

A menedékkérők hozzáférése az ország területéhez és a menedékjogi eljáráshoz a Magyar Köztársaságban



Jelentés a határmegfigyelő program első évéről



A menedékkérők hozzáférése az ország területéhez és a menedékjogi eljáráshoz a Magyar Köztársaságban

**Jelentés a határmegfigyelő program
első évéről**

2008. december

© Magyar Helsinki Bizottság, 2008

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 Főbiztossága (UNHCR) támogatta.

ISBN 978-963-87757-9-5

Kiadó

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

Felelős kiadó: Pardavi Márta | Magyar Helsinki Bizottság
Típoграфия és nyomda: Kovácsné Kiss Judit | Createch Kft.
Borító kép: Vladimir Menkov | Wikimedia

Tartalomjegyzék

I. Bevezetés.....	5
II. Az együttműködés jellege	7
III. Az idegenrendészeti és menekültügyi jogszabályi környezet változásainak rövid ismertetése	9
III.1. A 2007-ben érvényes jogszabályi környezet	9
III.2. A 2008-ban hatályba lépett releváns jogszabályi változások.....	12
IV. A határmegfigyelés módszertana	15
V. A projekt során megfigyelt határőrségi létesítmények bemutatása	17
V.1. Ferihegyi Nemzetközi Repülőtér – Budapesti Határőr Igazgatóság	17
V.1.1. A hatósági átszállító helyiség.....	18
V.1.2. A visszairányított személyek tartózkodási helyéül kijelölt helyiség.....	19
V.2. Szerb–magyar határszakasz – Kiskunhalasi Határőr Igazgatóság és Idegenrendészeti Központ	21
V.3. Ukrán–magyar határszakasz – Nyírbátori Határőr Igazgatóság és Idegenrendészeti Központ	22

VI. Megállapítások, különös tekintettel a jogszabályokban biztosított jogok érvényesülésére	23
VI.1. A menedék kereséséhez való jog általános jogszabályi alapja.....	23
VI.2. A menedékhez való jog tényleges gyakorlása	24
VI.3. A Genfi Egyezmény 31. cikk (1) bekezdésének érvényesülése a magyar jogban	31
VI.4. A Genfi Egyezmény 33. cikk (1) bekezdésének, a non-refoulement elvének érvényesülése.....	35
VI.5. A tájékoztatáshoz való jog.....	38
VI.6. Az anyanyelv használatának joga.....	41
VI.7. A jogorvoslathoz való jog.....	42
VI.8. A jogi képviselővel, illetve konzuli képviselővel történő ellenőrzés nélküli kapcsolattartás joga.....	44
VI.9. A csomag és levél küldéséhez, átvételéhez, továbbá hozzátartozók fogadásához való jog	45
VI.10. A vallásgyakorlás joga	45
VI.11. A rendelkezésre álló közművelődési lehetőségek igénybevételének joga.....	46
VI.12. Az elhelyezéshez, étellemezéshez, saját ruházat viseléséhez, valamint a szabad levegőn tartózkodáshoz való jog	46
VI.13. Az egészségügyi ellátáshoz való jog.....	48
VII. Általános megállapítások és ajánlások	49
VII.1. Általános megállapítások	50
VII.2. Ajánlások	53
VIII. Mellékletek	57
VIII.1. A Háromoldalú Megállapodás	57
VIII.2. A megfigyelő látogatások felsorolása	68
VIII.3. A Magyarországon található határátkelőhelyek, határőrségi létesítmények térképe	70

I. Bevezetés

Ez a jelentés „A menedékkérők hozzáférése az ország területéhez és a menedékjogi eljáráshoz a Magyar Köztársaságban” című projekt (határmegfigyelő projekt) első, 2007. évi tapasztalatait foglalja össze.

A határmegfigyelési projekt végrehajtása a Magyar Helsinki Bizottság (Bizottság), a Határőrség Országos Parancsnoksága (Határőrség) és az ENSZ Menekültügyi Főbiztosság Regionális Képviselete (UNHCR) között 2006. december 28-án megkötött háromoldalú megállapodás (Háromoldalú Megállapodás) keretében történt. (A Háromoldalú Megállapodás szövegét lásd az 1. sz. mellékletben.)

A projekt 2007. évi végrehajtása után, 2008. január 1-jétől a Határőrség integrálódott a Rendőrség szervezetébe. Az Országos Rendőr-főkapitányság a Határőrség általános jogutódjaként továbbra is részese a Háromoldalú Megállapodásnak. A közérthetőség érdekében továbbra is Határőrségként hivatkozunk a Határőrség Országos Parancsnokságára.

A Háromoldalú Megállapodás értelmében a felek 2007-ben több alkalommal találkoztak, és a megállapodás V. fejezetének 1. pontja szerint létrehozott munkacsoportban (Háromoldalú Munkacsoport) értékelték a projekt tapasztalatait, amelyeket a Bizottság közbenső jelentésekben foglalt össze.

E jelentés célja, hogy összegezze a 2007-es első és második közbenső jelentésben foglaltakat, tájékoztatást adjon a 2007 utolsó harmadában folytatott tevékenységről, továbbá megállapításokat és ajánlásokat fogalmazzon meg a projektben részes Feleknek a határmegfigyelő tevékenység folytatásához.

A Bizottság által elkészített végső jelentés megállapításait és ajánlásait a Háromoldalú Munkacsoport keretében a Felek közösen megtárgyalták. A Rendőrség kiegészítéseit a jelentésben *vastagított, dőlt betűtípussal* jelezzük.

A Határőrség nagyon fontosnak tartotta a civil kontroll jelenlétét, mint a tevékenységét kívülről megfigyelő, értékelő mechanizmust, és tudatában volt a Háromoldalú Megállapodás megkötése hazai és nemzetközi jelentőségének. A megállapodás megkötése óta eltelt időszakban rendkívül jó együttműködés, korrekt munkakapcsolat alakult ki a végrehajtásban érintett felek között. A Határőrség állományában tudatosult, hogy számos előnye van mind a megállapodásban rejlő lehetőségek kiaknázásának, mind a monitorozó látogatások tapasztalati elemzésének.

A Rendőrség és a Határőrség 2008. január elseji integrációját követően a határrendészeti, ezen belül az idegenrendészeti szakterület is a Rendőrség részévé vált, és a Rendőrség, mint a Határőrség jogutódja a megállapodás végrehajtásában továbbra is részt vesz.

Az UNHCR igen fontos fejleménynek tekinti az együttműködés létrejöttét a szervezet migrációs mozgások kezelésére vonatkozó 10 pontos tervének értelmében is (UNHCR 10-point Plan of Action)¹.

1 A 10-point Plan of Actionról bővebben: http://www.unhcr-budapest.org/images/stories/pdf2007/ten_point_hu.pdf

II. Az együttműködés jellege

A határmegfigyelő projekt megvalósításának alapfeltétele a Háromoldalú Megállapodás megkötése volt. A Felek 2006 decemberében aláírt megállapodása mind hazai, mind nemzetközi szinten előremutató példája a rendvédelmi szervek és a civil szervezetek együttműködésének.

A Háromoldalú Megállapodás keretében három helyszínen, az ukrán–magyar határszakaszon, a szerb–magyar határszakaszon és a Ferihegyi Nemzetközi Repülőtéren folytattak a Magyar Helsinki Bizottság megbízásából eljáró ügyvédek határmonitorozási tevékenységet.

A projekt végrehajtása közben, 2007. július elsejétől megváltozott az idegenrendészet területére vonatkozó joganyag. A 2007. évi I. és II. törvény végrehajtásával a Határórség a nemzetközi jog és az Európai Unió joga garanciális rendelkezéseinek megfelelően látja el határ- és idegenrendészeti feladatait. (A jogszabályi változásokat részletesebben a jelentés III. pontjában ismertetjük.)

A projekt végrehajtása során kezdetben akadtak nehézségek a Határórség és a Bizottság közötti kommunikációban, mind a látogatás lebonyolítását, bejelentését, mind pedig a Háromoldalú Megállapodásban rögzített iratbetekintési jog gyakorlását illetően. Később azonban sikerült áthidalni ezeket a nehézségeket, így a monitorozást végző ügyvédek és a szolgálatot teljesítő határőrök között az együttműködés jelentősen javult.

A Háromoldalú Munkacsoport ülésein a Felek folyamatosan tökéletesítették együttműködésüket, az első közbenső jelentés megvitatása után részben megváltoztatták a projekt módszertanát, javították a kommunikációt, így a későbbiekben a megfigyelést végző ügyvédek már fennakadás nélkül betekintheztek a munkájukhoz szükséges iratokba. A projekt végrehajtása során elkészült közbenső jelentések

– amelyeket a Felek együttesen megvitattak és elfogadtak – részletesen foglalkoznak az adott időszakra vonatkozó megállapításokkal és ajánlásokkal.²

Általánosságban elmondható, hogy a határőrök valamennyi határrendészeti kirendeltségen és határátkelőhelyen folyamatosan és készségesen együttműködtek a Bizottság megfigyelőivel. Az UNHCR és a Bizottság által kiadott tájékoztató füzeteket rendszeresen pótolták, az ügyvédek elérhetősége és az információs táblák is mindvégig jól látható helyen voltak az előállító helyiségekben és a meghallgató irodák előterében.

A projekt végrehajtásának időtartama alatt a Bizottság tapasztalatai szerint jobban nyomon követhetővé vált a külföldi személyekkel szemben lefolytatott eljárások menete, illetve a Határőrség intézkedési gyakorlata. A Bizottság álláspontja szerint a projekt időtartama alatt érezhetően javult a határőrök együttműködési készsége. Egyre több esetben tapasztaltuk, hogy a Határőrség tolmács segítségével meghallgatta az eljárás alatt álló külföldi személyt, annak ellenére, hogy a Határőrséget – sajnos – továbbra sem kötelezi jogszabály arra, hogy a visszairányítás végrehajtása előtt meghallgassa az érintetteket, még akkor sem, ha a külföldi olyan országból érkezett, ahol az üldözés veszélye fennáll. A meghallgatásra vonatkozó törvényi kötelezettség hiányában nem zárható ki teljes bizonyossággal, hogy e joghézag miatt a Határőrség nem szerez idejében tudomást az illető külföldi üldözésének veszélyéről.

Fontos továbbá megemlíteni, hogy a Határőrség Országos Parancsnoksága és a Magyar Helsinki Bizottság között 2002-ben aláírt Együttműködési Megállapodás alapján évek óta szoros szakmai együttműködés áll fenn a két szervezet között. A megállapodás értelmében a Bizottság megbízott ügyvédei megfigyelő tevékenységet folytatnak, illetve jogi segítséget nyújtanak a Határőrség által fenntartott idegenrendészeti fogdákon (melyek elnevezése 2007. július elsejétől őrzött szállásra módosult).

2 Igény esetén a közbenső jelentéseket és azok kísérő dokumentumait (a Háromoldalú Munkacsoport 2007. májusi üléseiről készült feljegyzések, illetve a Bizottság 2007. szeptemberi jelentéséhez írott határőrségi megállapítások) a Magyar Helsinki Bizottság az érdeklődő rendelkezésére bocsátja a Háromoldalú Munkacsoport tagjainak a nyilvánosságra hozatalhoz való hozzájárulásának beszerzését követően.

III. Az idegenrendészeti és menekültügyi jogszabályi környezet változásainak rövid ismertetése

III.1. A 2007-ben érvényes jogszabályi környezet

A projekt végrehajtása szempontjából a Határőrség feladatait szabályozó releváns jogszabályok – tekintettel a 2007-ben bekövetkezett jogszabály-változásokra – a következők:

- a külföldiek beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2001. évi XXXIX. törvény (Idtv.),
- a 2007. július 1. napjától hatályos harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi II. törvény (Harmtv.),
- a menedékjogról szóló 1997. évi CXXXIX. törvény (rég. Met.),
- a fenti jogszabályok végrehajtásáról szóló rendeletek, így a 170/2001. (IX. 26.) Korm. rendelet a külföldiek beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2001. évi XXXIX. törvény végrehajtásáról,
- a 114/2007. (V. 24.) Korm. rendelet a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi II. törvény végrehajtásáról,
- 172/2001. (IX. 26.) Korm. rendelet a menekültügyi eljárás részletes szabályairól és a menedékesek okmányairól,
- a határőrizetről és a Határőrségről szóló 1997. évi XXXII. törvény,
- az 1978. évi IV. törvény a Büntető Törvénykönyvről,
- az 1998. évi XIX. törvény a büntetőeljárásról,

- a szabálysértésekről szóló 1999. évi LXIX. törvény,
- a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (Ket.).

2007-ben több, az idegenrendészeti területet szabályozó alapvető fontosságú jogszabály változott meg; 2007. július 1-jei hatállyal két új törvény lépett hatályba: – a *szabad mozgás jogáról szóló 2007. évi I. törvény (Szmtv.)* és a *harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi II. törvény (Harmtv.)*.

Az Szmtv. megalkotását az Európai Közösséget létrehozó szerződésben foglalt szabad mozgás és tartózkodás joga gyakorlásának biztosítása, valamint a magyar állampolgárok magyar állampolgársággal nem rendelkező családtagjaira vonatkozó egyenlő bánásmód megteremtése tette szükségessé. A jelen dokumentum alapjául szolgáló határmegfigyelő tevékenységnek azonban az Szmtv. által szabályozott jogterület nem képezi szerves részét, ezért annak részletes ismertetésétől eltekintünk.

