő határon átnyúló együttműködéssel kapcsolatos rendezvényen való részvételt, valamint az annak keretében lebonyolítandó magyar, szlovák és ukrán őrizeti helyek meglátogatását tekintik a háromoldalú együttműködés keretében megvalósuló éves tereplátogatásnak.

A Háromoldalú Munkacsoport harmadik ülésére **2009. december 21-én** került sor, amelynek során a felek megvitatták az UNHCR és a Bizottság felvetését, miszerint egyre több jel utal arra, hogy Ukrajnából érkező menedékkérők nem férnek hozzá az eljáráshoz és menedékjogi kérelmük rögzítése nélkül visszaküldik őket Ukrajnába. A bejelentések több forrásból érkeztek, és kivizsgálásukra külön akciótervet fogadott el a Munkacsoport; a Rendőrség kivizsgálja, hogy a panaszosok ismertek-e az irattárban fellelhető anyagok alapján, míg a Bizottság külön összefoglalóban tájékoztatja a feleket a 2009 során tapasztalt esetekről.

3. A határmegfigyelő program főbb tapasztalatai

A Háromoldalú Megállapodás keretében együttműködő felek 2008-2009-ben kiemelt figyelmet fordítottak a program első évről készült jelentésben közösen megfogalmazott ajánlások megvalósulására.

3.1 A Genfi Egyezmény 33. cikk (1) bekezdésének alkalmazása

A program elsődleges célja az, hogy figyelemmel kísérje a Magyarországra érkező potenciális menedékkérők jogainak gyakorlati érvényesülését. A Bizottság megfigyelői többek között azt vizsgálják, hogy

- i) az érintett külföldieknek van-e tényleges lehetőségük Magyarországon menedéket kérni;
- ii) figyelembe veszi-e az eljáró hatóság a sérülékeny külföldiek különleges szükségleteit az eljárás lefolytatása alatt; illetve
- iii) megfelelő tájékoztatásban részesülnek-e az eljárás alá vont külföldiek.

A határmegfigyelő program 2008–2009-es végrehajtása során – tekintettel a 2007-es évről szóló jelentés ajánlásaira⁴ is – a Bizottság ügyvédei továbbra is kiemelt figyelmet fordítottak a Genfi Egyezmény 33. cikkének alkalmazásával összefüggő kérdésekre.

⁴ Lásd *A menedékkérők hozzáférése az ország területéhez és a menedékjogi eljáráshoz a Magyar Köztársaságban c. jelentés*, VII.2.1. pont, 53. oldal

A Genfi Egyezmény 33. cikk (1) bekezdése általános alapelvként rögzíti a visszaküldés tilalmát (*non-refoulement* elve): *„Egyetlen Szerződő Állam sem utasítja ki vagy küldi vissza („refouler”) a menekültet azon ország területének határára, ahol élete vagy szabadsága faji, vallási okokból, nemzeti hovatartozása miatt, vagy abból az okból van veszélyeztetve, hogy bizonyos társadalmi csoporthoz tartozik, vagy bizonyos politikai véleményt vall.”*

Többéves tapasztalataink szerint a menedékkéréshez való jog tényleges gyakorlása kizárólag akkor lehetséges, ha a Rendőrség eljáró munkatársai és a külföldi közötti kommunikáció lehetővé teszi, hogy a potenciális menedékkérő a rendelkezésére álló információk birtokában a hatóság számára érzékelhető módon fejezze ki a menedékkérelme benyújtására irányuló szándékát, vagyis a menedékkérelme a hatósághoz valóban eljusson, azt a hatóság ténylegesen „meghallja”.

A visszairányítás⁵ végrehajtását megelőző intézkedések gyakorlati jelentőségét az adja, hogy azt megelőzően a Rendőrségnek rendszerint összesen néhány óra leforgása alatt kell lefolytatnia az intézkedést, nincs jogszabályi kötelezettsége, se gyakorlati lehetősége a külföldi részletesebb, hosszabb időtartamú meghallgatására.

A visszairányítás és kiutasítás⁶ alkalmazása körében felhalmozódott gyakorlati megállapítások ismertetésekor fontos kiemelni, hogy a monitorozást végző ügyvédek a két jogintézményre vonatkozó eltérő szabályozásból fakadóan más-más gyakorlatot tapasztaltak a repülőtéren és az ukrán-magyar határszakaszon. Míg a Ferihegyi repülőtéren tipikus a visszairányítás elrendelése, az ukrán-magyar határszakaszon inkább a zöld határon elfogott, a határt jogellenesen átlépő külföldiek kiutasítása a jellemző.

A **ferihegyi repülőtéren** monitorozást végző ügyvédnek az iratbetekintéseken alapuló beszámolóit szerint, számos esetben előfordult, hogy bár az illető külföldi állampolgársága indokolttá tehetné, a Rendőrség nem kérte a BÁH ügyeletének állásfoglalását a visszaküldési tilalom fennállásának megállapítása érdekében.

- A Repülőtéri Rendőr Igazgatóság (RRI) 2008. július 21-én Damaszkuszba irányított vissza egy hétfős afgán családot, amelynek során – az aktában fellelhető iratok tanúbizonysága szerint – a BÁH ügyeletét nem keresték meg a visszaküldés tilalmának vizsgálatával kapcsolatban.

5 A harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi II. tv. (Harmtv.) 40. §

6 Harmtv. 43. §

Az RRI képviselői az eljárás során nem követtek el jogszabálysértést, hiszen a jogszabályok⁷ szerint csak azokban az esetekben kötelező a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal (BÁH) véleményének kikérése, ha a *non-refoulement* tilalom fennállását illetően kétség merül fel. Az eset azonban rávilágít a hatályos jogi szabályozás hiányosságaira, jórészt ami a potenciális menedékkérők meghallgatásának elmaradását illeti. A Helsinki Bizottság szerint a nemzetközi védelmi igény szükségességének megítélése szempontjából nem kielégítő az RRI munkatársainak azon érve, hogy a család a visszairányítottak szálláshelyén volt elhelyezve pár óráig, és így az ott kihelyezett tájékoztatókon keresztül hozzáférhetett a menedékkérelm benyújtásának lehetőségéről szóló információkhoz. Mindazonáltal legalább a visszairányítás célországának biztonságossága szempontjából különös gonddal kellett volna értékelni a család összetételét, és az ebből fakadó speciális szükségleteiket, illetve esetleges sérülékenységüket.

A Bizottság – a repülőtéri tapasztalataival szemben – **az ukrán–magyar határszakaszon** főként a kiutasítás elrendelésével összefüggésben keletkezett iratokat vizsgálta. Ennek során megállapítható, hogy a végrehajtott kiutasítások tekintetében a Rendőrség jogszabályi kötelezettségének eleget téve, minden esetben megkereste a BÁH ügyeletét. Abban az esetben, ha felmerült a kiutasítás elrendelésének szükségessége, a visszaküldés tilalmának fennállásáról a felvett jegyzőkönyv alapján a BÁH országinformációs véleményt adott a Rendőrségnek. A Bizottság tapasztalatai szerint a BÁH vizsgálata és válasza gyakran túl rövid, nem ad teret az eset egyéni körülményeinek vizsgálatára, és alaposabb mérlegelésre, ezért esetenként alkalmatlan arra, hogy a kiutasítást valóban az eset összes körülményének alapos áttekintése után rendeljék el.

Jóllehet a háromoldalú együttműködésben a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal nem vesz részt, mivel a visszaküldés tilalmának vizsgálatában kulcsszerepet játszik, fontosnak tartjuk megjegyezni, hogy hatáskörrel bíró közigazgatási szervként naprakész országinformációs jelentésekre és egyéb szakmai anyagok ismeretére alapozva köteles megválaszolni a Rendőrségtől érkező megkereséseket, mert a Rendőrség erre támaszkodva hajtja végre az intézkedést.

2008–2009-ben a Helsinki Bizottság – megbízott ügyvédek, illetve külföldi állampolgárokon keresztül – több alkalommal is tudomást szerzett olyan esetekről, ahol – igaz, utólag nehezen rekonstruálható körülmények között – a külföldiek állítá-

7 A Harmtv. végrehajtásáról szóló 114/2007 (V.24.) Korm. rendelet 124.§ (2) bekezdése.

suk szerint megpróbáltak Magyarországon menedéket kérni, ennek nyomát azonban a Rendőrség irataiban nem találtuk. Ennek számos oka lehet: például az, hogy a külföldinek nem sikerült az intézkedő rendőrrel olyan közvetítő nyelvet találnia vagy egyéb módon kommunikálnia, amely egyértelműen közvetítette volna a menedékjogi kérelem benyújtására vonatkozó szándékát. Szintén lehetséges, hogy elhangzottak a menedékkérelemre utaló kifejezések, ezeket azonban a rendőr nem érzékelt menedékkérelemnek.