A korábbi, 2007. július 1-ig hatályos Idtv.-t a Harmtv. helyezte hatályon kívül. Az új törvény lényeges újításai közül kiemelkedő jelentőségű az idegenrendészeti őrizet maximális időtartamának 6 hónapra rövidítése a korábbi 12 hónap helyett.

Nem hagyható figyelmen kívül az a tény, hogy a menedékkérők Magyarországra érkezésük pillanatában a Határőrség és a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal (BÁH) Idegenrendészeti Igazgatósága szemszögéből elsősorban külföldi állampolgárok, akik a menedékkérelm benyújtásán túl nem vonhatják ki magukat a külföldiek beutazására és tartózkodására vonatkozó jogi szabályozás alól.

A külföldiek beutazására és tartózkodására vonatkozó *rendészeti* szabályok akkor kerülnek előtérbe, ha a külföldi már összeütközésbe került velük (pl. a hatóságok elfogták illegális határátlépés vagy tartózkodás miatt), és csak ezt követően jelzi nemzetközi védelem iránti igényét. Ebben az esetben az Idtv. és a Harmtv. beutazásra és tartózkodásra vonatkozó rendelkezéseinek megsértése esetén a törvényben foglalt szankciók – beleértve a fogvatartásra vonatkozókat is – alkalmazhatóvá válnak. Ez a gyakorlatban azt jelenti, hogy határsértő, de nemzetközi védelmet kérő külföldi ellen a menekültügyi eljárást megelőzően megindul az idegenrendészeti eljárás is.

Bár az elmúlt években a fogva tartott menedékkérők száma számottevően csökkent, a 2007. július 1-ig hatályos Idtv. és a végrehajtására kiadott 170/2001. számú kormányrendelet alkalmazása körüli bizonytalanságok továbbra is fennálltak. A magyar menedékjog néhány rendelkezése azonban számos esetben hatásos eszköznek bizonyult a menedékkérők őrizetbe vételének megakadályozására, illetve

fogvatartásuk megszüntetésére. Mind a korábbi, mind a jelenleg hatályos idegenrendészeti jogszabályok értelmében az idegenrendészeti eljárás során kinyilvánított, a menedékkérelmi kérelem benyújtására irányuló szándék esetén az idegenrendészeti hatóságnak (a Határőrségnek) kötelessége a kérelem regisztrálása és haladéktalan továbbítása a menekültügyi hatóságnak (BÁH). Ezen túl az idegenrendészeti hatóság (a Határőrség) köteles volt gondoskodni a menedékkérőnek az illetékes menekültügyi hatóság által meghatározott befogadó állomásra történő irányításáról vagy indokolt esetben odaszállításáról.³ A megfigyelők beszámolója szerint a Határőrség legújabb gyakorlata az, hogy amennyiben elfogásakor azonnal védelmet kér a külföldi, akkor pár órán belül átadják (átszállítják) a BÁH békéscsabai befogadó állomásának.

A határmegfigyelő projekt annak vizsgálatára irányul, hogy a nemzetközi védelmet kereső, az országhatáron – jogszerű vagy jogszerűtlen módon – belépett vagy belépni szándékozó külföldiek hogyan tudják ténylegesen gyakorolni a menedékkéréshez való jogukat, továbbá hogyan érvényesülnek egyéb, nemzetközi szerződésekben és a hazai jogszabályokban biztosított jogaik.

Fontos hangsúlyoznunk tehát, hogy a megfigyelés során azon külföldiek jogainak érvényesülését vizsgáltuk, akik – noha feltehetően a menedékkérés céljával érkeznek az országba – formálisan még nem tekinthetők menedékkérőnek, hiszen nem nyújtottak be menedékkérelmi kérelmet. A fontos distinkció jogszabályi háttér az, hogy a régi Met. alkalmazásakor a menedékkérelmi kérelem benyújtásának szándékát a Határőrség írásba foglalta, és praktikusán ettől a pillanattól tekintették az idegenrendészeti és menekültügyi hatóságok az eljárást megindítottnak, tekintettel a 172/2001. (IX. 26.) Korm. rendelet azon rendelkezésére, amely a menekültügyi eljárásban történő közreműködést szabályozta az érintett hatóságok között⁴. Ezzel szemben a 2008-ban hatályba lépett jogszabályi változások folytán – mint ezt a jelentés következő pontjában részletesen ismertetjük – a menekültügyi eljárás a menekültügyi hatóságnál benyújtott kérelemmel indul, így addig, amíg kérelmük megérkezik, jogaikra és jogi helyzetükre nem a menedékkérőkre irányadó, igen részletes szabályozás vonatkozik, hanem az a joganyag, amelynek alapján a határőrizeti szervek a külföldi

3 Régi Met. 30. § (2) bek. c) pont

4 A régi Met. végrehajtásáról szóló 172/2001. (IX. 26.) Korm. rendelet 2. § (1) bekezdése szerint „Ha a külföldi menekültkénti vagy menedékeskénti elismerésére irányuló szándékát idegenrendészeti eljárás során nyilvánítja ki, az idegenrendészeti hatóság a nyilatkozatot írásba foglalja.” Az írásba foglalt elismerés iránti nyilatkozat tartalmazott többek között minden lényeges személyazonosító adatot, valamint a menekülés körülményeinek rövid leírását.

beléptetését a Schengeni határ-ellenőrzési kódex értelmében megtagadják, a külföldit visszairányítják.⁵

A Harmtv. igen szűkszavúan szól a visszairányítás alatt álló külföldiek helyzetéről, és lényegében csak annyit ír elő, hogy a visszairányított köteles az intézkedés végrehajtása érdekében tipikusan a határterület vagy a repülőtér meghatározott helyén tartózkodni⁶. A hatóság köteles a visszairányított személyek elhelyezésére szolgáló helyiségben az alapvető ellátásokat (elhelyezés, napi háromszori étkezés, személyi felszerelés) biztosítani⁷.

Az idegenrendészeti joganyag háttérjogszabálya a Ket., ennek megfelelően az abban biztosított jogok megilletik a visszairányított külföldi állampolgárt is, amennyiben a speciális idegenrendészeti jogszabályok másként nem rendelkeznek.

A visszairányított külföldiek jogai szempontjából szintén relevánsak a céljában és alapvető jellemzőiben igen hasonló jogintézmény, az idegenrendészeti őrizetben lévő külföldiek jogaira és kötelességeire vonatkozó szabályok⁸. Noha az idegenrendészeti őrizet esetében a szabadságmegvonás időtartama és ennek megfelelően annak jellege jóval súlyosabb korlátozásokat jelent a visszairányítással járó szabadságkorlátozáshoz képest, a szabadságmegvonás alatt a külföldit megillető jogok alapvető tartalma azonos kell, hogy legyen.

A határmegfigyelés során tehát a visszairányított külföldiek jogérvényesülésének mércéjeként a fenti jogi szabályozásban foglalt jogok érvényesülését vizsgáltuk.

III.2. A 2008-ban hatályba lépett releváns jogszabályi változások

Ugyan nem a határmegfigyelő projekt 2007. évi tapasztalataihoz kapcsolódik, fontosnak tartjuk megemlíteni a menedékkérelem benyújtásához fűződő jogkövetkezmények szempontjából azt, hogy e téren kiemelkedő jelentőségű változást hozott a menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény (új Met.), amely 2008. január 1. napjától lépett hatályba.

Az új menedékjogi törvénnyel a Magyar Köztársaság átültette a nemzeti jogrendszerbe többek között a Tanács 2004/83/EK irányelvét a harmadik országok állampol-

5 Harmtv. 40. §

6 Harmtv. 41. § (1) bek.

7 Harmtv. Vhr. 112. § és 132. §

8 Idtv. 54 § (2) bekezdése és a Harmtv. 61.§ (3) bekezdése

gárainak, illetve a hontalan személyeknek menekültként vagy a más okból nemzetközi védelemre jogosultként való elismerése feltételeiről és az e státuszok tartalmára vonatkozó minimumszabályokról („Kvalifikációs irányelv”). Az új Met. alapjaiban változtatta meg a menekültügy addigi rendszerét, az addig egységes menedékjogi eljárást két szakaszra osztotta: előzetes vizsgálati eljárásra és érdemi eljárásra.

Az új Met. további fontos és előremutató rendelkezése, hogy ha a kérelmező idegenrendészeti őrizetben van az előzetes vizsgálati eljárás ideje alatt, és a kérelmet a menekültügyi hatóság érdemi eljárásra utalja, akkor a menekültügyi hatóság kezdeményezésére az idegenrendészeti hatóság az őrizetet megszünteti⁹.

A korábbi gyakorlathoz képest változást hozott az új Met. azon rendelkezése is, amelynek értelmében a menedékjogi eljárás a menekültügyi hatóságnál benyújtott elismerés iránti kérelemre indul¹⁰. Írásbeli kérelem esetén a benyújtás napja az a nap, amelyen a kérelem a menekültügyi hatósághoz megérkezik¹¹. A Rendőrség haladéktalanul értesíti a menekültügyi hatóságot, miután a menekültkénti elismerés iránti kérelem benyújtásának szándékát jegyzőkönyvbe foglalja¹². Következésképpen addig nem tekinthető menedékkérőnek a külföldi, amíg kérelmét a menekültügyi hatóság előtt akár szóban, akár írásban ki nem nyilvánította¹³.

A menedékkérők átadását a BÁH-nak – a jogszabályokon kívül – részletesen a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal főigazgatójának, a Határőrség országos parancsnokának és az Országos Rendőrfőkapitánynak az 57/2007. (X. 26.) számú Együttes Intézkedése szabályozza, amelynek X. Fejezete rendelkezik a fenti hatóságok együttműködéséről a menekültügyi eljárásban. Ennek értelmében azokat a külföldieket, akik a Határőrségnél jelentkeznek, és haladéktalanul kifejezik menekültkénti elismerésre irányuló szándékukat, a BÁH-hoz kell irányítani¹⁴. Ha a kérelmező külföldi állampolgár büntetőeljárás hatálya alatt áll, az illetékes nyomozó hatóság a

9 Új Met. 55. § (3) bekezdése

10 Új Met. 35. § (1) bekezdése

11 301/2007. (XI. 9.) Korm. rendelet 62. § (3) bekezdése

12 301/2007. (XI. 9.) Korm. rendelet 64. § (2) bekezdése: „Ha a külföldi elismerés iránti kérelem benyújtására irányuló szándékát idegenrendészeti, szabálysértési vagy büntetőeljárás során nyilvánítja ki, nyilatkozatát az eljáró hatóság jegyzőkönyvbe foglalja, és – a jegyzőkönyv, valamint az általa rögzített ujjnyomatlap egyidejű megküldésével – haladéktalanul értesíti a menekültügyi hatóságot, valamint az előzetes vizsgálati eljárás alatt állók elhelyezésére szolgáló befogadó állomást.”

13 A személyes megjelenés kötelezettségéről az új Met. 35. § (4) bekezdése: „Az elismerés iránti kérelem előterjesztésekor az elismerését kérőnek a menekültügyi hatóság előtt személyesen meg kell jelennie.”

14 57/2007. (X. 26.) Együttes Intézkedés X. Fejezet 50. pontja

kérelem előterjesztéséről soron kívül értesíti a menekültügyi hatóságot¹⁵. Azokat az idegenrendészeti eljárás alatt álló külföldieket, akik őrzött szálláson tartózkodnak és menekültkénti elismerésre irányuló szándékukat fejezik ki, a menekültügyi hatóság – pszichiátriai szakorvosi véleményre alapozott – javaslatára az eljáró idegenrendészeti hatóság azonnal szabadítani köteles¹⁶.

Az Együttes Intézkedés átdolgozása a szervezeti átalakulásokra, illetve a megváltozott jogszabályokra tekintettel befejeződött, az új intézkedés 2008. május 30-án lépett hatályba. A tárgyalások egyik sarkalatos pontja a menekültügyi eljárással kapcsolatos szállítások egyeztetése volt, mivel a BÁH – annak ellenére, hogy erre a 301/2007. (XI. 9.) Korm. rendelet 64. § (3) bekezdése alapján jogszabályi kötelezettsége van – nem rendelkezik az ehhez szükséges feltételekkel. A szállítások döntő többségét a Rendőrség 2008. január elsejétől az új intézkedés hatályba lépéséig jogszabályi kötelezettség nélkül is végrehajtotta, ami jelentős anyagi terhet rótt a szervezetre. Az új intézkedés alapján a Rendőrség azokban az esetekben, amikor nincs jogszabályi kötelezettsége, a BÁH megkeresésére továbbra is végrehajtja a szállításokat és a felmerülő költségek tekintetében a két szervezet gazdasági szervei a későbbiekben, külön megállapodásban intézkednek.

A fent ismertetett jogszabályi változások és az Együttes Intézkedések alapján a menedékkérőket ma érzékelhetően rövidebb ideig tartják idegenrendészeti eljárásban elrendelt őrizetben, és a menekültügyi eljárás érdemi szakaszában már nyitott befogadó állomáson helyezik el. A Bizottság minden olyan változást üdvözlő, amelyek következtében hatékonyabbá válik a menekültügyben érintett szervezetek együttműködése, és a menedékkérők a lehető leghamarabb bekerülnek a menedékjogi eljárásba.

15 57/2007. (X. 26.) Együttes Intézkedés X. Fejezet 54. pontja

16 57/2007. (X. 26.) Együttes Intézkedés X. Fejezet 56. pontja

IV. A határmegfigyelés módszertana

A Háromoldalú Megállapodás szerint a Helsinkai Bizottság az UNHCR megbízásából határmegfigyelő tevékenységet folytat a szerb–magyar és az ukrán–magyar határszakaszokon, valamint a Ferihegyi Nemzetközi Repülőtéren.

A Háromoldalú Megállapodás végrehajtására a Bizottság három üggyéddel kötött szerződést abból a célból, hogy havi két-két alkalommal, adott esetben bármely napszakban egyedi megfigyelő látogatásokat tegyenek az érintett határterületeken. A monitorozók feladata az volt, hogy felkeressék azokat a határszakaszokat, ahol a külföldiek rövid idejű fogvatartására (előállítására) alkalmas határőrségi létesítmények találhatóak, és látogatásuk alkalmával a Határőrség statisztikai nyilvántartásaiból adatokat szerezzenek a külföldiek ügyében lefolytatott, vagy még folyamatban lévő idegenrendészeti, illetve menekültügyi eljárásokról. A megfigyelést végző üggyédek a megállapodás értelmében meghallgathatták az itt fogva tartottakat, erre azonban a meglátogatott helyszínek közül – az illegális migráció időbeli dinamikájának sajátosságai következtében – szinte kizárólag a Ferihegyi Nemzetközi Repülőtéren került sor. (dr. Juhász Pál és Szabó Tímea 2007. október 8-i látogatása alkalmával egyszer találkozott és beszélt elfogott illegális határátlépőkkel a szerb határ mentén). A monitorozók betekintheztek a már visszaküldött személyekre vonatkozó – anonimizált – iratanyagba, a hatályos adatvédelmi jogszabályoknak megfelelően¹⁷.

A Bizottság a monitorozó látogatásokról esedékességük előtt két nappal tájékoztatta az UNHCR-t és a Határőrséget, pontosan meghatározva a látogatás helyét és idejét. Számos esetben előfordult, hogy tolmács közreműködésére volt szükség, ez

¹⁷ A személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (a továbbiakban Avtv.)

esetben külön meghatalmazó levél csatolásával nyílt lehetőség a tolmács igénybevételére.

A Háromoldalú Megállapodás alapján a Bizottság munkatársai – a Felek által aláírt megbízólevelük birtokában – beléphetnek valamennyi, a Határőrség felügyelete alá tartozó előállító helyiségbe, és beszélhetnek az ott fogva tartott személyekkel. A látogató ügyvédek bemutatkoznak azoknak, akiket meg szeretnének hallgatni, tájékoztatják őket a látogatás céljáról, továbbá arról, hogy nem a hatóság képviselői, és a fogvatartottak a beszélgetést szabadon visszautasíthatják.

A Háromoldalú Megállapodás értelmében a Határőrség biztosítja, hogy a megfigyelés résztvevői előre meghatározott témakörben és állampolgársági kategóriában betekinthessenek az eljárás alá vont külföldiek iratanyagának a fénymásolatába akkor is, ha a külföldi már nincs az országban. Ilyen esetben a fénymásolatot a hatályos adatvédelmi rendelkezéseknek megfelelően, a személyes adatok védelme érdekében alkalmatlanná kell tenni a külföldi személyének azonosítására. Ez a felhatalmazás jelentősen megnövelte a megismerhető iratok körét.

Ugyan a korábban fogva tartott külföldiek iratai a határőr-igazgatóság irattárában, és nem a határrendészeti kirendeltségeken találhatóak, a Háromoldalú Megállapodás értelmében a Bizottság a megfigyelő látogatás bejelentésekor jelezheti, mely külföldiek – személyazonosításra alkalmatlan formájú – irataiba kíván betekinteni a látogatás helyszínén. A kezdeti időszakban erre vonatkozó kérést a Bizottság nem terjesztett elő. Az első közbenső jelentés megtárgyalásakor az iratbetekintés részleteit a Felek tisztázták, és ezt követően az iratbetekintés gyakorlásában nem merült fel probléma.

A Bizottság megbízott ügyvédei a monitorozó látogatásokról beszámolót készítenek, amelyet a Bizottság a látogatást követő 15 napon belül megküld a Határőrségnek, illetve az UNHCR-nek. A Felek minden jelentéshez megjegyzéseket, észrevételeket és javaslatokat fűzhetnek.

V. A projekt során megfigyelt határőrségi létesítmények bemutatása

A program végrehajtása során, 2007-ben a Magyar Helsinki Bizottság megbízásából három határszakaszon – a Ferihegyi Nemzetközi Repülőtéren, az ukrán–magyar határszakaszon és a szerb–magyar határszakaszon – három megbízott ügyvéd végzett határmegfigyelő tevékenységet. Az alábbi V. fejezetben röviden ismertetjük a megfigyelt határőrségi létesítményeket. A látogatások során tapasztaltak tüzetes bemutatására a VI. fejezetben kerül sor.

V.1. Ferihegyi Nemzetközi Repülőtér – Budapesti Határőr Igazgatóság

A Bizottság megfigyelője a határmegfigyelés keretében Budapesten, a Ferihegyi Nemzetközi Repülőtéren az alábbi helyszíneket tekintette meg: 1. a *repülőtér 2A termináljában található hatósági átszállító helyiséget*; 2. a *repülőtér 2B termináljában a visszairányított személyek tartózkodási helyéül kijelölt helyiséget* (az ún. „kis közösségi szállást”). A Háromoldalú Megállapodás alapján a monitorozást végző ügyvéd a Budapesti Határőr Igazgatóság Idegenrendészeti és Szabálysértési Osztályán (e jelentés elkészültekor már Repülőtéri Rendőr Igazgatóság Idegenrendészeti Osztály) a visszairányítás hatálya alatt álló személyek aktáiba tekintett be a releváns adatvédelmi szabályok tiszteletben tartásával.

V.1.1. A hatósági átszállító helyiség

A határmegfigyelést végző ügyvéd tapasztalatai szerint a 2A terminálon található *hatósági átszállító helyiséget* főként akkor használja a Határőrség, ha más, európai uniós társhatóságok légi úton végrehajtott kitoloncolásában működik közre. Tehát a Határőrség ezekben az esetekben nem az ügy uraként jár el, pusztán közreműködik a más hatóságok által elrendelt intézkedés végrehajtásában. Adott esetben előfordulhat, hogy más EU tagállamból visszairányított külföldiek tranzitálnak Budapesten, akik felett azonban a Határőrségnek nincs hatásköre. Ők formálisan tehát nem tartózkodnak az országban, az ellátásukkal járó költséget pedig nem fizetik a társhatóságok sem. A Bizottság megfigyelései szerint megállapítható, hogy a fenti helyiségben történő elhelyezést és a visszairányítást szabályozó jogi normák meglehetősen elnagyoltak, így például a hatósági átszállító helyiségben történő elhelyezésről a Határőrség nem hoz külön (formális) határozatot, mert a légi úton történő kiutasítás céljából történő átszállítás eseteiben biztosított segítségnyújtásról szóló 2003/110/EK Tanácsi Irányelv, illetve kétoldalú visszafogadási egyezmények hatósági átszállításra vonatkozó rendelkezései alapján nyújt segítséget a másik társhatóságnak.

A Ferihegyi Nemzetközi Repülőtér *hatósági átszállító helyisége* – a repülőtér tranzitterületének 2008 eleji átalakításáig – az útlevélkezelők mellett elhelyezkedő, természetes fényforrást nélkülöző, tükrös ablakokkal elválasztott, körülbelül 20–25 nm nagyságú helyiség, amelyet nagyjából 20 személy befogadására repülőtéri várópadokkal és két asztallal rendeztek be. A helyiségben található egy nyilvános telefonkészülék, továbbá egy információs tábla több budapesti nagykövetség és konzulátus, az IOM és a UNHCR, valamint a Magyar Helsinki Bizottság elérhetőségével. Nem kapcsolódik ehhez a helyiséghez mosdó, mellékhelyiség, ezért az itt elhelyezettek legalapvetőbb szükségleteik kielégítéséhez is a határőrök tevékeny együttműködésére van szükség. A monitorozást végző ügyvéd tapasztalatai szerint előfordult, hogy a hatósági átszállító helyiségben huzamosabb ideig tartózkodtak hatósági átszállítás alatt álló személyek, annak ellenére, hogy a hosszabb szabadságelvonás esetére nincs megfelelő infrastruktúra. A Háromoldalú Munkacsoport tagjai egyetértettek abban, hogy e körben a repülőtér üzemeltető Budapest Airport Zrt. vezetésével lenne célszerű további megbeszéléseket folytatni, hiszen itt koordinációs és logisztikai problémáról van szó.

Az itt elhelyezett személyek elméletileg ugyanúgy jogosultak menedékkérelmek benyújtására, mint a Határőrség által fenntartott más helyiségekben elhelyezett, más jogállású személyek. Az alapvető emberi jogok érvényesülését szem előtt tartó meg-

állapításaink között részletesen kifejtett észrevételeinkre itt csak utalunk azzal, hogy a Bizottság aggályosnak tartja, hogy a hatósági átszállító helyiségben nincs lehetőség a tisztálkodásra, nincs mellékhelyiség sem, dohányozni, élelmet és telefonkártyát vásárolni pedig csak akkor lehet, ha a Határőrség személyzete megfelelő kapacitással rendelkezik az itt elhelyezettek kísérésére.

Az 2003/110/EK tanácsi irányelv vagy visszafogadási egyezmény alapján végrehajtott hatósági átszállítások során a hatóság (korábban Határőrség, jelenleg Rendőrség) köteles a harmadik országbeli állampolgárt a légi járműnél fogadni, és a repülőtéren tartózkodás teljes időtartama alatt felügyeletét biztosítani. Ez úgy oldható meg biztonságosan, ha az ún. rendes utasforgalomtól e személyeket elkülönítik. Az elkülönítést indokolja továbbá, hogy az átszállított személy is jogosult arra, hogy ne lássa mindenki, hogy őt kísérik, továbbá az utasokat se irritálja a padokon fekvő külföldiek látványa.

A magyar hatóságnak – mivel egy másik állam döntésének végrehajtása során közreműködőként vesz részt az eljárásban – sem nemzetközi, sem hazai jogszabályból eredő határozathozatali kötelezettsége nincs, a tájékoztatásra vonatkozó kötelezettség is a kiinduló államot terheli.

A repülőtér sajátosságából adódik, hogy sok esetben nem oldható meg a természetes fényforrás biztosítása sem az utasforgalomban részt vevő, sem a szolgálati feladatokat ellátó személyek számára.

A helyiséghez valóban nem tartozik tisztálkodásra szolgáló mellékhelyiség, azonban a hatóság képviselői az alapvető szükségletek (WC, ivóvíz) kielégítését kérésre azonnal, egyéb igények (vásárlás, dohányzás) kielégítését a szolgálati feladatok függvényében mindig teljesítik.

V.1.2. A visszairányított személyek tartózkodási helyüül kijelölt helyiség

A 2B terminálban található, a visszairányított személyek tartózkodási helyüül kijelölt helyiségben azokat a külföldi állampolgárokat helyezik el, akiknek a visszairányítását a Határőrség rendelte el (jellemzően érvényes úti okmányok hiánya miatt) és akiknek a visszairányítását aznap (az elrendelés napján) nem lehet végrehajtani.

A visszairányított személyek tartózkodási helyüül szolgáló helyiség két szobából áll, melyekben két-két emeletes ágyon nyolc személyt lehet elhelyezni. A két szoba közt

van egy kis előszoba, ahol szükség esetén az őrszemélyzet tartózkodik. A szobák hozzátétőlegesen 10–10 nm nagyságúak, a két szobában nem, de a köztük található helyiségben van ablak, természetes fény. Mindkét szoba fürdőszobával egészül ki, valamint elérhetőek a Bizottság és a Menedék – Migránsokat Segítő Egyesület tájékoztató füzetei. Fontos megjegyeznünk, hogy itt nem található telefonkészülék, így az itt elhelyezett személyeknek külön kérniük kell a határőröktől, hogy tegyék lehetővé számukra a telefonhasználatot. Hogy a kérést teljesítik-e, a szolgáltatban lévő határőrök elfoglaltságától függ. Ez kifejezetten aggályos, mivel akár nyolc napig is itt tartózkodhatnak a külföldiek, és a külvilággal való kapcsolattartás jogát tulajdonképpen csak közvetetten, az éppen szolgáltatot teljesítő határőr kapacitásától és jóindulatától függően gyakorolhatják.

A visszairányítás hatálya alatt álló személyek elhelyezését és élelmezését a szállító légitársaság köteles magára vállalni,¹⁸ így az elhelyezést a Határőrség biztosítja, de annak körülményeiért a légitársaság is felelős. A visszairányítási intézkedés alatt állók a Határőrségtől kapnak ágyneműt, tisztálkodószereket, és ha nem önellátóak, a napi háromszori étkezést a szállító légitársaság költségére kell biztosítani. A repülőtéren monitorozó ügyvéd értesülései szerint ezt az esetek többségében a Malév Zrt. közreműködésével oldják meg.

Ebben a helyiségben az elhelyezettek az általános tapasztalatok szerint átlagosan 1–2 éjszakát töltenek, mielőtt visszairányításukat végrehajtanák.