- Az ukrán–magyar határszakaszon 2008 szeptembere óta mind gyakrabban tapasztalta a Magyar Helsinki Bizottság, hogy rendszeresen olyan külföldi állampolgárokat küldtek vissza Ukrajnába, akik akár állampolgárságuk, akár személyes körülményeik, különös sérülékenységük (nők, gyermekek, kísérő nélküli kiskorúak stb.) miatt potenciálisan nemzetközi védelemre szorulhattak. A Magyar Helsinki Bizottság ukrán civil szervezetek által készített egyéni interjúkból értesült róla, hogy 2008. április 23-án 2, augusztus 19-én 1, szeptember 30-án 2 és december 19-én további 1 somáli állampolgárt adott át a Rendőrség az ukrán hatóságoknak. A somáliai állampolgárok valamennyien azt állították, hogy megpróbáltak Magyarországon menedéket kérni.

Az ukrán hatóságoknak visszaadott harmadik országbeli állampolgárok esetében a Rendőrség eljárásában minden esetben tolmács bevonásával, jegyzőkönyvben rögzítette az eljárás alá vont személyek által elmondottakat. Tehát a rendelkezésünkre álló dokumentumok alapján nem állapítható meg teljes bizonyossággal, hogy a külföldiek szándékuk ellenére sem tudtak menedékkérelmet előterjeszteni. A kiutasítás elrendelése előtt a Rendőrség minden esetben megkeresi a BÁH illetékes menekültügyi hatóságát a non-refoulement követelmény fennállásának vizsgálata céljából, melyhez mellékeli a meghallgatási jegyzőkönyvet. A kiutasítást nem rendeli el olyan országba, ahová a személy a BÁH véleménye szerint nem utasítható ki.

A kísérő nélküli kiskorúak esetében az eljáró hatóság minden alkalommal intézkedik ügygondok kijelölésére a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény 40. § (5) bekezdése alapján, és az ügygondok az eljárás minden szakaszában részt vesz. Megjegyezni kívánjuk, hogy a példákban szereplő ügyfeleink között akadt olyan is, aki a rendőrségi eljárásban fiatakorúnak vallotta magát, a hatóság ennek megfelelően ügygondok kijelölése mellett folytatta le az idegenrendészeti eljárást, azonban az ukrán

civilszervezetek előtt már más adatokat mondott, mely alapján a magyar jogszabályok alapján nagykorúnak számított volna.

2008-ban a magyar-ukrán határszakaszon illetékes Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Rendőr-főkapitányság Idegenrendészeti Osztálya, illetve határrendészeti kirendeltségei összesen 555 menekült kérelmet regisztráltak, ebből 145 fő szomáliai állampolgárnak vallotta magát. A példában említett 2008. április hónapban 41, augusztus hónapban 6, szeptember hónapban 6, december hónapban 20 fő szomáliai állampolgár kérelmét továbbították a menekültügyi hatóság részére. A példákban szereplő személyek az idegenrendészeti eljárásban nem jelezték védelem iránti igényüket, holott a számadatok azt támasztják alá, hogy a hatóság ilyen esetben a hatályos jogszabályoknak megfelelően jár el.

A Helsinki Bizottság álláspontja szerint a visszaküldés főleg olyan külföldiek esetén bizonyulhat aggályosnak, akik esetében egyébként a származási országukból érkező menedékkérőket a BÁH szinte kivétel nélkül a nemzetközi védelem valamely formájában részesíti: a szomáliai, afgán, és iraki menedékkérők jellemzően menekült vagy oltalmazott, néhány esetben befogadott státuszt kaptak 2008-ban. A vizsgált esetekben a megtekintett aktákban rendelkezésre állt a BÁH véleménye is, amely szerint „Ukrajna vonatkozásában tilalmi ok nem áll fenn”, tehát nem állapította meg a visszaküldés tilalmát.

A visszaküldési tilalom vizsgálatakor a BÁH gyakorlata Ukrajna megítélésében ellentmondani látszik az UNHCR állásfoglalásának⁸. A menedékkérők esetének egyedi vizsgálata során a hatóságok kötelesek megvizsgálni, hogy abban az országban, ahová vissza kívánják a külföldit küldeni, nem fenyegeti-e az Emberi Jogok Európai Egyezménye 3. cikke szerinti kínzás, embertelen vagy megalázó bánásmód vagy büntetés. További vizsgálandó feltétel, hogy az átvevő országból ne küldjék vissza olyan területre a külföldit, ahol élete, testi épsége, vagy szabadsága lenne veszélyben, vagyis az átvevő állam tartsa tiszteletben a *non-refoulement* elvét. A negatív feltételeken túl pedig akkor tekinthető egy ország biztonságos harmadik országnak, ha a külföldi számára elérhető a Genfi Egyezményben meghatározott nemzetközi védelem. Az Ukrajnában reálisan elérhető nemzetközi védelem mind az UNHCR, mind a Magyar Helsinki Bizottság álláspontja szerint aggályos, ezért bizonyos esetekben Ukrajna nem tekinthető biztonságos harmadik országnak.

8 UN High Commissioner for Refugees, UNHCR Position on the Situation of Asylum in Ukraine in the Context of Return of Asylum-Seekers, October 2007, Corr. Az állásfoglalás elérhető az UNHCR honlapján: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/472f43162.html>

A 2007-es UNHCR állásfoglalás érvényességét illetően az UNHCR és a Helsinki Bizottság értesülései szerint 2008 és 2009 folyamán sem történt érdemi, pozitív változás az ukrán menekültügyi szervezetrendszerben, illetve a menekültek számára elérhető védelem valódi tartalmában. Az UNHCR kijevei munkatársainak tájékoztatása szerint 2008-ban is előfordult, hogy olyan menedékkérőket küldtek vissza származási országukba, akik bár kívántak élni jogorvoslati lehetőséggel, ezt nem teheték meg. Példaként említjük azt az ENSZ honlapján is dokumentált esetet, mely szerint az ukrán hatóságok 2008. március 10-én 11 Sri lankai állampolgárságú menedékkérőt küldtek vissza származási országukba⁹.

2007-ben, 2008-ban és 2009-ben nem került sor Sri Lanka-i állampolgárok átadására az ukrán hatóságok részére.

A visszaküldés tilalma vizsgálatának gyakorlati megvalósulására, és az ukrán menekültügyi szervezetrendszer jelenlegi helyzetére vonatkozóan az UNHCR tájékoztatta a Munkacsoport tagjait egy 2008-as esetről.

- 2008 novemberében egy szomáliai állampolgárságú kísérő nélküli kiskorú az UNHCR Regionális Képviselőtől segítségét kérte, miután magyarországi elfogását követően sikertelenül próbálta jelezni menedékkérelm benyújtása iránti szándékát, és a Rendőrség átadta az ukrán hatóságoknak. A kiskorú idegenrendészeti meghallgatása során angolul előadta, hogy a hazájában dúló törzsi háborúk elől menekült el. Előbb Oroszországban, majd Ukrajnában próbált segítséget kérni az UNHCR helyi szervezetétől. Elmondta továbbá azt is, hogy nem akar Szomáliába visszatérni, hanem Európában szeretne maradni egy jobb élet reményében. A Rendőrség a hatályos jogszabályi előírásoknak¹⁰ megfelelően a hivatali munkaidő lejárta után – tehát 16 óra után – megkereséssel élt a BÁH ügyelete felé. A BÁH ugyanaznap, 18 órakor értesítette a Rendőrséget a visszaküldés tilalmának fennállására vonatkozó vizsgálat eredményéről: megállapította, hogy az illető szomáliai állampolgár Ukrajnába történő kiutasítása és kitoloncolása nem ütközik a visszaküldés tilalmába. A szomáliai kiskorút még aznap 19 óra 30 perckor adták át az ukrán hatóságoknak.

Az UNHCR-nek írt levelében a szomáliai kiskorú kifejtette, hogy Ukrajnába történt visszaadása után az ukrán hatóságok súlyosan bántalmazták, majd

9 Az esetről az ENSZ sajtóközleményt adott ki: <http://www.un.org.ua/en/news/2008-03-10/>

10 A Harmtv. végrehajtásáról szóló 114/2007. (V.24.) Korm. rendelet 124.§ (3) bekezdése

őrizetbe vették és hat hónapig fogva tartották. Előadta, hogy hiába próbált segítséget kérni erre szakosodott civil szervezetektől, segítség nélkül maradt és azóta hajléktalanként él Ukrajnában.

Az eset kapcsán az UNHCR 2008 novemberében írásban kért felvilágosítást a Rendőrségtől.

A személyt – egy hat főből álló csoport tagjaként – igazoltatták rendőrxárörök, lakossági bejelentés alapján az ukrán-magyar határ közelében, egy buszmegállóban. Mivel a személyek személyazonosságukat, magyarországi tartózkodásuk jogszerűségét igazolni nem tudták, előállításukra került sor a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi II. törvény (továbbiakban: Harmtv.) 67. § (4) bekezdése alapján.