A visszairányított személyek tartózkodására kijelölt helyiségben lévőknek az ott tartózkodás alatt nincs lehetőségük a szabad levegőn való tartózkodásra, noha az itt foganatosított szabadságkorlátozás elvben akár 8 napig is tarthat. Megfelelő jogszabályi környezet hiányában azonban jelenleg nem megoldott szabad levegőn tartózkodásuk. (E hiányossággal kapcsolatos észrevételeinket a VI.12. pontban ismertetjük részletesen.)

A Háromoldalú Munkacsoport tagjai egyetértettek abban, hogy az elhelyezés körülményei szempontjából kielégítőbb megoldást jelentene, ha a visszairányítás alatt állók is a Repülőtéri Rendőr Igazgatóság őrzött szállásán lennének elhelyezve, hiszen ott biztosítottak a fogvatartás megfelelő körülményei. A légitársaságok felelősségével kapcsolatban azonban erre pusztán jogi fikció útján nyílna lehetőség, mert annak a külföldinek a visszaszállítására nem kötelezhető a légitársaság, aki elhagyja a repülőtér területét.

18 Harmtv. 69. § (3) bekezdése

V.2. Szerb–magyar határszakasz – Kiskunhalasi Határőr Igazgatóság és Idegenrendészeti Központ

A Helsinki Bizottság megfigyelője a következő helyszíneket tekintette meg a határ-megfigyelő projekt keretében: *Hercegszántó, Bácsalmás, Bácsbokod, Kelebia* és *Szeged Határrendészeti Kirendeltségeket*, valamint az ezekhez tartozó határátkelőhelyeket (*Tompa, Kelebia, Bácsalmás, Röske, Tiszasziget*).

Általánosságban elmondható, hogy valamennyi határőrségi létesítményben megfelelő körülményeket tapasztalt a Bizottság megbízott ügyvédje. Kivételt csupán a bácsbokodi előállító helyiség képezett, az év során azonban a hercegszántói kirendeltséggel együtt ezt is felújították.

A tompai határátkelőn nincs előállító helyiség, mindössze egy „biztonságos őrizet céljára kialakított helyiség” áll a Határőrség rendelkezésére. Kelebia vasúti határátkelő, megfelelő fogvatartási körülményekkel. A bácsalmási határátkelőhelyet kizárólag magyar és szerb állampolgárok vehetik igénybe, a nappali órákban. A tiszaszigeti határátkelő szintén a két szomszédos állam állampolgárai részére áll nyitva, kizárólag nappal. Röszkén az M5-ös autópálya megépülése óta megnövekedett határforgalom ellenére mindössze egy, négy székkel ellátott helyiség szolgál előállítóként, ide a határról előállított személyeket helyezik, akiknek beléptetése „problematikus”. Összességében elmondható, hogy az előállító helyiségek felszereltsége, tisztasági állapota megfelelő.

A Röszkére előállított személyek a hivatkozott helyiségben csak a szállítási feladatot végrehajtó gépjármű helyszínre érkezéséig tartózkodnak, ezt követően átszállításra kerülnek Szeged Határrendészeti Kirendeltségre, ahol minden előírásnak megfelelő, korszerű előállító helyiség található.

Dr. Juhász Pál sok éven át dolgozott a Bizottsággal, megbízható és kiemelkedő tudású szakemberként. Sajnos 2008 elején, hosszú betegeskedés után elhunyt. Élete utolsó időszakáig végezte munkáját, de több látogatásáról nem készítette el a jelentését. Így a szerb–magyar határszakasz megfigyelésének adatai részben hiányosak.

V.3. Ukrán–magyar határszakasz – Nyírbátori Határőr Igazgatóság és Idegenrendészeti Központ

Az ukrán–magyar határszakaszon a Magyar Helsinki Bizottság által megbízott budapesti ügyvéd végzett határmegfigyelési tevékenységet a projekt 2007-es megvalósítása során. Az alábbi helyszíneket tekintette meg: *Záhony, Barabás, Beregsurány, Kölcse Határrendészeti Kirendeltségeket*, valamint az ezekhez tartozó határátkelőhelyeket (*Záhony, Barabás, Beregsurány, Lónya, Tiszabecs határátkelőhelyek*).

A térségben a schengeni csatlakozásra felkészülve komoly felújításokat végeztek a Határőrség kirendeltségein, számos helyen teljesen új épületbe költöztek, új előállító helyiségekkel, mosdóval, meghallgatókkal. A fekhelyek, székek és asztalok szinte mindenütt egységesen a földhöz vannak csavarozva, a fürdőszobák vandálbiztosak. Többnyelvű, az UNHCR és a Bizottság által készített tájékoztató füzetek a legtöbb vizsgált helyiségben megtalálhatóak voltak, a projekt időtartama alatt a Bizottság munkatársai többször feltöltötték a készletet.

VI. Megállapítások, különös tekintettel a jogszabályokban biztosított jogok érvényesülésére

VI.1. A menedék kereséséhez való jog általános jogszabályi alapja

A Határőrség – az e jelentés megírásakor már nem hatályos – a határőrizetről és a Határőrsegről szóló 1997. évi XXXII. törvény 37. §-ának megfelelően együttműködik a társadalmi szervezetekkel. A Háromoldalú Megállapodás létrejötté mérföldkő a Határőrség, az UNHCR, valamint a civil szervezetek együttműködésének történetében. A megállapodás kidolgozása és megkötése alapvetően a menedékhez való általános és egyetemes jog elismeréséből, jelentőségének felismeréséből következett: a megfigyelő tevékenység célja, hogy elősegítse a menekülők belépését a biztonságot nyújtó ország területére, és hozzájárulását a menedékjogi eljáráshoz (*access to territory, access to procedure*).

A Magyar Köztársaság a menekültek helyzetére vonatkozó 1951. évi július hó 28. napján elfogadott egyezmény (a továbbiakban Genfi Egyezmény), valamint a menekültek helyzetére vonatkozóan az 1967. évi január hó 31. napján létrejött jegyzőkönyv (a továbbiakban 1967. évi Jegyzőkönyv) részes államaként köteles az ezen nemzetközi jogi dokumentumokban foglaltakat tiszteletben tartani és alkalmazni. A hazai jogszabályok közül legfontosabbként az Alkotmány 65. §-ának (1) bekezdése értelmében a Magyar Köztársaság menedékjogot nyújt azoknak, akiket

hazájukban a Genfi Egyezményben felsorolt okok miatt üldöznek, illetve akiknek az üldözéstől való félelme megalapozott.

Az Európai Unió menedékjogi irányelvei is leszögezik, hogy a Genfi Egyezmény és a Jegyzőkönyv a menekültek védelmét szolgáló nemzetközi jogi rendszer sarokkövét képezi.¹⁹

A menekültkénti elismerés kérelmezéséhez fűződő jog pontos tartalmát és terjedelmét a jelen dokumentum III. fejezetében ismertetett menedékjogi és idegenrendészeti törvények, illetve a végrehajtásukra kiadott rendeletek határozzák meg.

A nemzetközi védelemre szoruló személyek, menedékkérők oltalmának elsődleges feltétele, hogy beléphessenek az oltalmat nyújtó ország területére, és részesei lehessenek a menekültügyi eljárásnak. Természetesen azok vonatkozásában, akik nem szorulnak nemzetközi védelemre, a Háromoldalú Megállapodást megkötő Felek elismerik a Határország törvényi kötelezettségét, hogy feladatát humánusan ellátva, az érintettek emberi jogait és méltóságát tiszteletben tartva, a védelemre nem szorulókat visszairányítsák abba az országba, ahová a Harmtv. 40. §-ának (1) bekezdése alapján visszairányíthatók, illetve foganatosítsák az idegenrendészeti hatóság vagy a bíróság által elrendelt kiutasításuk végrehajtását, tekintetbe véve a visszaküldés tilalmára vonatkozó, a törvény 51. §-ában és az 52. § (1) bekezdésében foglalt rendelkezéseket is.

A határmegfigyelő projekt során a monitorok főként visszairányítási intézkedés alatt álló személyeket hallgattak meg, továbbá már visszairányított személyek aktáit tekintették meg.

VI.2. A menedékhez való jog tényleges gyakorlása

A menedékhez való jog gyakorlására irányadó szabályként rögzítette a régi Met. 31. §-a, hogy a kérelmező szóban vagy írásban terjesztheti elő menedékkérelmét. A törvényi megfogalmazás tehát nem pontosította a menedékkérellem benyújtásának minimális követelményeit, körülményeit.

¹⁹ A Tanács 2004/83/EK irányelve (2004. április 29.) a harmadik országok állampolgárainak, illetve a hontalan személyeknek menekültként vagy a más okból nemzetközi védelemre jogosultként való elismerésének feltételeiről és az e státuszok tartalmára vonatkozó minimumszabályokról, Preambulum 3. pontja

A menedékkérelem benyújtásának pontos körülményeit nehéz utólag, az ügyiratokból rekonstruálni, mivel erre vonatkozóan a határőrök feljegyzései csak eseti jellegűek, tartalmuk és terjedelmük is változó, gyakran a jegyzőkönyvekből sem követhetőek pontosan a menedékkérelem benyújtásakor történtek.

Részben a helyszín könnyű megközelíthetősége, részben pedig speciális jellege miatt a következő pontban alapvetően a Ferihegyi Nemzetközi Repülőtér megfigyelése során szerzett tapasztalatokat ismertetjük, mert itt jutott a megfigyelést végző ügyvéd a legtöbb érdemi információhoz a menedékhez való jog gyakorlásáról. A repülőtéren tett látogatások során a megfigyelő több esetben is találkozott, beszélgetett visszairányítás alatt álló személyekkel, míg az ukrán–magyar határszakaszon egyszer sem sikerült előállító helyiségben elhelyezett személyekkel találkozni. A szerb–magyar határon a monitorozást végző ügyvéd beszámolója szerint mindössze egyszer sikerült visszairányításukra váró személyeket meghallgatni.²⁰

A rendelkezésünkre álló határőrségi statisztikák szerint a határmegfigyelő projekt indulását megelőző években, különösen 2005-ben igen alacsony volt a Ferihegyi Nemzetközi Repülőtéren benyújtott menedékkérelmek száma. A projekt egyik alapfeltevése az volt, hogy valójában a potenciális menedékkérők számottevő része nem tud menedéket kérni, mert nem rendelkezik ehhez megfelelő információkkal.

A UNHCR rendelkezésére álló statisztika értelmében 1999-től 2007-ig az alábbiak szerint alakult a közel 8 milliós utasforgalmú Ferihegyi Nemzetközi Repülőtéren benyújtott menedékkérelmek száma:

Év	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Menedékkérelmek száma	0	0	7	12	19	8	40	47
Az összes benyújtott kérelemhez viszonyítva (%)	0%	0%	0,001%	0,005%	0,012%	0,005%	0,019%	0,014%
	(7,801)	(9,554)	(6,412)	(2,401)	(1,600)	(1,609)	(2,117)	(3,419)

20 Dr. Juhász Pál súlyos személyes és egészségügyi problémái miatt a projekt végrehajtása során nem álltak rendelkezésünkre folyamatos jelentések.

A szerb–magyar határszakaszon végrehajtott monitorozásokról a Határőrség csak a kezdeti időszakban (2007. március 16., március 30., április 12., április 24.) kapott a megállapodás IV. 6. pontja szerinti jelentést. Ezt követően még tizenegy látogatás bejelentésére került sor (2007. június 8., június 14., június 19., június 29., július 5., július 19., augusztus 16., augusztus 23., szeptember 27–28., október 8., november 28–30.). A látogatásokról egy esetben készült jelentés, az október 8-án lezajlottól, amelyen a Bizottság munkatársa is részt vett.

A kiugró növekedés igazolni látszik azt a feltevést, hogy a határmegfigyelő projektekre szükség van, hiszen a megfigyelést végző ügyvéd jelenléte és az általa adott tájékoztatás jelentős mértékben hozzájárulhat ahhoz, hogy a védelemre szoruló személyek élhessenek a menedék kéréséhez való, jogszabályokban biztosított jogukkal. Ezenkívül az elmúlt évek statisztikái arra utalnak, hogy a menekülők növekvő számában érkeznek repülővel az országba.

A Háromoldalú Megállapodás megkötése előtti időszakban nemcsak a repülőtéren, hanem országosan is megfigyelhető a menekültkénti elismerésüket kérők alacsony száma. A 2000-es és 2001-es évre nem áll rendelkezésünkre adat bontásban arra vonatkozóan, hogy a Budapesti Határőr Igazgatóságon benyújtott kérelmekből hány esetben terjesztették azt elő a repülőtéren, illetve a közösségi szálláson, majd 2001-től az idegenrendészeti fogdában.