Az adategyeztetés során – a bement adatok alapján – megállapítást nyert, hogy a külföldi kísérő nélküli kiskorú, illetve beszél angolul, ezért az eljáró hatóság a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény 40. § (5) bekezdése alapján intézkedett ügygondok kijelölésére, valamint angol nyelvű tolmácsot rendelt ki.

Az ügygondok és a tolmács helyszínre érkezését követően került sor a külföldi tájékoztatására jogairól és kötelességeiről, illetve jegyzőkönyvi meghallgatására, amelynek során elmondta, hogy 2007 novemberében indult el Szomáliából, az ott folyó törzsi háborúk miatt. Egy szomáliai férfi segítségével, anyagi ellenszolgáltatás fejében Moszkváig jutott, ahol megpróbált az ENSZ-től segítséget kérni, de azt a tájékoztatást kapta, hogy ez nagyon hosszadalmas folyamat. Ezt követően egy orosz embercsempész segítségével Ukrajnába ment. Okmányait az orosz-ukrán határon megsemmisítették. Ukrajnában szintén felvette a kapcsolatot az ENSZ-el és kapott egy két hónapra szóló okmányt. Elfogása előtt 15 nappal Kijevbe utazott taxival. A magyar-ukrán határ közelébe egy ukrán férfi vitte, és azt mondta, menjen tovább egyedül. A vele együtt elfogottakkal egy faluban találkozott. Elmondta még, hogy nem szeretne visszamenni Szomáliába, itt szeretne maradni egy jobb élet reményében.

A Rendőrség ismeri az ENSZ állásfoglalását az ukrainai menekültügyi helyzetről a menedékkérők visszaküldésével összefüggésben, azonban a hatályos jogszabályok a visszaküldés tilalmának vizsgálatát a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal hatáskörébe utalják, így az eljáró hatóság jogszabályi kötelezettségének eleget téve a Harmtv. végrehajtásáról szóló 114/2007. (V. 24) Kormányrendelet 124. § (3) bekezdése alapján intézkedett a non-refoulement

tilalom fennállásának vizsgálata érdekében. Mivel ez már munkaidőn kívül történt, a megkeresést a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal Igazgatási és Ügyeleti Főosztály Ügyeleti Osztályának küldték. A megkereséshez mellékeltek a meghallgatási jegyzőkönyvet. A BÁH válasza szerint a rendelkezésre álló információk és a meghallgatási jegyzőkönyvben foglaltak alapján a szomáliai állampolgár Ukrajnába történő kiutasításának és kitoloncolásának esetében non-refoulement tilalom nem áll fenn.

Miután az illetékes határrendészeti kirendeltség megállapította, hogy a kiutasítás elrendelésének feltételei fennállnak és a külföldi Ukrajnába kitoloncolható, átadta az ügyet a – további eljárás lefolytatására hatáskörrel rendelkező – rendőr-főkapitányság Idegenrendészeti Osztálynak, ahol a személyt a Harmtv. 43. § (2) bekezdés a) pontja alapján – mivel jogellenesen lépte át a Magyar Köztársaság államhatárát – kiutasították, és elrendelték kitoloncolását a Harmtv. 65. § (1) bekezdés c) pontja alapján. A Harmtv. 48. § (1) bekezdése alapján a kiutasítást elsősorban visszafogadási egyezmény alapján kell végrehajtani és a Rendőrségnek kiutasítási jogköre a Harmtv. végrehajtásáról szóló 114/2008. Kormányrendelet 114. § (2) bekezdés alapján csak akkor van, ha határellenőrzési tevékenysége kapcsán, határterületen észlelte a cselekményt és a kiutasítás végrehajtására visszafogadási egyezmény alapján kerülhet sor. Az Idegenrendészeti Osztály az 1995. évi XXIV. törvénnyel kihirdetett, a Magyar Köztársaság Kormánya és Ukrajna Kormánya között személyeknek a közös államhatáron történő átadásáról és átvételéről szóló, Budapesten, 1993. február 26-án aláírt egyezmény 7. cikk (1) bekezdés alapján, tekintettel az egyezmény végrehajtására kötött, 1994. október 27-én, Kijevben aláírt megállapodás 6. cikk 1. pontjára az ukrán hatóságoknál közvetlenül, ún. egyszerűsített eljárásban kezdeményezte a személy átadását. Az ukrán fél a külföldit átvette.

A külföldi – aki hozzáfért az ENSZ és a Magyar Helsinki Bizottság kiadványaihoz is –menedékjogi kérelem benyújtására irányuló szándékát az idegenrendészeti eljárás alatt nem jelezte, az eljárás során közreműködött, a határozatokat aláírta, jogorvoslati jogával nem élt. Az ügygondok az eljárás minden szakaszánál jelent volt.

A Helsinki Bizottság álláspontja szerint a fent ismertetett eset jól példázza azon **kísérő nélküli kiskorúak sérülékeny helyzetét**, akik állampolgárságuk, vagy nemzetiséghez tartozásukból adódóan potenciális menedékkérők lehetnek. A Harmtv. 45.§ (5) bekezdése rendelkezik a kísérő nélküli kiskorúak kiutasításának feltételeiről: „Kísérő nélküli kiskorú csak akkor utasítható ki, ha a származási államában vagy más

befogadó államban a család egyesítése, illetve az állami vagy egyéb intézményi gondoskodás megfelelően biztosított.”

A fenti eset és a következmények alapján kitűnik, hogy a kiutasítást megelőzően az illetékes hatóság nem vizsgálta teljes körűen a törvény által kötelezően előírt feltételek fennállását, hiszen a kiskorú átadását követő ukrainai hat hónapos idegenrendészeti őrizet nem felel meg sem a családegyesítési, sem a megfelelő állami vagy egyéb intézményi gondoskodás fogalmának. Felmerül tehát a kérdés, hogy a kiutasításról rendelkező határozat meghozatalakor a hatóság mely információk birtokában hozza meg döntését, utal-e arra, hogy a fenti feltételek megfelelőek Ukrajnában, továbbá van-e lehetősége az eset nyomon követésére a határozat meghozatalát követően.

Az előző példában említett „kísérő nélküli kiskorú” személy még kétszer került a Rendőrség látókörébe. 2008 augusztusában, amely időpont cáfolja az ukrainai hat hónapos elzárás tényét, illetve 2009-ben. Mivel egyik esetben sem rendelkezett személyazonosító okmányokkal, illetve mind a három előállításakor más-más adatokat (név, születési idő) vallott magáénak, csak 2009-ben derült fény arra, hogy a három személy ugyanaz. Második és harmadik előállításakor közel tíz évvel idősebbnek, így nagykorúnak vallotta magát, és 2009-ben jelezte menedékjogi kérelem benyújtására irányuló szándékát, melyet a Rendőrség továbbított az illetékes menekültügyi hatóságnak.

Az Ukrajnába történő visszaadások problémájának teljes körű, átfogó ismertetése e jelentésnek nem tárgya, azonban fontosnak tartjuk a BÁH bevonását a visszaküldés tilalmának vizsgálata során általa készített országjelentések elemzésébe.

Az együttműködő felek már a határmegfigyelő program 2007-es jelentésében ajánlásként¹¹ rögzítették, hogy a hatóságok közötti koordináció gördülékenységének fokozása érdekében a BÁH illetékeseit esetenként, konzultatív jelleggel vonják be a Munkacsoport munkájába. Ennek megfelelően a BÁH meghívást kapott a 2008. november 8-i munkacsoport-ülésre, amelyen a BÁH Menekültügyi Igazgatóság képviselője vett részt.

2009-ben összesen húsz esetben kereste meg a Helsinki Bizottságot a NEEKA nevű ukrán civil szervezet Ukrajnába történt visszaadásokkal kapcsolatban. A kérdőívekben feltárt esetek szomáliai és afgán állampolgárok ukrán-magyar visszafogadási egyezmény alapján végrehajtott átadásáról számoltak be a külföldiek elmondása alapján. A megkeresések tartalmazták a külföldiek Ukrajnába történt átadásának helyét és

¹¹ Lásd *A menedékkérők hozzáférése az ország területéhez és a menedékjogi eljáráshoz a Magyar Köztársaságban* c. jelentés, VII.2.9. pont, 55. oldal.

idejét, valamint a megkérdezett külföldiek által említett egyéb fontos körülményeket. Az átadott külföldiek közül nyolcan kísérő nélküli kiskorúnak vallották magukat a NEEKA által lefolytatott interjúk során.