A Helsinki Bizottság nem rendelkezik átfogó információval arról, hogy a Határőrség a gyakorlatban pontosan mit tekint, illetve mit nem tekint a menedékkérellem benyújtása iránti szándék kifejezésének. A megfigyelők egyike sem volt szemtanúja olyan helyzetnek, amikor a külföldi éppen menedéket kért. A Budapesti Határőr Igazgatóság egyik vezető beosztású képviselőjének tájékoztatása szerint a menedékhez való jog gyakorlásához több feltétel együttes teljesítése szükséges: a gyakorlatban a hatóság azt várja a potenciális kérelmezőtől, hogy szóban, valamely, mindkét fél által értett nyelven egyértelműen menedéket (asylum) kérjen, vagy menekültnek (refugee) nevezze magát, továbbá hivatkozzon valamelyik, a Genfi Egyezményben felsorolt üldözési okra. Abban az esetben, ha a menedékkérő szóban nem fogalmazza meg menekültkénti elismerésre irányuló szándékát, a kapott tájékoztatás szerint egyértelmű és nyilvánvaló metakommunikációs jelekkel kell a potenciális menedékkérőnek jeleznie, hogy visszaküldése esetén üldözés fenyegeti.

Természetesen ez nem tekinthető általános gyakorlatnak, hiszen a menedékkérellem benyújtásának sikere nagyban függ attól, hogy a kérelmező személy szerint a hatóság mely képviselőjével találkozik, az illető határőr mennyire érzékeny a menedékkérellem meghallására, mennyiben rendelkezik a szándék felismeréséhez szükséges szakmai ismeretekkel.

A felek már a Háromoldalú Megállapodás megkötése előtti években is nagy hangsúlyt fektettek a menekültekkel kapcsolatos érzékenység fokozására. A Határőrség által tartott képzésekre rendszeresen meghívást kapott mind az UNHCR, mind a Bizottság. Az UNHCR e témakörben többször tartott képzést az idegenrendésze-

ti szakterület munkatársainak. Ezen túlmenően a Háromoldalú Megállapodás VII. 1. pontja alapján a Bizottság munkatársa 2008 márciusában és áprilisában tartott képzést a Repülőtéri Rendőr Igazgatóságon, 2008 májusában és júniusában további egy-egy képzésre került sor a Bács-Kiskun Megyei Rendőr-főkapitányság és a Szabolcs–Szatmár–Bereg Megyei Rendőr-főkapitányság érintett állománya részére az interkulturális kommunikáció és menedékjog alapvető kérdéseiről. Általánosságban a résztvevők nyitottak és lelkesek voltak, és megítélésünk szerint a képzés hozzájárult a menekültek védelmével kapcsolatos ismereteik fejlesztéséhez.

A határmegfigyelő projekt keretében számos pozitív és negatív esettel találkozott a Bizottság, melyek közül röviden összefoglalva az alábbiak ismertetését tartjuk szükségesnek.

1. eset

Egy négyfős iraki család érkezett 2007. január 15-én Ciprusról Budapestre. Egyik gyermeküknek kórházi kezelésre volt szüksége, így az anyát két gyermekével a Heim Pál Gyermekkórházba kísérték. A férj másnap vallási üldözésre hivatkozva menedékkérelmet nyújtott be, a Határőrség még aznap meghallgatta. A család a gyermek kórházi kezelésének befejezése után Debrecenbe, a BÁH befogadó állomására került. Fontos megjegyezni azonban, hogy bár a határőrök meghallották a menedékkérellem benyújtására irányuló szándékukat, és haladéktalanul intézkedtek az ügyben, az iraki család elmondása szerint nyolc órán keresztül voltak fogva tartva gyermekeikkel étel és ital nélkül, többszöri kérésükre sem kaptak semmilyen ellátást. Állításuk szerint azonnal jelezték, hogy visszairányításuk esetén veszélybe kerülnének. Jelen ügyben – különös tekintettel a család egyik beteg gyermekére – pozitív fejleményként értékelte a Bizottság a Határőrség gyors reakcióját, azt, hogy a kérelmet a hatóság azonnal rögzítette, és értesítette a BÁH-ot.

Az 1. eset szerinti iraki család rendelkezett megfelelő anyagi fedezettel, és az iratanyagukban található feljegyzés szerint önellátóak voltak. A Határőrség az állomány leterheltsége esetében is biztosította az önellátó ügyfelek részére a vásárlási lehetőséget a szokásos étkezési időpontok körüli időpontokban. A család egyébként a visszairányított személyek elhelyezésére szolgáló helyiségben tartózkodott, ami vizesblokkal ellátott, így az ivóvíz biztosítása nem függhetett a határőrök leterheltségétől. Itt kell megjegyeznünk azt is, hogy a Határőrség személyzete több esetben saját költségén vásárolt élelmet, italt, illetve saját szendvicseiket adták oda különösen gyermekes családok részére akkor is, amikor a jogszabályok még nem kötelezték a Határőrséget élelem biztosítására.

2. eset

2007. március 9-én hamis vízummal érkezett egy iraki állampolgár a feleségével Ferihegyre. A Határőrség azonnal megindította velük szemben a visszairányítási eljárást, ők azonban megérkezésük napján kinyilvánították, hogy menekültekénti elismerésüket kérik, mert politikai nézeteik miatt üldözik őket. A Határőrség ezután arab tolmács jelenlétében meghallgatta a házaspárt, majd másnap, március 10-én átszállították őket a debreceni befogadó állomásra, ahonnan a BÁH tájékoztatása szerint végül Bicskőre kerültek. Az iraki férfi megérkezésük napján kapcsolatba lépett a Helsinki Bizottság megbízott ügyvédjével, és jogi segítséget kért. Az ügyvéd tájékoztatta a menedékkérelem benyújtásához való jogáról, tanácsot adott ennek módjáról, és minderről tájékoztatta a szolgálatban lévő határőröket is.

3. eset

Két pakisztáni férfi érkezett Pekingből 2007. április 23-án, hamis vízumuk miatt álltak visszairányítási eljárás alatt. Kifejezték a visszaküldéstől való félelmüket, ugyanakkor úgy nyilatkoztak, hogy amennyiben visszakapják úti okmányaikat, készek hazatérni. A Bizottság ügyvédje tájékoztatta őket a menedékkérelem benyújtásának jogi lehetőségéről, valamint a jelenlévő határőröknek is jelezte, hogy az érintettek esetleg nemzetközi védelemre szorulnak. Az ügyvéd jelezte, hogy amennyiben a külföldiek menekültekénti elismerésüket kérik, a Határőrségnek erről értesítenie kell a menekültügyi hatóságot. Ennek ellenére a két férfit visszaküldték Pekingbe, ahonnan felhívták az UNHCR budapesti irodáját, és segítséget kértek. A Magyar Helsinki Bizottság álláspontja szerint ebben az esetben a Határőrség a jogszabályokkal ellentétes módon járt el.

Az UNHCR-t 2007. április 24-én hívták fel, és segítséget kértek, mert elmondásuk szerint a Határőrség nem vette át a menedékkérelmüket. A Főbiztosság a Határőrséghez fordult, de azt az információt kapta, hogy már visszatértek Kínába a pakisztáni állampolgárok. Április 25-én ismét hívta az UNHCR-t a két pakisztáni, ezúttal Bangkokból. Elmondták, hogy bár szerettek volna menedéket kérni Magyarországon, visszaküldték őket Pekingbe, onnan pedig Bangkokba. Az UNHCR ellátta őket a szervezet bangkoki képviselőjének telefonszámával, és értesítette a szervezet bangkoki munkatársait, kérve őket az eset utánkövetésére.

Az eset kapcsán a Felek megállapodtak arról, hogy a jövőben minden vitás esettel kapcsolatos, rendelkezésükre álló információt összefoglalnak, és a Határőrségnél letétbe helyezik.

A 3. eset szerinti pakisztáni állampolgárok annak ellenére nem kérték menekültekénti elismerésüket, hogy a Bizottság ügyvédje tájékoztatta őket a benyújtás jogi lehetőségéről, továbbá ugyanakkor két Srí Lanka-i állampolgárral is találkozott, akik aznap kérték az elismerést, és kérelmüket a Határőrség rögzítette.

4. eset

Egy pakisztáni állampolgár 2007. július 11-én érkezett Budapestre Pekingből. Minthogy úti okmánya hamis volt, beléptetését megtagadták, megindult a visszairányítási eljárás. A monitorozó ügyvéd látogatása során a hatósági átszállító helyiségben találkozott a külföldivel, aki elmondta, vallási és politikai nézetei miatti üldözték, ezért kellett hazáját elhagynia. A Bizottság ügyvédjével folytatott beszélgetés után menedékkérelmet nyújtott be, meghallgatására urdu tolmács közreműködésével másnap került sor. A menedékkérő állítása szerint érkezése óta egész nap próbált segítséget kérni a határőröktől, többször megismételte, hogy hazájában problémái vannak. Elmondása szerint többször kérte sikertelenül, hogy telefonkártya-vásárlás céljából kísérik ki a határőrök, hogy felhívhassa a Bizottság ügyvédjét. Menedékkérelme regisztrálása után is kifejezte elégedetlenségét a határőrök együttműködési készségének hiánya miatt. A projekt megvalósítása során, felismerve a kommunikációs lehetőségek biztosításának fontosságát, az esettel kapcsolatban merült fel egy olyan telefonkészülék elhelyezésének szükségessége, amellyel a hatósági átszállító helyiségből ingyenesen hívható lenne a Bizottság (munkaidőn kívül üzenetrögzítője).

A 4. eset szerinti pakisztáni állampolgár másik négy pakisztáni állampolgárral (egy család) érkezett a kora reggeli órákban VIP utasként. Ellenőrzésük során megállapítást nyert, hogy útleveleik lopott francia útlevelek. A határőrök szolgálati feladataikat látták el (okmányvizsgálat, ruházatátvizsgálás, dokumentáció készítése stb.), mely körülbelül 2-3 órát vesz igénybe. Ilyen esetekben az eljárás alá vont külföldiek alapvető szükségleteinek kielégítését (WC, ivóvíz) kérésre biztosítják, azonban egyéb igényeiket (vásárlás, dohányzás) csak a szolgálati feladatok függvényében tudják teljesíteni. A Határőrség az UNHCR felvetésére 2007 szeptemberében megvizsgálta az ingyenes telefonkészülék felszerelésének lehetőségét ebben a helyiségben, illetve a visszairányított külföldiek elhelyezésére szolgáló helyiségben. Van lehetőség a készülékek elhelyezésére, azonban a beszerelés és működtetés költségeit a Határőrség (Rendőrség) nem tudja vállalni. A Háromoldalú Munkacsoport keresi a megoldást.

5. eset

Egy iraki állampolgár 2007. november 9-én érkezett Damaszkuszba. Hamis vízum miatt került sor visszairányítására. A monitorozó ügyvéd az iratbetekintés után megállapította, hogy a külföldi a vele szemben kezdeményezett intézkedésekről angol nyelvű iratot és magyar nyelvű tájékoztatót kapott. Két napig a visszairányítottak szálláshelyén tartózkodott (az erről rendelkező határozatot kizárólag magyar nyelven kapta meg), majd november 11-én visszaküldték Damaszkuszba, beutazási és tartózkodási tilalom elrendelését kezdeményezték vele szemben.

A hatóságnak idegenrendészeti eljárásban sem a Harmtv., sem a Ket. alapján nincs kötelezettsége az iratok anyanyelven, vagy az ügyfél által értett nyelven történő átadására, azonban köteles azt a jelenlévő ügyféllel szóban közölni.

A Rendőrség nem tervezte példák szerepeltetését a jelentésben, azonban az alábbi eset ismertetését – lévén, hogy kapcsolódik a monitorozó tevékenységhez – fontosnak tartjuk, elsősorban a negatív példák ellentételezése, másrészt a hatóság visszairányított személyek ügyeinek intézése során tett intézkedései szemléltetése, és annak érzékeltetése céljából, hogy a külföldiek nem minden esetben mondják ugyanazt a hatóság és a civil szervezet képviselőjének.

6. eset

2007. november 29-én Thessalonikiból érkezett átszálló utasként a dublini járatra egy magát lengyel állampolgárnak valló személy. Az ellenőrzés során megállapítást nyert, hogy az ellenőrzésre átadott lengyel útlevélet fényképcsere és átírás módszerével meghamisították. A személyt visszairányították Görögországba, és a következő járat indulásáig (2007. november 30. 12.50 óra) elhelyezték a visszairányított külföldiek elhelyezésére szolgáló helyiségben. A külföldi ragaszkodott lengyel állampolgárságához és az útlevélben szereplő adatokhoz, így az eljáró hatóság személyazonosság tisztázása céljából felvette a kapcsolatot a lengyel külképviselettel, ahol megerősítették, hogy az útlevél egy másik lengyel állampolgáré. A megfigyelő 2007. november 30-i látogatása során beszélt a személlyel, és a gép indulása előtt kb. fél órával közölte a határőrökkel, hogy a személy koszovói albán és menekültkérelmet kíván előterjeszteni. A határőrségi jelentés szerint a külföldi sem akkor, sem azt megelőzően nem jelezte ez irányú szándékát. A kirendeltség ennek ellenére nem hajtotta végre a visszairányítást, és intézkedett tolmács kirendelésére. A személy meghallgatása során jegyzőkönyvileg elmondta, hogy „senkinek nem mondta, hogy menekült kíván lenni, mert nem szeretne Magyarországon menekült lenni, nem akar ebben az országban maradni, de Görögországba sem kíván visszamenni, mivel ott sincs senkije, és mivel albán állampolgár, minél előbb Albániába kíván elutazni.” A jegyzőkönyv tartalmát támasztja alá angol nyelven írott nyilatkozata is: „Nem akarok menekült lenni. Soha nem akartam menekült lenni. Albán állampolgár vagyok Fierből. Vissza akarok menni Albániába.” A Határőrség a Malév közreműködésével az albán hatóságoktól telefaxon megszerezte a személy albán magánútlevelének fénymásolatát, amelynek birtokában a már bizonyítottan albán állampolgár 2007. december 1-jén 13.10-kor a Malév tiranai járatával elutazott.