A Bizottság az esetekről értesítette az UNHCR Regionális Képviselőjét és 2009. május 4-én a Rendőrséghez fordult öt szomáliai állampolgár Ukrajnába történt visszaadásával kapcsolatban. A Rendőrség 2009. május 28-i válaszában arról tájékoztatta a Bizottságot, hogy mind az öt személy ismert volt a Rendőrség számára, azonban a külföldiek az idegenrendészeti meghallgatásuk során nem jelezték, hogy menedékkérelmet szándékoznak benyújtani Magyarországon. A Rendőrség megkeresésére a non-refoulement kérdésében kompetens BÁH nem jelezte, hogy a szomáliai állampolgárok kiutasítása Ukrajnába a non-refoulement tilalomba ütközne, így a Rendőrség álláspontja szerint mindenben a jogszabályi előírásoknak megfelelően jártak el.

Az ukrán civil szervezetekkel való fokozott határon átnyúló együttműködés eredményeként napvilágra került esetek növekvő száma azt mutatja, hogy valószínűleg továbbra is javítani szükséges **a lehetséges menedékkérők felismerése és a külföldi állampolgárokkal való kommunikáció terén**, hogy azok, akik nemzetközi védelem iránti igényüket kívánják kifejezni a Rendőrségnek, ezt valóban megtehessek.

A Munkacsoport 2009. december 21-én megállapodott, hogy kivizsgálják azon ügyeket, amelyekben az UNHCR kijevei irodája kereste meg a Közép-Európai Regionális Képviselőt a potenciális menedékkérők átadásával kapcsolatban. Jóllehet az esetek utólagos vizsgálata során pusztán arra nyílik lehetőség, hogy a külföldiek – jegyzőkönyvben rögzített – nyilatkozatait vessék össze az Ukrajnában felvett adatokkal, így a szituáció teljes rekonstruálására nincs mód, a felek arra törekcsenek, hogy a felmerült kérdések megnyugtatóan tisztázódjanak. Ennek érdekében a magyar idegenrendészeti iratanyagok és a külföldiek állításainak összevetését követően a Munkacsoport személyesen is meghallgatja azon érintett külföldieket, akik időközben újból Magyarországra érkeztek és itt nemzetközi védelemben részesültek.

3.2 A Genfi Egyezmény 31. cikk (1) bekezdésének érvényesülése

A 2007-es jelentés ajánlásaiban megfogalmazottak megvalósítása során 2008-ban a menekültek helyzetéről szóló 1951. évi Genfi Egyezmény (a továbbiakban Genfi Egyezmény) 31. cikke alkalmazásának kérdése is előtérbe került¹².

A Genfi Egyezmény 31. cikk (1) bekezdése a következőképp rendelkezik: *„A Szerződő Államok az országba való jogellenes belépésük, vagy tartózkodásuk miatt nem sújtják büntetéssel azokat a menekülteket, akik közvetlenül olyan területről érkeztek, ahol életük, vagy szabadságuk az 1. Cikkben foglalt meghatározás értelmében veszélyeztetve volt, és akik engedély nélkül lépnek be területükre, illetőleg tartózkodnak ott, feltéve, hogy haladéktalanul jelentkeznek a hatóságoknál és kellőképpen megindokolják jogellenes belépésüket, illetőleg jelenlétüket.”*

Az UNHCR és a Magyar Helsinki Bizottság álláspontja szerint a magyar hatóságok nem megfelelően alkalmazzák a Genfi Egyezmény 31. cikkét, mert a menedékkérők közokirat-hamisításért való büntetőjogi felelősségét a Genfi Egyezmény rendelkezéseit figyelmen kívül hagyva állapítják meg. A menedékjog természete és a menekülés jellemző körülményei miatt a menedékkérők általában nem rendelkeznek a menedéket nyújtó országba való belépés jogszabályban rögzített feltételei szerinti úti okmányokkal, vízummal. Előfordulhat, hogy amikor az élete, testi épsége, vagy szabadsága kerül veszélybe, a menekülő jogon kívüli eszközökhöz folyamodik és illegálisan, hamis vagy hamisított dokumentumokkal kényszerül menekülni származási országából. A közokirat-hamisítás tehát sok esetben szükségszerű cselekmény, az üldözés elől való menekülés része. Az UNHCR álláspontja szerint külön kiemelő, hogy a menekültstátusz deklaratív jellegéből fakadóan a Genfi Egyezmény 31. cikk (1) bekezdésében foglaltak menedékkérőkre – tehát azokra a személyekre, akik kérelmének elbírálása folyamatban van a menekültügyi hatóság előtt – is irányadóak és alkalmazandóak. Mivel mind a Genfi Egyezményt kihirdető 1989. évi 15. törvényerejű rendelet, mind a Büntető törvénykönyv (Btk.) a magyar jogrend része, az Ügyészségnek lehetősége nyílna a Genfi Egyezmény szellemiségében a menekültek esetén eltekinteni a büntetőeljárás lefolytatásától.

¹² A Genfi Egyezmény 31. cikkének hazai alkalmazásával kapcsolatosan lásd bővebben *A menedékkérők hozzáférése az ország területéhez és a menedékjogi eljáráshoz a Magyar Köztársaságban* c. jelentés, 31. oldal.

Az UNHCR véleménye szerint a Genfi Egyezmény 31. cikk (1) bekezdésének érvényesüléséhez – az Európai Emberi Jogi Egyezményben biztosított jogokhoz hasonlóan –, a Szerződő Államok konkrét intézkedéseket hivatottak tenni nemzeti jogi kötelezettségeiknek megfelelően, így azokban az esetekben, ahol a Genfi Egyezmény 31. cikk (1) bekezdésének feltételei teljesülnek, el kell tekinteni a menedékkérő vagy elismert menekült büntetőjogi felelősségre vonásától.

A magyar gyakorlat ezzel szemben azt mutatja, hogy a Btk. 274. § (1) bek. b) pontjának alkalmazása során a büntetőeljárás lefolytatásakor az eljáró hatóságok nem alkalmazzák a Genfi Egyezmény fenti rendelkezését, nem mérlegelik a menedékkérő speciális körülményeit. Ahhoz, hogy Magyarország nemzetközi jogi kötelezettségeit megfelelően teljesítse, a közokirat-hamisítás büntetere vonatkozó magyar büntetőjogi szabályozás tekintetében mielőbb meg kell teremteni az összhangot a Genfi Egyezménnyel.

A fentiekkel ellentétben a hatóságok rendszerint azzal érvelnek a 31. cikk (1) bekezdésének alkalmazását felvető esetekben, hogy számukra a büntetőeljárásról szóló törvény (Be.) rendelkezései az irányadóak, továbbá feljelentési kötelezettségük keletkezik, amint észlelik, hogy a külföldi úti okmánya hamis. A Bizottság álláspontja szerint a jelen helyzetben a magyar büntetőeljárásról szóló törvény ellentétes a Genfi Egyezménnyel, így a hatóságok nem tudnak a nemzetközi egyezmény tárgyának és céljának megfelelően eljárni.

A Genfi Egyezmény 31. cikk (1) bekezdése szerint a Szerződő Államok nem sújtják büntetéssel az Egyezmény hatálya alá tartozó személyeket, azonban a Rendőrség nyomozó hatóság, és közokirat-hamisítás bűncselekmény elkövetésének alapos gyanúja miatt köteles a nyomozást megindítani, kivéve, ha a hamis vagy hamisított, illetőleg más nevére szóló valódi úti okmányt a külföldi az ország területére történő beutazás érdekében használja fel, feltéve, hogy vele szemben idegenrendészeti eljárásnak van helye¹³, tehát a külföldi visszairányítására kerül sor, így nem lép be a Magyar Köztársaság területére. A Rendőrség büntetés kiszabására nem jogosult. Abban az esetben, amikor a külföldi visszairányítása előtt kéri menekültkénti elismerését, a büntetőeljárás hivatalból megindulhat, azonban ebben az esetben is figyelembe vételre és elbírálásra kerül a külföldi által elmondott valamennyi meneküléssel kapcsolatos körülménye, mivel az erre irányuló szándékát tartalmazó kérelmet már továbbították a menekültügyi hatósághoz.

13 A büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény 170. § (6) bekezdése

A Rendőrség az eljárása során nem mérlegelheti azt a körülményt, hogy a személy a menedékkérelhez való hozzáférés érdekében követett el jogellenes cselekményt, mivel azt a menekültügyi hatóság fogja értékelni a menekültügyi eljárás során.

A Bizottság a 2008-as év során is több esetben biztosított ingyenes védői képviseletet olyan menedékkérőknek, akik ellen közokirat-hamisítás vádjával folyt büntetőeljárás.

- A Bizottság — utóbb menekültként elismert — iraki ügyfeleit a Budapest XVIII. és XIX. Kerületi Bíróság közokirat-hamisítás büntette és más bűncselekmények elkövetése miatt első fokon próbára bocsátotta, majd másodfokon a Fővárosi Bíróság az I. r. vádlottat a Genfi Egyezmény 31. cikkének alkalmazhatóságára, vagyis a büntethetőséget kizáró ok fennállása miatt felmentette¹⁴.