A menedékkérőknek az eljáráshoz való jogát rögzíti az Európai Unió Tanácsának 2005/85/EC irányelve a menekültstátusz megadására és visszavonására vonatkozó tagállami eljárások minimumszabályairól (ún. eljárási irányelv), amelynek hatálya a tagállamok területén, a határon, illetve a tranzitónában benyújtott menedékkérelmek elbírálására terjed ki. Az eljárási irányelv 6. cikkének (2) bekezdése szerint a tagállamok kötelesek lehetővé tenni, hogy minden nagykorú személy benyújthasson menedékkérelmet. Ugyanezen cikk (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a tagállamok megkövetelhetik, hogy a menedékkérelmet benyújtására személyesen, meghatározott

helyen kerüljön sor. Az irányelv 7. cikke úgy rendelkezik, hogy a menedékkérőknek kizárólag az eljárás lefolytatása céljából jogában áll a kérelem elbírálása ideje alatt a tagállamok területén tartózkodni.

Ezen rendelkezések tulajdonképpen az eljáráshoz való hozzáférést hivatottak garantálni, hangsúlyozva, hogy itt nem pusztán harmadik országbeli állampolgárok-ról van szó, hanem már a menekültkénti elismerés iránti igényüket kinyilvánító személyekről. Az új Met. 35. §-ával összhangban tehát ez azt jelenti, hogy azok a külföldi személyek, akik a Magyar Köztársaság valamely határátkelőjén, illetve nemzetközi repülőterén menedékkérelmet kívánnak benyújtani, ezt jogszabályi korlátozás nélkül megtehetik. Az irányelv Preambulumának 16. pontja külön nevesíti a tagállamok tranzitónáiban lefolytatandó eljárásokat, azzal, hogy a létező szabályozást hozzá kell igazítani a határon lévő ilyen kérelmezők speciális helyzetéhez, főként azon kérelmezők esetében, akik nem teljesítik az országba történő belépés feltételeit.

VI.3. A Genfi Egyezmény 31. cikk (1) bekezdésének érvényesülése a magyar jogban

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.”

A Genfi Egyezmény az 1989. évi 15. törvényerejű rendelettel vált a magyar jog részévé, így elvben közvetlenül alkalmazandó nemzeti jogszabály. Annak ellenére, hogy a menekültügyben közreműködő magyar hatóságok számára a fenti jogszabály jogalapot teremt arra, hogy az Egyezményt alkalmazzák, a Bizottság tapasztalata szerint az esetek döntő többségében büntetőeljárás indul a hamis úti okmánnyal érkező külföldiek ellen közokirat-hamisítás büntetvének gyanújával.

AZ UNHCR álláspontja szerint a hatóságok nem megfelelően alkalmazzák a Genfi Egyezmény 31. cikk (1) bekezdését, mert a menedékkérők közokirat-hamisításért való büntetőjogi felelősségét a Genfi Egyezmény rendelkezéseit figyelmen kívül hagyva állapítják meg. A menedéjog természete és a menekülés jellemző körülmé-

nyei 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 kiemelendő, 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.

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 Büntető Törvénykönyv (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 büntetétére 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 Határőrség (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 terüle-

tére történő beutazás érdekében használja fel, feltéve, hogy vele szemben idegenrendészeti eljárásnak van helye,²¹ tehát a külföldi visszairányítására kerül sor, így nem lép be a Magyar Köztársaság területére. A Határőrség (Rendőrség) büntetés kiszabására nem jogosult. Abban az esetben, amikor a külföldi visszairányítása előtt kéri menekültkénti elismerését, a büntetőeljárás hivatalból megindulhat, azonban ebben az esetben sem nehezebb élnie a menedékhez való joggal, mivel erre irányuló szándékát már továbbították a menekültügyi hatósághoz.

A Határőrség (Rendőrség) nem mérlegelheti a kellőképpen megindokolt jogellenes belépésüket, illetőleg jelenlétüket, mivel azt a menekültügyi hatóság fogja értékelni a menekültügyi eljárás során.

A Bizottság (megbízott ügyvédje közreműködése révén) 2007-ben több esetben is ellátta olyan menedékkérők jogi képviselőjét a büntetőeljárásban, akik ellen közokirat-hamisítás vádjával folyt (és jelenleg másodfokon folyik) az eljárás, holott időközben a BÁH menekültként, illetve befogadottként ismerte el őket. Az esetek többségében a bíróság által alkalmazott intézkedés megrovás, illetve próbára bocsátás, azonban a Magyar Helsinki Bizottság előtt ismert olyan eset is, ahol a később menekültként elismert külföldit a bíróság önálló mellékbüntetésként kiszabott kiutasításra ítélte. Egy másik esetben az elsőfokú bíróság megállapította a menekültek (befogadottak) büntetőjogi felelősségét, és megrovásban részesítette őket.²² A Genfi Egyezmény szerinti üldözésüket pusztán enyhítő körülményként értékelte az eljáró bíró. (Az ügyben e jelentés írásakor még nem született másodfokú ítélet.)

Mind az UNHCR, mind a Magyar Helsinki Bizottság a Legfőbb Ügyészséghez fordult annak érdekében, hogy megismerhesse az ügyészség álláspontját a Genfi Egyezmény 31. cikk (1) bekezdése alkalmazásával kapcsolatban. A Legfőbb Ügyészség álláspontja szerint azon személyek esetében, akiket utóbb a menekültügyi eljárás során menekültként, illetve oltalmazottként ismernek el, a közokirat-hamisítás büntethetőségét a Btk. 22. § i) pont alapján jogszabály engedélye kizárja. A büntethetőségi akadály a menekültkénti, illetve oltalmazottkénti jogerős elismeréssel következik be, így az ügyészség álláspontja szerint abban az esetben, ha a Genfi Egyezmény 31. cikk (1) bekezdésében foglalt egyéb feltételek maradéktalanul fennállnak („*haladéktalanul*” jelentkeznek a hatóságoknál és *kellőképpen megindokolják*

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

22 Budapest XVIII. és XIX. Kerületi Bíróság 11.B.XVIII.275/2007/32. sz. ítélet

jogellenes belépésüket, illetőleg jelenlétüket”), a menekültügyi eljárás jogerős befejezéséig a nyomozás felfüggesztésének lehet helye.²³ Az ügyészség az UNHCR-nek és a Bizottságnak adott válaszában egyaránt kifejtette, hogy arra azonban nem lát jogi lehetőséget, hogy mindezek a befogadott státusú személyek vonatkozásában is alkalmazhatóak legyenek.

7. eset

Bár az alábbi esetet nem a projekt végrehajtása során, a repülőtér tranzitterületén található hatósági átszállító helyiségben, illetve a visszairányított személyek szálláshelyeül kijelölt helyiségben észlelte a monitorozást végző ügyvéd, a Genfi Egyezmény 31. cikk (1) bekezdésének alkalmazása szempontjából érdekes esetről van szó, ezért látjuk szükségesnek rövid bemutatását.

2007. november 16-án találkozott a megfigyelő egy iraki állampolgárral a repülőtér őrzött szállásán, aki október 23-án érkezett légi úton Budapestre hamis úti okmányokkal. Az iraki férfi bíróság által elrendelt kiutasítás végrehajtásának előkészítése okán volt idegenrendészeti őrizetben. A megfigyelést végző ügyvéd az ügy későbbi szakaszában azt állapította meg, hogy a külföldi megérkezését követően, október 27-én közokirat-hamisítás miatt főbüntetés helyett kiszabott mellékbüntetésként kiutasításra ítélte a Budapesti XVIII–XIX. Kerületi Bíróság²⁴. A büntetőeljárás során az iraki férfi nem hivatkozott üldözésre, álláspontunk szerint nagy valószínűséggel azért, mert nem rendelkezett megfelelő információkkal a menedékkérelm benyújtásának lehetőségéről sem. A megfigyelő látogatásakor a Bizottság által kiadott tájékoztató füzetet olvassgatta, majd az ügyvéddel folytatott rövid beszélgetés után előadta, hogy Bagdadban rálöttek, komoly problémái voltak hazájában, ezért kellett menekülnie. Menedékkérelmet nyújtott be, először a nyírbátori közösségi szállásra, majd a debreceni befogadó állomásra került. A BÁH 2008. januárban menekültként ismerte el.

A 7. eset szerinti iraki állampolgár 2007. október 24-én érkezett Damaszkuszából, és belépett a Magyar Köztársaság területére. Nem jelezte, hogy menedéjog kérésének szándékával érkezett volna. Ugyanezen a napon 16.00 órakor kilépésre jelentkezett a Malév stockholmi járatára. Ellenőrzése során megállapítást nyert, hogy az útlevelében található francia schengeni vízum utánzott, ezért előállították. A kirendeltség előállító helyiségében hozzáfért az UNHCR és a Bizottság kiadványaihoz. Az ellene közokirat-hamisítás bűncselekmény elkövetésének alapos gyanúja miatt indított büntetőeljárás eredményeként az eljáró bíróság kiutasította. A kiutasítás végrehajtására a BÁH intézkedett, és elrendelte a külföldi idegenrendészeti őrizetét. Nincs arról információnk, hogy a büntetőeljárás, vagy az idegenrendészeti eljárás során felmerült-e olyan körülmény, amely a menedékjogi eljárás megindítását eredményezhette volna. A Budapesti Határőr Igazgatóság Őrzött Szállásán szintén hozzáférhetők a UNHCR és a Bizottság kiadványai, azonban 2007. október 27-i befogadásától a monitor 2007. november 16-i látogatásáig nem jelezte védelemre vonatkozó igényét.

23 Be. 188. § (1) bekezdés d) pontja

24 Budapest XVIII. és XIX. Kerületi Bíróság, 2.B.XVIII.1408/2007/2. sz. ítélet

A fenti eset világosan jelzi, hogy azok a személyek is, akik egyértelműen nemzetközi védelemre szorulnak, az ellenük indított büntetőeljárás során nem, vagy csak komoly nehézségek közepette tudnak élni menedékhez való jogukkal. Ez természetesen a jelen dokumentum következő pontjában tárgyalt tájékoztatáshoz való jog gyakorlásával kapcsolatosan is felvet további kérdéseket, hiszen mint a fenti eset is példázza, utóbb menekültként elismert személyek sem feltétlenül rendelkeznek kellő információkkal ahhoz, hogy a megfelelő helyen és időben kifejezhessék azon szándékukat, hogy menekültkénti elismerésüket kérik.

Megjegyezni kívánjuk, hogy a jelentés célja a Háromoldalú Megállapodás alapján végrehajtott monitorozások tapasztalatainak elemzése, így véleményünk szerint ebben a pontban olyan körülményeket is elemez, ami nem tárgya a megállapodásnak. Az elmúlt 5 évben a 11146 regisztrált kérelmező közül összesen 1918 fő kapott menedékjogot, vagy részesült kiegészítő védelemben, ez a kérelmezők 17 %-a. Álláspontunk szerint a büntetőjogi mentesség csak az összes körülmény figyelembe vételével, a menekültügyi hatóság döntését követően illeti meg a külföldieket, azonban ennek megítélésére a Rendőrség nem hivatott. A problémával kapcsolatban az UNHCR megkereste a legfőbb ügyészt, akinek válasza, esetleges intézkedései befolyásolhatják a további intézkedéseket.

VI.4. A Genfi Egyezmény 33. cikk (1) bekezdésének, a non-refoulement elvének érvényesülése

A Genfi Egyezmény 33. cikk (1) bekezdése általános alapelvként rögzíti a visszaküldés tilalmát:

„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.”

A vonatkozó nemzetközi jogi normáknak megfelelően az Idtv. 43. §-a, most már a Harmtv. 51. §-a felel meg a non-refoulement elvének, és rendelkezik a visszairányítás, illetve a kiutasítás végrehajtásának tilalmáról. A Határőrség köteles a BÁH-ot minden olyan esetben megkeresni, ha kétség merül fel a tekintetben, hogy a külföldit esetleg veszély fenyegeti visszairányítása esetén.

A visszairányítás azonban olyan, az esetek többségében viszonylag rövid idő alatt végrehajtott intézkedés, amelyet eljárási sajátosságai miatt nem előz meg olyan hivatalos meghallgatás, ahol a külföldi származási országának elhagyásáról pontosabb információk birtokába kerülne a Határőrség, és így a visszaküldés tilalmát érdemben értékelhetnék az eljáró hatóságok.

Az Európai Unió magyarországi külső határán 2006-ban 17899, 2007-ben 5406 fő visszairányításra került sor. A Határőrséget (Rendőrséget) nem terheli jogszabályi kötelezettség a visszairányítás alatt álló személyek meghallgatása tekintetében, azonban ez nem jelenti a kommunikáció teljes hiányát, továbbá azokban a helyiségekben, ahol az idegenrendészeti eljárás alatt álló külföldiek megfordulnak, elérhetőek az UNHCR és a Bizottság kiadványai, így lehetőség nyílik a külföldiek számára abban az esetben is a meneküléssel kapcsolatos információk megszerzésére, amennyiben ők maguk nem jelzik ezen igényüket, ahogy hozzáférhetőek voltak azok a 8. esetben említett személyek részére is.

Az alábbiakban azokat az eseteket ismertetjük röviden, amelyeknél a Bizottság álláspontja szerint nem zárható ki, hogy sérült a visszaküldés tilalma.

8. eset

A Ferihegyi Nemzetközi Repülőtéren vizsgált akták szerint a projekt időtartama alatt több esetben előfordult, hogy iraki állampolgárokat küldtek vissza Szíriába érvényes úti okmány és vízum hiánya miatt. Az ügyiratokból megállapítható volt továbbá az is, hogy az irakiak visszaküldése előtt nem tartott a Határőrség meghallgatást a külföldivel, a hamis úti okmány birtoklása elegendőnek bizonyult a visszaküldés végrehajtásához, arra vonatkozóan pedig nem találtunk feljegyzést, hogy felmerült-e az érintettek nemzetközi védelemre való igénye. (A teljesség igénye nélkül például 2007. január 19-én, február 5-én, november 9-én érkezett egy-egy iraki állampolgár Damaszkuszról. Kétnapos fogvatartás után valamennyiüket visszaküldték Szíriába)

A megtekintett akták alapján tehát egyértelműen igazolást nyert, hogy sor került iraki állampolgárok Szíriába való visszaküldésére. Álláspontunk szerint az ilyen visszairányítások ellentétesek a visszaküldési tilalom magyar jogszabályokban és nemzetközi egyezményekben rögzített elvével, hiszen ún. lánc-visszaküldéshez (*chain-refoulement*) vezethetnek. A visszairányított iraki állampolgár esetében a Határőrség beutazási és tartózkodási tilalom elrendelését kezdeményezte; ez különösen visszas, hiszen a Bizottság álláspontja szerint már a visszaküldés is jogszabályba ütközött.

9. eset

Az ukrán–magyar határszakaszon monitorozó ügyvéd a 2007. november 26-i látogatás alkalmával értesült egy bangladesi állampolgár visszaküldéséről, akinek meghallgatására nem került sor, mivel nem állt rendelkezésre számlaképes tolmács. Az eljárás során felmerült nyelvi probléma miatt nem sikerült az eljáró hatóságnak tisztáznia a tényállást, illetve a külföldi szándékát. Az ellenben kiderült, hogy kísérő nélküli kiskorú volt. A külföldit visszaküldték Ukrajnába. Nyelvi nehézségek miatt nem sikerült elmondania, hogy milyen céllal hagyta el az országát. Ha menedékkérelmet benyújtásának szándékával érkezett Magyarországra, akkor visszairányítása révén jogai súlyosan sérültek. Álláspontunk szerint olyan személyek visszaküldése Ukrajnába, akik vélhetően a menekülés szándékával érkeztek a Magyar Köztársaság határára, aggodalomra ad okot. Az UNHCR az ukrainai menekültügyi helyzetről kiadott, 2007. októberi állásfoglalásában²⁵ azt javasolta, hogy az államok tartózkodjanak harmadik országbeli menedékkérők Ukrajnába való visszaküldésétől. Az UNHCR ajánlása alapján indokolt volna felülvizsgálni harmadik országok állampolgárainak Ukrajnába és Szerbiába való visszairányítása gyakorlatát. Megjegyezzük, hogy a Határőrség a bangladesi állampolgár ügyében gondoskodott ügygondnok kirendeléséről.

A 9. eset szerinti bangladesi állampolgár meghallgatására nem számlaképes tolmács, hanem egyáltalán tolmács hiányában nem került sor. A hatóságnak az előállítási, illetve visszatérési időn belül tolmács felkutatására tett intézkedései nem vezettek eredményre. A külföldivel szemben lefolytatott eljárást ügygondnok azonban felügyelte. A külföldi az eljárás során semmilyen jelét nem adta annak, hogy nem kíván Ukrajnába visszatérni, holott volt már arra példa, hogy a külföldi ukrán hatóságoknak történő átadása azért hiúsult meg, mert a külföldi – akár közvetlenül az átadás előtt – testbeszédrel nyilvánította ki védelem iránti igényét.

10. eset

2007. július 20-án egy iraki nő érkezett Budapestre, akit hamisított okmányai miatt visszaküldtek, azonban nem a kiindulási helyre, hanem a célállomásra, Svédországba. Az ügyeletes tiszt elmondása szerint azért, mert számára Svédországot biztonságosabbnak tekintették. A Határőrség feltevése szerint a nő Göteborgból utazott Damaszkuszba, majd Svédországba kívánt visszatérni, bár erre konkrét bizonyíték nem volt. Egy napig tartózkodott a visszairányítottak szálláshelyén, majd visszautazott Svédországba. Ebben az esetben a Bizottság álláspontja szerint rendkívül előremutatóan járt el a Határőrség, hiszen a külföldit egyértelműen a biztonságos országba küldték vissza, különös tekintettel a külföldi származási országában uralkodó viszonyokra és arra a körülményre, hogy egyedül utazó nőként különleges bánásmódot igénylő személyről volt szó. Arról azonban nincsenek megbízható információink, hogy ez egyedi esetnek tekinthető-e, vagy egyedülálló nők, fiatalkorúak, idősek esetén általános gyakorlatként jelenik-e meg.

25 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. Online. UNHCR Refworld, available at: <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/refworld/rwmain?docid=472f43162>

VI.5. A tájékoztatáshoz való jog

Garanciális jelentőségű, hogy mindenki, aki hatósági intézkedés hatálya alatt áll, megfelelő tájékoztatást kapjon jogairól és kötelezettségeiről, különösen abban az esetben, ha mindez személyes szabadságának korlátozásával jár. A visszairányítási intézkedés 48 órán (Idtv.), 72 órán (Harmtv.), vagy a repülőtér esetében akár 8 napon át korlátozhatja az érintett mozgásszabadságát, ezért rendkívül fontos, hogy lehetőleg a külföldi személy anyanyelvén, közérthető módon tájékoztassa az eljáró hatóság az intézkedés elrendelésének okairól, a végrehajtás módjáról, valamint a jogorvoslati lehetőségekről, jogi segítség illetve képviselő igénybevételéről stb.

A tájékoztatáshoz való jog elengedhetetlen az érintett jogainak megfelelő gyakorlása és kötelezettségei teljesítése érdekében is. A világos tájékoztatás könnyebben kezelhetővé teheti azt a feszültséget és frusztrációt is, amely természetsszerűleg alakul ki egy – gyakorlatilag – fogva tartott személy esetén, így kisebb az esély a hatóság elleni esetleg erőszakos megnyilvánulásokra is.

A visszairányításról szóló rendelkezések közt sem az Idtv., sem a Harmtv. nem ad kimerítő felsorolást az intézkedés hatálya alatt álló személy jogosultságairól, mindössze a közigazgatási (az Idtv. szóhasználata szerint államigazgatási) jogorvoslat, a fellebbezés lehetőségét zárja ki. Garanciális jelentőségű ugyanakkor, hogy a visszairányítási intézkedésből fakadó fogvatartás maximális időtartamát rögzíti a törvény, ez az Idtv. szerint legfeljebb 48 óra, kivéve a repülőtéren, ahol ez maximálisan 8 napos időtartam²⁶. A Harmtv. ugyanakkor legfeljebb 72 órás időtartamra teszi lehetővé, hogy a Határőrség a külföldit a határterület meghatározott helyén való tartózkodásra kötelezze. Ez a határidő 8 napos a repülőtér területén végrehajtott intézkedés esetén²⁷.

Annak ellenére, hogy a releváns idegenrendészeti joganyag nem tartalmaz konkrét rendelkezést az intézkedés alatt álló külföldiek jogaira nézve, a Ket. 13. § (2) bekezdése szerint a Ket. rendelkezései irányadóak az idegenrendészeti eljárásban azzal a megszorítással, hogy csak akkor kell alkalmazni őket, ha az ügyfajta-ra vonatkozó törvény eltérő szabályokat nem állapít meg. Adódik a következtetés tehát, hogy minden olyan, a Ket.-ben biztosított joggal élhetnek a visszairányítási intézkedés alatt álló személyek, melyeket az Idtv., illetve a Harmtv. kifejezetten nem zár ki, vagy nem rendelkezik másként.

²⁶ Idtv. 35. § (2) bekezdés

²⁷ Harmtv. 41. § (1) bekezdés

A Határőrség a monitorozás során tapasztaltak szerint esetleges jelleggel az idegenrendészeti eljárásra vonatkozó tájékoztatót ad át az eljárás során érintett külföldi személynek, amelynek tartalmát az alábbiakban ismertetjük. Meg kell azonban jegyeznünk: a Bizottság megfigyelői a visszairányított személyek iratait áttekintve, mind az ukrán–magyar határszakaszon, mind a repülőtéren számos esetben arról győződtek meg, hogy az érintettek nem kaptak tájékoztatást sem a visszairányításról, sem jogaikról és kötelezettségeikről.

A Határőrség illetékes képviselői a repülőtéren határmegfigyelő tevékenységet ellátó ügyvéd rendelkezésére bocsátották a külföldiek számára átadott „Általános tájékoztató a külföldi alapvető jogairól, kötelességeiről az idegenrendészeti eljárásban” című anyagot. A tájékoztató külön említi, hogy a külföldi ügyfelek teljes egyenlőséget élveznek a magyar ügyfelekkel a magyar hatóságok előtti eljárásokban, ügyeiket részrehajlás nélkül intézik.

A tájékoztató az alábbiakat tartalmazza:

1. A tájékoztató szerint az eljárás alá vont külföldi személynek joga van anyanyelvének használatához, és a hatóság köteles tolmács közreműködését biztosítani. A külföldinek, személyes adatai védelme érdekében, az adatkezeléshez hozzá kell járulnia.
2. Az idegenrendészeti eljárásban a külföldi jogosult a nyilatkozattételre, de azt meg is tagadhatja. Jogosult továbbá az eljárás irataiba betekinteni.
3. A jogorvoslati jogosultság körében általánosságban megállapítható, hogy amennyiben törvény nem zárja ki, az elsőfokú idegenrendészeti hatóság határozata ellen a külföldi személy fellebbezéssel élhet. A visszairányítás elrendelése ellen azonban mind az Idtv., mind a Harmtv. kizárja a fellebbezés lehetőségét, így mindössze a határozat bírósági felülvizsgálatát kérheti az érintett²⁸. A felülvizsgálati kérelemnek a visszairányítás végrehajtására azonban nincs halasztó hatálya.
4. A tájékoztató említi továbbá, hogy a külföldi személynek joga van a képviselőre, a képviselő képviseleti jogosultságát a hatóság megvizsgálhatja.

A Határőrség a fenti általános tájékoztatót magyar, angol, német, francia, arab és kínai nyelven közli az érintettel.

28 Idtv. 34. § (3) bekezdés és Harmtv. 40. § (3) bekezdés

A Ferihegyi Nemzetközi Repülőtér tranzitterületén található **visszairányítottak szálláshelyéül kijelölt helyiségben elhelyezetteknek** adnak egy kétoldalas **külön tájékoztatót**, amely szintén rögzíti, hogy az eljárás alá vont személynek joga van az eljárás során anyanyelvét használni, nyilatkozatot tehet és képviselőt bízhat meg. Jogosultak továbbá hozzátartozóikkal, valamint a jelen fejezet 5. és 6. pontja alatt részletesen is ismertetett személyekkel, szervezetekkel, jogi képviselővel történő kapcsolattartásra. Jogosultak továbbá vallásuk szabad gyakorlására, sürgősségi és alapfokú egészségügyi ellátásra. A tájékoztató szerint amennyiben a külföldinek nincs megfelelő anyagi fedezete, jogosult élelmezésre, melyet a Határőrség biztosít. Az utóbb felsorolt egyes jogosultságok gyakorlati érvényesülését a jelen dokumentum VI. fejezetének 7., 9., és 10. pontja alatt tárgyaljuk kimerítőbben.

A Háromoldalú Munkacsoport tagjai egyetértettek abban, hogy szükséges a visszairányítási intézkedés alatt álló külföldiek tájékoztatásának felülvizsgálata, és egy speciálisan az ő jogállásukról szóló, a körülményeknek megfelelő – tehát nem kizárólag az idegenrendészeti őrizetre vonatkozó szabályok analógiáján alapuló – tájékoztató kidolgozásának lehetőségét vetették fel.

11. eset

Csak magyar nyelven kapott tájékoztatást az az ismeretlen állampolgárságú nő, aki hat gyermekeivel érkezett a Ferihegyi Nemzetközi Repülőtérre 2007. július 23-án. Visszairányítási eljárás alatt álltak hamisított okmányaik miatt. Az iratok szerint csak magyar nyelven kaptak tájékoztatást. Megérkezésük napján menedékkérelmet nyújtottak be, vallási alapú üldözésre hivatkozva. A Határőrség még aznap meghallgatta a menedékkérőket.

12. eset

A második közbenső jelentés szerint az ukrán–magyar határszakaszon, Barabás Határőrizeti Kirendeltségen az ügyvéd tapasztalatai szerint külföldi elfogása esetén szóban tájékoztatják jogairól és kötelezettségeiről, írásban csak magyar nyelvű tájékoztató állt a Határőrség rendelkezésére.