A másodfokú bíróság – az ítélet szóbeli indokolásában – elfogadta a Helsinki Bizottság ügyvédjének érvelését, amely szerint a Genfi Egyezmény 31. cikke alkalmazandó az I. r. vádlott esetére. A másodfokú bíróság megállapította, hogy azáltal, hogy az iraki állampolgár első kihallgatásán előadta menekülése okait és nem kívánt a hatóság elől elrejtőzni, teljesült a 31. cikkben foglalt azon feltétel, amely a hatóságok előtti haladéktalan jelentkezést támasztja a cikk alkalmazhatóságaként. Az elsőfokú bíróság álláspontjával szemben a másodfokú bíróság megállapította, hogy a menedékkérők nem kaphattak volna megfelelő védelmet Törökországban, mert az a Genfi Egyezményt földrajzi korlátozással alkalmazza, vagyis csak az Európából érkező menedékkérőknek nyújt védelmet. Megjegyzendő, hogy noha maga a BÁH is arról tájékoztatta az elsőfokú bíróságot, hogy Törökország hozzáállása a menekültek intézéséhez ellentmondásos, e bíróság nem kielégítően vizsgálta a török menekültügyi helyzetet.

2008 áprilisában az UNHCR a Legfőbb Ügyészhez fordult a Genfi Egyezmény 31. cikkének értelmezésével és alkalmazásával kapcsolatban. 2008. június 18-án adott válaszában a Legfőbb Ügyészség Nyomozás Felügyeleti és Védőlkészítési Főosztályának vezetője kifejtette, hogy a büntetőeljárás felfüggesztésén túl csak abban

¹⁴ Lásd bővebben *A menedékkérők hozzáférése az ország területéhez és a menedékjogi eljáráshoz a Magyar Köztársaságban* c. jelentés, 33. oldal. A másodfokú határozat száma: 28.Bf.XVIII.6559/2008/17.

az esetben lát lehetőséget – a menedékjogi eljárás eredményének függvényében – a közokirat-hamisítás miatt indított büntethetőséget kizáró ok (Btk. 22. § i) pont) megállapítására, ha maradéktalanul teljesülnek a Genfi Egyezmény 31. cikkében foglaltak, és a menedékkérőket a menekültügyi hatóság, illetve a bíróság utóbb jogerősen menekültként ismeri el. A Legfőbb Ügyészség jogértelmezése szerint tehát a Genfi Egyezmény 31. cikke nem alkalmazható azon külföldiek esetében, akik utóbb befogadott státuszt kapnak, mert rájuk nem terjeszthető ki a Genfi Egyezmény hatálya.

A Munkacsoport abban is megegyezett, hogy a Genfi Egyezmény 31. cikke magyarországi alkalmazásának idegenrendészeti, büntető- és menedékjogi vonatkozásáról a Magyar Rendészettudományi Társaság Határrendészeti Tagozatának és a Magyar Hadtudományi Társaság Határőr Szakosztályának 2009 júniusában esedékes nemzetközi tudományos konferenciája keretében is folytatja a szakmai párbeszédet. A pécsi tudományos konferencián a Munkacsoport tagjai az idegenrendészeti szekció ülésén beszámoltak a Háromoldalú Megállapodás létrejöttének előzményeiről, a határmegfigyelő program tartalmáról, eredményeiről és nemzetközi fogadtatásáról.

Érzelmelhető változást jelentett az elmúlt évekhez képest, hogy 2009-ben megnőtt a Helsinki Bizottsághoz forduló azon külföldiek száma, akik menedékkérelmük benyújtását megelőzően kerültek előzetes letartóztatásba közokirat-hamisítás megalapozott gyanúja miatt.

2009-ben az összesen 17 esetből, ahol előzetes letartóztatásban lévő menedékkérők kérték a Helsinki Bizottság jogi segítségét, 13 esetben jártak el a Bizottság ügyvédei védőként a büntetőeljárás során, valamint 16 esetben nyújtottak jogi képviseletet a menedékjogi eljárásban (összesen 6 afgán, 9 szomáliai és 1 Sri lankai állampolgár esetében). Bár nem minden esetben bizonyult szükségesnek az előzetes letartóztatás fenntartása, a tizenhét ügyfelünk (három szomáli kíséző nélküli kiskorú lány és egy fiú kivételével) azonban átlagosan öt-hat hónapot töltött előzetes letartóztatásban.

- A Helsinki Bizottság ügyvédje képviselt egy afgán családot, akiket 2008 karácsonyán hamis iratokkal fogtak el a ferihegyi repülőtéren. A szülők és az apa tizenöt éves öccsének előzetes letartóztatását elrendelte a bíróság, míg a házaspár három (kettő, négy és hat éves) kislányát a Fővárosi Területi Gyermekvédelmi Szolgálat Alföldi utcai otthonában helyezték el¹⁵. A legidősebb kislány súlyos izomsorvadásos betegségben szenvedett, a Heim Pál

15 Az esetről a Magyar Narancs 2009. május 14-i számában közölt riportot. <http://mancs.hu/index.php?gcPage=public/hirek/hir.php&cid=18973>

Kórházban több alkalommal speciális orvosi kezelést kapott. A családfő feleségére és testvérére is kiterjedő, 2008. december 31-én írt menedékkérelme 2009 februárjában jutott el a BÁH-hoz, miután a Bizottság ügyvédje meghatalmazást vett fel. Az előzetes letartóztatásban lévő szülők az általános szabályoknak megfelelően havonta egyszer találkozhattak gyermekeikkel. A Bizottság ügyvédjének szabadlábra helyezési kérelmét a bíróság többször elutasította, szökés, elrejtőzés veszélyére hivatkozva. Végül a bv. intézetben a felnőttek között elhelyezett tizenöt éves testvér előzetes letartóztatását 2009. április 24-én a XVIII. és XIX. kerületi ügyészség megszüntette, illetve ugyancsak megszüntette ügyészi megrovás mellett a büntetőeljárását is. Mire a szülők 2009. június 22-én a békéscsabai befogadó állomásra kerültek gyermekeikkel együtt, az édesapa testvére megszökött a bicskei kísérel nélküli kiskorúak otthonából. A legidősebb kislány orvosi kezeléséről a békéscsabai befogadó állomáson nem sikerült gondoskodni, ezért állapota fokozatosan romlott. Végül a család 2009. július 28-án ismeretlen helyre távozott. A szülőket az elsőfokú bíróság távollétükben pénzbüntetésre ítélte.

- Az előzetes letartóztatás mellőzésének pozitív példájával is találkozott a Bizottság repülőtéri megfigyelője egy másik afgán család esetében. A Bizottság megfigyelőjét 2009. május 19-i látogatása alkalmával a helyszínre érkezésekor arról tájékoztatták az idegenrendészeti osztály munkatársai, hogy a bűnügyi osztály éppen kihallgat egy afgán családot, akiket hamis úti okmányokkal fogtak el a reptér schengeni zónájában átszállás közben, így rögtön büntetőeljárását indítottak ellenük. A munkatársak tájékoztatása szerint azonban a bűnügyi osztály nem kezdeményezte az előzetes letartóztatásukat, hanem a közben benyújtott menedékkérelmükre tekintettel a békéscsabai befogadó állomásra kerülnek még aznap. További pozitív fejlemény a 2009-es év második felétől, hogy a bűnügyi osztály, illetve az illetékes ügyészség a sérülékenyebb csoportok tekintetében enyhíteni látszott a közokirat-hamisítással gyanúsított külföldiekre vonatkozó gyakorlatán, és nem feltétlenül kezdeményezte előzetes letartóztatásukat.
- A repülőtéren végzett iratbetekintés szerint 2009 januárjában és februárjában előfordult, hogy maga a büntetőeljárás, de leginkább a szabadságelvonással fenyegetettség bizonyos esetekben kihatással volt a menedékkérelmi iránti szándék kialakulására vagy fenntartására. Az egyik esetben egy törökországi kurd először menedékkérelmet nyújtott be, majd a bűnügyi osztály általi

kihallgatás után visszavonta azt, mert elmondása szerint arról tájékoztatták, hogy börtönbe fog Magyarországon kerülni. Később átértékelte helyzetét és az előzetes letartóztatással, illetve börtönbüntetéssel való fenyegetettség ellenére is menedéket kért. A Bizottság álláspontja szerint aggályos, ha a potenciális menedékkérőkben a nyomozó hatóság és az ügyészség menedékkérők által elkövetett közokirat-hamisításokra vonatkozó gyakorlata kapcsán az a képzet alakul ki, hogy a menedékkérelem benyújtása miatt büntetés érheti őket.

A közokirat-hamisítással gyanúsított ügyfelek számának növekedése miatt 2009 tavaszán a Helsinki Bizottság megbeszélést kezdeményezett a XVIII. és XIX. kerületi Ügyészséggel, a Genfi Egyezmény 31. cikke és a Btk. 274. § (1) bekezdés b) pontjának alkalmazása során felmerült kérdések közös áttekintése érdekében. A 2009. május 11-én tartott megbeszélésen született megállapodás alapján a Bizottság a jelenlegi menekültügyi eljárásokban leginkább releváns hét származási ország emberi jogi helyzetére vonatkozó áttekintő összefoglalókat küldött a XVIII. és XIX. kerületi Ügyészségnek 2009 júliusában.

A közokirat-hamisítással gyanúsított menedékkérők az ellenük indított eljárások különböző fázisában fordultak a Helsinki Bizottsághoz. Előfordult, hogy a Bizottság repülőtérre látogató megfigyelője találkozott olyan menedékkérővel, aki hamis okmányokkal érkezett és ezért nyomozást indítottak ellene, valamint több alkalommal kapott a Bizottság megkeresést a Fővárosi Büntetés-végrehajtási Intézetben fogva tartott (szomáliai, afgán, libanoni állampolgárságú) külföldiektől, akik levélben jelezték, hogy menedékkérelmet szeretnének benyújtani, de erre a kommunikációs nehézségek miatt mindeztidáig nem került sor.

A Bizottság által a büntetőeljárásban képviselt tizenhárom ügyfél közül ötöt utóbb a BÁH menekültként, kettőt pedig oltalmazottként ismert el. Esetükben a Bizottság ügyvédei a Genfi Egyezmény 31-es cikkének alkalmazására tettek indítványt a folyamatban lévő büntetőeljárásokban. Fontosnak tartjuk megjegyezni, hogy a Repülőtéri Rendőr Igazgatóság munkatársai készséggel álltak a Bizottság rendelkezésére és nyújtottak tájékoztatást a repülőtéren indult eljárások ügyében, azzal, hogy egyben tájékoztatták a Bizottság munkatársait, a nyomozás megindítása nem az idegenrendészeti osztály, hanem a bűnügyi osztály hatásköre.

Az ítélezési gyakorlat a fentebb ismertetett 28.Bf.XVIII.6559/2008/17. számú Fővárosi Bírósági ítéletben foglaltak ellenére továbbra sem egységes. Az eddigi tapasztalatok szerint bizonyos esetekben pénzbüntetést szab ki az elsőfokú bíróság, annak

ellenére, hogy a menedékkérőnek (vagy elismert menekültnek, oltalmazottnak) vagyona, jövedelme nincs. Előfordult továbbá, hogy az elsőfokon eljáró bíróság elutasította a védő azon indítványát, hogy a folyamatban lévő menedékjogi eljárás eredményéig függessze fel az eljárást, hogy ezáltal tisztázódjon, alkalmazható-e a Genfi Egyezmény 31-es cikke a konkrét ügyben.

3.3 A Rendőrség és a külföldiek közti kommunikáció javítása

A ferihegyi repülőtéren végzett határmegfigyelő látogatásokról készített jelentéseiben a Helsinki Bizottság megfigyelője több alkalommal számolt be arról, hogy a Rendőrség szolgálatot teljesítő munkatársai a kommunikációs nehézségeket megoldandó egyre gyakrabban élnek a telefonos tolmácsolás lehetőségével. Az ügyvéd beszámolója szerint a ferihegyi repülőtéren több alkalommal is előfordult, hogy a visszairányítás alatt álló külföldi anyanyelvén kapott írásbeli tájékoztatót jogairól és kötelezettségeiről, illetve a Rendőrség idegen nyelvű visszairányítási iratmintákat használ.

- A szolgálatot teljesítő rendőrök egy arab anyanyelvű utastárs segítségét vették igénybe két, 2008. január 2-án érkezett egyiptomi állampolgár menedékkérelmének benyújtásakor.
- Egy albán állampolgár 2008. július 20-án érkezett Tiranából, és a rá vonatkozó SIS-jelzés miatt rendelték el visszairányítását. Erről albán nyelvű határozatot és tájékoztatót kapott.
- Egy 2008. március 25-én, és 2009. április 18-án érkezett török állampolgárok török nyelvű határozatot és angol tájékoztatót kaptak.
- Egy 2008. december 2-án Pristinából érkezett koszovói nő albán nyelvű határozatot és angol nyelvű tájékoztatót kapott.
- Több alkalommal előfordult, hogy az eljáró rendőrök telefonon vették igénybe tolmács segítségét, például egy 2009. január 14-én érkezett iraki menedékkérő meghallgatásakor.

A fenti esetek azt támasztják alá, hogy kellő rugalmassággal és megoldás-orientált hozzáállással a pillanatnyi kommunikációs nehézségeket is sikerülhet rendezni. A fenti rugalmas gyakorlat megkönnyíti a külföldiek egyértelmű és közérthető tájékoztatását, és a külföldiek védelem iránti igényének egyértelmű kifejezését, valamint

a hatóságok munkáját, hiszen így átfogóbb és pontosabb információkkal rendelkezhetnek az eljárás alá vont személyekről.

Továbbra is előfordult azonban, hogy afgán, illetve iraki állampolgárok is mindössze angol nyelvű határozatot és hivatalos tájékoztatót kaptak. A Helsinki Bizottság álláspontja szerint a külföldiek által nem kielégítő szinten beszélt nyelven készült iratok nem alkalmasak arra, hogy teljes körűen tájékozódhassanak helyzetükről és a jogorvoslati lehetőségekről.

- 2008. március 25-én két gyermekével együtt visszairányítottak egy egyiptomi állampolgárságú nőt, aki az intézkedésről csak angol nyelvű tájékoztatót és visszairányítási határozatot kapott.

Az egyiptomi hölgy beszélt angolul. Iratanyagából megállapítható, hogy arab nyelvű visszairányítási határozatot és valóban angol nyelvű tájékoztatót kapott.

- Szintén angol nyelvű tájékoztatóval láttak el egy hétfős afgán családot, akiket Damaszkuszba irányítottak vissza 2008. július 21-én.

A visszairányítási határozatot a hatóság angol nyelvet beszélő tagja hirdette ki, amit a külföldiek aláírásukkal igazoltak.

- 2008. július 24-én egy Damaszkuszba érkező iraki állampolgárt szintén angol nyelvű tájékoztatóval láttak el, mielőtt a visszairányítást végrehajtották. A visszairányítási határozatot szintén angol nyelven, tolmács útján hirdette ki az eljáró hatóság, amit az iraki állampolgár aláírt.
- 2009. március 5-én egy Pristinából érkezett ismeretlen állampolgárságú nő és gyermeke magyar nyelvű tájékoztatót kapott.

A Rendőrségnek nincs jogszabályi kötelezettsége a határozatok és tájékoztatók idegen nyelven történő átadására, azonban azt a jelenlévő ügyféllel anyanyelvén vagy az általa értett más idegen nyelven szóban közölni kell. A 2007. évi jelentés több helyen kifogásolta, hogy az iratokat az ügyfelek magyarul kapják meg, ezért a jelentés VII.2.3. szerinti ajánlásban foglaltak szellemében a hatóság amellet, hogy az ügyfél anyanyelvén, illetve az általa értett nyelven (a fent említett példákban angolul) közölte a határozatot, nem magyarul bocsátotta azokat a rendelkezésre, sőt egy esetben azt az ügyfél anyanyelvén adta át.

3.4 Képzések

A Rendőrség határrendészeti feladatokat ellátó munkatársainak képzése a 2007-es évről szóló jelentésben foglalt ajánlásoknak¹⁶ és terveknek megfelelően 2008-ban és 2009-ben is folytatódott.

A 2008-as projekt keretében a Rendőrség végrehajtó állománya tagjai közül összesen 70 határrendészeti feladatot teljesítő rendőr vett részt – a Magyar Helsinki Bizottság szervezésében és az UNHCR támogatásával megvalósult – interkulturális és emberi jogi ismereteket átadó képzésein:

- Ferihegyen 2008. március 18-án és április 10-én,
- Kiskunhalason 2008. május 30-án és
- Nyírbátorban 2008. június 30-án.

A képzések megszervezésében a Rendőrség és a Helsinki Bizottság teljes mértékben együttműködtek.

A képzések tematikáját a Rendőrség igényeinek figyelembe vételével a Helsinki Bizottság alakította ki. A képzések során alapvető menedékjogi ismereteket, a hazai menedékjogi eljárás terminológiáját, származási országinformációs ismereteket, az interkulturális kommunikáció témakörét és a menedékkérők hatékonyabb azonosítását lehetővé tévő gyakorlati ismereteket sajátíthattak el a résztvevők, különös tekintettel:

- a nemzetközi menedéjog alapfogalmaira (menekült definíció, az öt „genfi ok”, non-refoulement, hontalanság meghatározása stb.);
- a területhez való hozzáférés kérdésére és a menedékjogi eljárás legfontosabb jogi alapelveire;
- a menedékkérelem benyújtása iránti szándék gyakorlati felismerésére;
- a menekült-, oltalmazott és befogadotti státuszok elhatárolására;
- interkulturális érzékenyítésre: a vallási szokások, az öltözet, a névhasználat kérdéseire.

¹⁶ Lásd *A menedékkérők hozzáférése az ország területéhez és a menedékjogi eljáráshoz a Magyar Köztársaságban c. jelentés*, VII.2.4. pont, 54. oldal.

A 2009-es projekt keretében négy alkalommal (2009. május 13., 2009. június 3., 4. és 8.) került sor pszichológiai-érzékenyítő képzésre, amelyen összesen 80 határrendészeti feladatokat ellátó rendőr vett részt. A képzéseket az UNHCR támogatásával a Helsinki Bizottság képzési referense a Cordélia Alapítvány a Szervezett Erőszak Áldozataiért munkatársaival közösen tartotta. A projektben érintett határszakaszokon dolgozó különböző munkaköröket betöltő rendőrök vegyes csoportokban vettek részt a Rendőrség által Budapesten biztosított helyszínen megvalósult képzéseken.

A képzések tapasztalatai megerősítették a korábbiakat: a Rendőrség végrehajtó állománya örömmel fogadta a pszichológusokkal történt konzultációt, amelynek keretében beszámoltak a munkájukkal összefüggő nehézségekről, kihívásokról és ezáltal csökkent a negatív tapasztalatok során bennük felhalmozódott frusztráció.

A 2009-es képzések jó tapasztalatai alapján a 2010-es határmegfigyelő program képzési elemeként a Cordelia Alapítvánnyal szupervíziós foglalkozásokat szervez a Helsinki Bizottság, amelyeket a közreműködő pszichiáter és pszichoterapeuta kisebb csoportokban, havi egy foglalkozás keretében bonyolít majd le.

4. Ajánlások és következő lépések

A határmegfigyelés első évének tapasztalatait összegző jelentés 2009. februári nyilvános bemutatóján a Háromoldalú Megállapodásban részes felek újabb közös nyilatkozatban erősítették meg további együttműködési szándékukat, a határmegfigyelő program és a menekültek nemzetközi védelme iránti elkötelezettségüket¹⁷.

A Háromoldalú Munkacsoport – a 2007-es jelentéshez hasonlóan – közösen alakította ki a program második és harmadik évének gyakorlati tapasztalatait tükröző, alábbi ajánlásokat és jövőbeli terveket.

4.1 Meghallgatás az ún. egyszerű megítélésű ügyekben

Az UNHCR és a Helsinki Bizottság továbbra is határozottan ajánlja, hogy a nemzetközi védelemre szorulóknak esetleges visszaküldését elkerülendő, **a Rendőrség tartson minden olyan esetben kötelezően meghallgatást, amikor – állampolgárságuk alapján is valószínűsíthetően – sérülékeny csoporthoz tartozó külföldiek ellen folyik idegenrendészeti eljárás.** Így különösen egyedülálló nők, kísérő nélküli kiskorúak, idős és beteg emberek, traumatizált személyek, kisgyermekes családok stb. esetén lenne szükség arra, hogy az intézkedő rendőrök a tényállást hosszabb meghallgatás keretében, megnyugtatóan tisztázzák. Mivel a Rendőrségnek nincs jogszabályban meghatározott kötelezettsége az egyszerű megítélésű idegenrendészeti ügyekben kötelezően tartandó meghallgatásokra, jelenleg az eljáró rendőr felkészültségén és

17 <http://www.police.hu/sajto/sajtoszoba/090211harmasemu.html?query=helsinki%20bizotts%C3%A1g>

személyes meggyőződésén múlik, hogy milyen információkat sikerül megtudnia a külfölditől.

A határmegfigyelés első évének tapasztalatait bemutató 2007-es jelentés 10. számú ajánlásának¹⁸ megvalósítása érdekében az együttműködő felek konkrét lépéseket tesznek, hogy a nemzetközi gyakorlat megismerése céljából a Háromoldalú Munkacsoport látogatást tegyen egy nagy forgalmú, jelentős számú menedékkérőt fogadó nemzetközi repülőtéren.

4.2 A non-refoulement tilalom vizsgálatának gyakorlati megvalósulása

A Magyar Helsinki Bizottság és az UNHCR szorgalmazza, hogy a jogalkalmazás átláthatósága érdekében a Háromoldalú Munkacsoport kezdeményezzen egyeztetést a Bevándorlási és Állampolgárság Hivatal illetékes idegenrendészeti és menekültügyi igazgatóságaival a **non-refoulement tilalom** vizsgálatának gyakorlatáról, illetve annak megismeréséről. A visszairányítás elrendelését megelőző **rendőrségi gyakorlat** (lásd 3.1. pont) különösen aggályos lehet olyan potenciális menedékkérők esetében, akiknek állampolgársága és speciális sérülékenysége (lásd 4.1 pont) miatt bizonyos célszágok tekintetében a visszairányítást megelőzően indokolt lenne a BÁH ügyeletét megkeresni a visszaküldés tilalmának fennállásával kapcsolatban. Ugyanígy, a különböző szempontból sérülékeny személyek kiutasításának elrendelésekor is célszerűbb lenne, ha a BÁH alaposabb, részletesebb országinformációt nyújtana a Rendőrség megkeresésére, amely annak alaposabb mérlegelése után határozná.

4.3 A Genfi Egyezmény 31. cikke alkalmazásának gyakorlata

Arra tekintettel, hogy a határmegfigyelő projekt végrehajtásával párhuzamosan a Helsinki Bizottság megbízott ügyvédei egyre gyakrabban vesznek részt védőként a menedékkérők ellen közokirat-hamisítás bűntette miatt indított büntetőeljárásokban, a Bizottság felvetésére a Munkacsoport álláspontja szerint hasznosnak bizonyulhat a közokirat-hamisítás gyanúja miatt indult büntetőeljárások kapcsán az ORFK

¹⁸ Lásd *A menedékkérők hozzáférése az ország területéhez és a menedékjogi eljáráshoz a Magyar Köztársaságban* c. jelentés, VII.2.10. pont, 55. oldal

Bűnügyi Főigazgatóságának eseti bevonása a Munkacsoport munkájába, és gyakorlati tapasztalatainak megismerése.

A Helsinki Bizottság egy európai uniós forrásból megvalósuló 2010-es projektje keretében tervezi a probléma megvitatását egy szakmai kerekasztal beszélgetés keretében az érintett szervezetek és hatóságok bevonásával.

4.4 Jogalkotási problémák megoldása

A fenti ajánlással szorosan összefügg a Rendőrség kötelezettségeit pontosan meghatározó jogszabályi háttér kialakítása. Ahogy a 2007-es jelentés ajánlásai¹⁹ között is szerepelt, a projekt végrehajtása során felmerült **jogalkotási problémák megoldása, joghézagok kiküszöbölése érdekében** a Háromoldalú Munkacsoport közös dokumentumban foglalja össze tapasztalatait és megoldási javaslatait, és szakmai egyeztetést kezdeményez az Igazságügyi és Rendészeti Minisztériummal.

4.5 Idegennyelvi és kulturális képzések

A Háromoldalú Munkacsoport üdvözli, hogy a korábbi évek pozitív tapasztalatainak megfelelően folytatódik a Rendőrség határrendészeti feladatokat ellátó munkatársainak **érzékenyítő**, a vonatkozó **emberi jogi alapelveket** is tárgyaló **képzések sorozata**. A Munkacsoport továbbra is fontosnak tartja, hogy a Felek a képzések megszervezésében és lebonyolításában egymásnak segítséget nyújthassanak.

A Háromoldalú Munkacsoport tagjai szintén üdvözlik, hogy 2009-ben is folytatódott az UNHCR és a Helsinki Bizottság évek óta megrendezett **képzési sorozata**, amelynek keretében több alkalommal nyílt lehetőség arra, hogy a végrehajtó állomány összesen 80 tagja vegyen részt pszichológiai, emberi jogi és interkulturális képzéseken.

Kiegészítve az UNHCR támogatásával megvalósuló képzéseket, 2009-ben az Európai Visszatérési Alap támogatásának köszönhetően bővült a Helsinki Bizottságnak a Rendőrség állományát megcélzó képzéssorozata. A rendőri középvezetők képzésére 26 fő részvételével került sor, és a visszaküldés tilalmának emberi

¹⁹ Lásd *A menedékkérők hozzáférése az ország területéhez és a menedékjogi eljáráshoz a Magyar Köztársaságban c. jelentés*, VII.2.8. pont, 55. oldal.

jogi aspektusaival foglalkozott. A 2009-es év tevékenységeinek tervezésekor a felek megállapodtak abban is, hogy a rendőri középvezetők képzésén az illegális migráció szempontjából releváns szomszédos országokban tapasztalható általános emberi jogi helyzet és a legújabb országinformációs jelentések bemutatására is sor kerül.

A Háromoldalú Munkacsoport tagjai 2009-ben egyeztetést kezdeményeztek a Rendőrtiszti Főiskola határrendészeti szakirányán a Háromoldalú Megállapodás szerint releváns tantárgyakkal foglalkozó oktatókkal, azzal a céllal, hogy lehetőség szerint 2010-től a határmegfigyelő program tapasztalatait felhasználó tananyaggal bővíthessen a Főiskola idegenrendészeti-menedékjogi tananyaga.

5. A megfigyelő látogatások felsorolása

Repülőtéri Rendőr Igazgatóság – Ferihegyi Nemzetközi Repülőtéren tett látogatások:

2008. február 21.
2008. március 13.
2008. március 28.
2008. április 15.
2008. április 29.
2008. május 14.
2008. május 28.
2008. június 18.
2008. június 30.
2008. július 25.
2008. augusztus 18.
2008. augusztus 29.
2008. szeptember 19.
2008. szeptember 29.
2008. október 17.
2008. október 31.
2008. november 21.
2008. december 5.
2008. december 18.
2009. január 13.

2009. február 12.
2009. február 25.
2009. március 16.
2009. március 25.
2009. április 14.
2009. április 30.
2009. május 19.
2009. május 29.
2009. június 19.
2009. június 30.
2009. július 23.
2009. július 31.
2009. augusztus 6.
2009. augusztus 19.
2009. augusztus 31.
2009. szeptember 23.
2009. október 30.
2009. november 17.
2009. november 30.
2009. december 17.

Ukrán–magyar határszakaszon tett látogatások:

2008. május 27. dr. Dobos József bemutatkozó látogatása Beregsurány, Barabás és Záhony Határrendészeti Kirendeltségeken
2008. június 27. Kölcse, Nyírbátor – iratbetekintés
2008. július 4. Nyírbátor – iratbetekintés, Beregsurány, Barabás,
2008. augusztus 12. Záhony
2008. augusztus 13. Kölcse, Nyírbátor – iratbetekintés
2008. szeptember 23. Beregsurány, Barabás
2008. október 24. Kölcse
2008. november 12. Nyírbátor – iratbetekintés
2008. november 13. Barabás

2008. november 26. Beregsurány, Nyírbátor – iratbetekintés
2008. december 5. Záhony
2008. december 10. Nyírbátor – iratbetekintés
2008. december 29. Nyírbátor – iratbetekintés
2009. január 16. Kölcse
2009. január 28. Nyírbátor – iratbetekintés
2009. február 12. Barabás
2009. február 25. Nyírbátor – iratbetekintés
2009. március 20. Záhony
2009. március 25. Nyírbátor – iratbetekintés
2009. április 22. Kölcse
2009. május 6. Nyírbátor – iratbetekintés
2009. május 27. Nyírbátor – iratbetekintés
2009. május 28. Beregsurány
2009. június 17. Beregsurány
2009. június 29. Nyírbátor – iratbetekintés
2009. július 13. Beregsurány
2009. július 27. Nyírbátor – iratbetekintés
2009. augusztus 4. Nyírbátor – iratbetekintés
2009. augusztus 26. Kölcse
2009. szeptember 23. Záhony
2009. szeptember 30. Nyírbátor – iratbetekintés
2009. október 15. Barabás
2009. október 28. Nyírbátor – iratbetekintés
2009. november 19. Kölcse
2009. november 27. Nyírbátor – iratbetekintés
2009. december 16. Beregsurány

Szerb–magyar határszakaszon tett látogatások:

2009. április 16. Csongrád MRFK Idegenrendészeti Osztály (Szeged) – iratbetekintés
2009. április 17. Bács–Kiskun MRFK – dr. Bárkányi Gábor bemutatkozó látogatása
2009. április 21. Szeged, Rösztke, Tiszasziget
2009. április 23. Bács–Kiskun MRFK Idegenrendészeti Osztály (Kiskunhalas) – iratbetekintés, Tompa, Kelebia
2009. április 24. Bácsalmás, Bácsbokod, Hercegszántó
2009. május 12. Bács–Kiskun MRFK Idegenrendészeti Osztály (Kiskunhalas) – iratbetekintés
2009. május 22. Csongrád MRFK Idegenrendészeti Osztály (Szeged) – iratbetekintés, Szeged, Rösztke, Tiszasziget
2009. május 29. Bácsalmás, Bácsbokod, Hercegszántó, Tompa, Kelebia
2009. június 15. Szeged, Rösztke, Tiszasziget
2009. június 17. Kelebia, Bácsalmás, Bácsbokod, Hercegszántó
2009. június 24. Csongrád MRFK Idegenrendészeti Osztály (Szeged) – iratbetekintés
2009. június 25. Bács–Kiskun MRFK Idegenrendészeti Osztály (Kiskunhalas) – iratbetekintés
2009. július 21. Csongrád MRFK Idegenrendészeti Osztály (Szeged) – iratbetekintés, Szeged, Rösztke
2009. július 22. Bácsalmás, Bácsbokod, Hercegszántó, Tompa, Kelebia
2009. július 23. Bács–Kiskun MRFK Idegenrendészeti Osztály (Kiskunhalas) – iratbetekintés
2009. augusztus 24. Csongrád MRFK Idegenrendészeti Osztály (Szeged) – iratbetekintés, Szeged, Rösztke, Tiszasziget
2009. augusztus 25. Bácsalmás, Bácsbokod, Hercegszántó, Kelebia
2009. augusztus 26. Bács–Kiskun MRFK Idegenrendészeti Osztály (Kiskunhalas) – iratbetekintés
2009. szeptember 24. Szeged, Rösztke, Tiszasziget, Mórahalom, Kelebia, Tompa, Bácsalmás, Hercegszántó
2009. szeptember 25. Bácsbokod

2009. szeptember 28. Csongrád MRFK Idegenrendészeti Osztály (Szeged) – iratbetekintés
2009. szeptember 29. Bács–Kiskun MRFK Idegenrendészeti Osztály (Kiskunhalas) – iratbetekintés
2009. október 26. Csongrád MRFK Idegenrendészeti Osztály (Szeged) – iratbetekintés, Szeged, Röske, Tiszasziget
2009. október 27. Mórahalom, Kelebia, Bácsalmás, Bácsbokod, Hercegszántó
2009. október 28. Bács–Kiskun MRFK Idegenrendészeti Osztály (Kiskunhalas) – iratbetekintés
2009. november 25. Csongrád MRFK Idegenrendészeti Osztály (Szeged) – iratbetekintés, Szeged
2009. november 26. Tiszasziget, Röske, Mórahalom, Bácsalmás, Bácsbokod, Hercegszántó
2009. november 27. Bács–Kiskun MRFK Idegenrendészeti Osztály (Kiskunhalas) – iratbetekintés
2009. december 21. Csongrád MRFK Idegenrendészeti Osztály (Szeged) – iratbetekintés
2009. december 22. Szeged, Röske, Mórahalom, Tiszasziget, Kelebia, Bácsalmás, Bácsbokod, Hercegszántó
2009. december 23. Bács–Kiskun MRFK Idegenrendészeti Osztály (Kiskunhalas) – iratbetekintés

6. Menedékkérelmek alakulása a megfigyelt határszakaszokon 2008–2009-ben²⁰

2008	Menedékkérelem				Összesen
	Bács–Kiskun MRFK	Csongrád MRFK	Szabolcs MRFK	Repülőtéri Rendőrség Igazgatóság	
január	3	2	52	37	94
február	8	18	127	8	161
március	16	0	33	10	59
április	9	7	50	25	91
május	5	14	33	9	61
június	22	7	13	8	50
július	16	2	25	6	49
augusztus	26	11	38	3	78
szeptember	110	22	31	6	169
október	112	51	54	2	219
november	107	37	57	4	205
december	69	64	42	2	177
Összesen	503	235	555	120	1413

²⁰ Forrás: Rendőrség

2009	Menedékkérelem				Összesen
	Bács–Kiskun MRFK	Csongrád MRFK	Szabolcs MRFK	Repülőtéri Rendőrgazgatóság	
január	81	28	19	8	136
február	129	58	13	2	202
március	111	55	4	2	172
április	42	46	9	5	102
május	57	41	19	8	125
június	67	47	8	8	130
július	186	32	7	1	226
augusztus	114	58	15	5	192
szeptember	105	76	19	15	215
október	157	91	23	1	272
november	61	51	5	7	124
december	14	55	11	7	87
Összesen	1124	638	152	69	1983