A Bizottság fontosnak tartja ugyanakkor kiemelni, hogy a repülőtéren tapasztaltak szerint javuló tendenciát mutat a tájékoztatók és idegennyelvű iratok használata. A projekt során tett megfigyelések szerint az eljárás alá vont személyeknek érzékelhetően javul a tájékoztatáshoz való joguk gyakorlásának esélye.

VI.6. Az anyanyelv használatának joga

A Ket. 4. § (1) bekezdésének megfelelően a közigazgatási eljárásokban az ügyfelet megilleti az anyanyelv használatának joga.

A határmegfigyelő projekt során tapasztaltak szerint azon külföldiek esetében, akik beszélnek általánosan ismert vagy gyakori nyelveken, nem merülnek fel az eljárás során különösebb problémák. Az anyanyelv használata főként akkor ütközik nehézségekbe, ha egy ritkán előforduló nyelvet beszélő külföldivel szemben indít eljárást a Határőrség. Előfordul, hogy hosszabb idő telik el, mire sikerül megfelelő tolmácsot találni (például szingaléz, szomáli, tamil nyelvek esetében).

A szerb–magyar határszakaszon, a Háromoldalú Megállapodásnak megfelelően, a monitorozást végző ügyvéd rendszeresen igénybe vette szerb tolmács közreműködését. Itt az ügyvéd különösebb problémáról nem számolt be, a tapasztalatok szerint szerb és albán tolmácsot gyakran alkalmaz a Határőrség, annak ellenére, hogy a tapasztalatok szerint kevés az albán tolmács, és nehezebben elérhetőek. A monitorozást végző ügyvéd beszámolója szerint a határőrök közül többen beszélnek szerbül, így a kommunikáció az ügyfelek nagy részét kitevő, szerb anyanyelvű szerb állampolgárokkal nem ütközik különösebb nehézségbe.

A projekt előrehaladtával a Ferihegyi Nemzetközi Repülőtéren monitorozó ügyvéd is egyre gyakrabban számolt be arról, hogy az iratok szerint tolmács közreműködésével folytatták le a meghallgatásokat, arab nyelven pedig pozitív tendenciaként értékelhető a telefonon történő tolmácsolás lehetőségének igénybevétele a hatóság részéről.

13. eset

A monitor 2007. november 30-i látogatásán találkozott egy szír állampolgárságú személlyel, aki a hatósági átszállító helyiségben tartózkodott. Mivel az illető csak arabul beszélt, személyes elbeszélgetésre a helyszínen nem volt lehetőség. Az ügyeletes tájékoztatása szerint a szír állampolgárságú személy aznap érkezett a damaszkuszi járatral, hamis vízummal. Tolmács, illetve közvetítő nyelv hiányában metakommunikáció útján tudatta a határőrökkel, hogy nem kíván Szíriába visszatérni, mert ott megölnék. Ezt észelve a határőrök telefonon kapcsolatba léptek egy arab tolmáccsal, aki telefonon keresztül próbált a személlyel beszélni; a külföldi megerősítette, hogy nem kíván visszatérni származási országába, mert ott az élete veszélyben lenne. Ezt a határőrök menedékkérelmeként értékelték, és megindították az eljárást, kérelmének jegyzőkönyvezése még aznapra volt várható.

A Helsinki Bizottság üdvözli a hatóság minden olyan kezdeményezését, amely lehetővé teszi, hogy az eljárás alá vont személyekkel a lehető legteljesebb, legpontosabb, és anyanyelvi kommunikációt folytasson, így a telefonos tolmácsolás intézményét is.

Bár a Bizottság megbízásából monitorozó ügyvéd jelentése szerint a 2007-es projekt időtartama alatt konkrét panasszal nem találkozott a tolmácsok működésével kapcsolatban, fontosnak tartjuk megemlíteni, hogy a 2008-as év folyamán előfordult, hogy menedékkérők jelezték: a tolmács fordítása során kifejtett véleménye motiválta őket a benyújtott menedékkérelmük visszavonására. Álláspontunk szerint a tolmácsok tevékenysége garanciális jelentőségű közreműködés, hiszen alapjaiban határozza meg a menedékjogi eljárás megindításának körülményeit. Az akár személyesen, akár telefonon keresztül együttműködő tolmácsok kötelesek a jogszabályokat betartva, pártatlanul és pontosan tolmácsolni, tisztában kell lenniük az eljárásban elfoglalt helyzetükkel. Kifejezetten káros lehet, ha a tolmács túlterjeszkedik szerepén, és ezzel esetleg befolyásolja az eljárás kimenetelét.

VI.7. A jogorvoslathoz való jog

A Magyar Köztársaság Alkotmánya 57. § (5) bekezdése általános jelleggel biztosítja a jogorvoslathoz való jogot az olyan bírósági, közigazgatási vagy más hatósági döntés ellen, mely az eljárás alá vont személy jogát, illetve jogos érdekét sérti.

A határmegfigyelő projekt tárgyául szolgáló, az Idtv. 34. §, és a Harmtv. 40. §-ban meghatározott visszairányítási intézkedés, illetve a beléptetés megtagadása és a visszairányítás a Határőrség által határozattal elrendelt döntés, amihez kapcsolódhat személyi szabadságot korlátozó kényszerintézkedés, és amely ellen a **törvény kifejezetten kizárja a közigazgatási úton kezdeményezhető jogorvoslatot** (tehát a fellebbezést). A visszairányítási intézkedés alatt állóknak azonban – fellebbezési lehetőség hiányában is – van lehetőségük a határozat bírósági felülvizsgálatának kezdeményezésére. A határozat a jogszabályi követelményeknek megfelelően tartalmazza a jogorvoslat lehetőségéről szóló tájékoztatást, azt azonban nem, hogy **az érintettnek külön kérelmeznie kell a végrehajtás felfüggesztését**, mert a magyar idegenrendészeti szabályozás ezt nem biztosítja. (Megjegyzendő azonban, hogy a Bizottság monitorának birtokába jutott tájékoztató szerint a jogorvoslati lehetőségre történő figyelmeztetésnél a nyomtatványon helytelenül a PKKB szerepel illetékes bíróságként.)

A Ket. mögöttes jogszabályként alkalmazandó a visszairányítást elrendelő határozat bírósági felülvizsgálatára is. A törvény 110. § (1) bekezdése szerint „A kereset-

levél benyújtásának a döntés végrehajtására nincs halasztó hatálya, **az ügyfél azonban a keresetlevélben a döntés végrehajtásának felfüggesztését kérheti.** A végrehajtás a kérelemnek a végrehajtást foganatosító szerv tudomására jutásától annak elbírálásáig nem foganatosítható.” A Bizottság álláspontja szerint azonban a külföldieknek valójában nincs elegendő háttérismeretük ahhoz, hogy megfelelő tájékoztatás hiányában is tudjanak a fenti jogszabályi rendelkezésről.

A határmegfigyelő projekt végrehajtása során a **Bizottság megbízott ügyvédei nem szereztek tudomást arról, hogy visszairányítási intézkedés alatt álló külföldi kérte volna az azt elrendelő határozat bírósági felülvizsgálatát.** Felmerülhet a kérdés, hogy a jogorvoslat ilyen formában történő biztosítása vajon hatékony jogorvoslatnak tekinthető-e, továbbá az Emberi Jogok Európai Egyezménye 13. cikkének vonatkozásában a strasbourgi Emberi Jogok Európai Bíróságának gyakorlata értelmében a visszairányítás jogi szabályozása és gyakorlata megfelel-e az egyezménynek.

A hatékony jogorvoslathoz való jog ugyanis alapvető emberi jog és általános jogelv. Az Emberi Jogok Európai Egyezménye 13. cikkének értelmezése szerint a részes államok akkor tesznek eleget az Egyezményben foglaltaknak, ha megfelelő jogorvoslati mechanizmusokat teremtenek ez egyéneknek ahhoz, hogy amennyiben jogsértésre hivatkoznak, lehetőségük legyen a döntés megváltoztatását kérni. A strasbourgi bíróság külön hangsúlyt fektet a halasztó hatályú jogorvoslat igénybe vételének vizsgálatára olyan ügyekben, melyeknél visszaküldés esetén fennáll a veszélye, hogy az érintett kínzás, kegyetlen vagy embertelen bánásmód áldozatává válik. **Akkor tekinthető tehát a jogorvoslat hatékonynak, ha a sérelmezett döntés ellen a felülvizsgálati kérelem külön rendelkezés hiányában is felfüggesztő hatályú az olyan esetekben, melyeknél a döntés végrehajtása esetén a 3. cikk sérelme merülhet fel.** A *Gebremedhin v. Franciaország* ügyben²⁹ az Emberi Jogok Európai Bírósága kimondta, hogy nem tekinthető elegendő eljárási jogi garanciának az, ha az eljáró közigazgatási szerv „gyakorlata” szerint a visszaküldés ellen érkező jogorvoslati kérelemmel egyidejűleg felfüggesztik a végrehajtást, az automatikus felfüggesztő hatályt jogszabályi szinten kell garantálni.

Bár nem szorosan a jogorvoslathoz való joghoz kapcsolódik, de feltétlenül említést érdemel a repülőtéren tartózkodásra kötelezett, visszairányítás alatt álló személyek **fogvatartásának** kérdése. A Bizottság álláspontja szerint ugyanis rendkívül problematikus az a körülmény, hogy bár az ilyen időtartamú mozgásszabadság-kor-

29 *Gebremedhin v. France*, 2007. április 26-i ítélet, 25389/05 sz. panasz

látozás jellegét tekintve a strasbourgi bíróság gyakorlata szerint már egyértelműen fogvatartásnak minősül, mégisincs a fogvatartás jogszerűségét felülvizsgálni hivatott bírói fórum, formális törvényességi ellenőrzés, sem a fogvatartás körülményeit vizsgáló ügyészi törvényességi kontroll. A magyar jog tehát a visszairányítás alatt álló külföldiek akár 8 napos „fogvatartását” nem kezeli fogvatartásként.

VI.8. A jogi képviselővel, illetve konzuli képviselővel történő ellenőrzés nélküli kapcsolattartás joga

A Határőrség által a Ferihegyi Nemzetközi Repülőtéren monitorozó ügyvéd rendelkezésére bocsátott tájékoztató szerint a repülőtéren a visszairányított személyek szálláshelyén elhelyezettek a következő személyekkel, illetve szervezetekkel jogosultak kapcsolatot tartani:

1. jogi képviselőjükkel;
2. az ENSZ és az Európa Tanács emberi jogok védelmére feljogosított szervezetek tagjával;
3. a magyar jogszabályok szerinti emberi jogi jogvédő szervezetekkel;
4. a származási országuk szerinti akkreditált diplomáciai testület képviselőjével, illetve
5. vallásgyakorlás céljából az egyház képviselőjével.

Saját költségükön mobiltelefonon, illetve nyilvános telefonkészüléken felügyelet nélküli kapcsolattartásra jogosultak a visszairányítás alatt álló külföldiek. Fontos azonban megjegyeznünk, hogy a külföldiek több esetben jelezték a monitorozó ügyvédnek, hogy a nyilvános telefonhoz csak határőrségi kísérettel férhetnek hozzá. A határőrök úgy nyilatkoztak, hogy a telefonálásra irányuló kéréseket akkor tudják csak teljesíteni, amikor szolgálati feladataik ezt lehetővé teszik.

A repülőtéren határmegfigyelést végző ügyvéd tapasztalata szerint, bár a Háromoldalú Megállapodás szerint a megfigyelő a határőrök jelenléte, ellenőrzése nélkül beszélgethet az intézkedés alatt álló személyekkel, előfordult, hogy a határőrök ismételt kérésre sem hagyták el a helyiséget, így a megkérdezett külföldiek kevésbé bizonyultak közlékenynek. A beszélgetést azonban a Határőrség képviselői minden esetben lehetővé tették a monitor számára.

A Határőrség többször kérte a Feleket, hogy amennyiben olyan információ jut a projekt végrehajtása során a Bizottság tudomására, ami azonnali intézkedést igényel, telefonon ezt jelezzék a Háromoldalú Munkacsoport elnökének. Fontosnak tartjuk az egyensúly megteremtését a megfigyelő látogatások végrehajtása és a biztonsági intézkedések betartása között.

VI.9. A csomag és levél küldéséhez, átvételéhez, továbbá hozzátartozók fogadásához való jog

A visszairányítási intézkedés alatt álló külföldi saját költségén levelet és csomagot küldhet és kaphat.

A visszairányítás alatt állók jogosultak kapcsolattartásra hozzátartozóikkal és más személyekkel, látogatókat előzetes egyeztetés után hétköznapi 8 és 16 óra között fogadhatnak.

A Bizottság megfigyelője nem rendelkezik információval arról, hogy a csomag és levél küldéséhez való jog gyakorlása problematikus lenne, erről a külföldiek nem panaszkodtak.

VI.10. A vallásgyakorlás joga

A Ferihegyi Nemzetközi Repülőtéren kapott tájékoztató szerint vallásgyakorlás céljából a visszairányítottak szálláshelyén tartózkodó személyek az egyház képviselőjével jogosultak kapcsolatot tartani, vallási vagy lelkiismereti meggyőződésüket szabadon megválaszthatják, kinyilváníthatják és gyakorolhatják.

A határmegfigyelés során vizsgált határszakaszokon és a repülőtéren kialakított helyiségekben nem található külön imaszoba; a repülőtéren a vallás gyakorlásához a határőrök együttműködésére van szükség, a külföldi a repülőtéren található kápolnába, illetve imaterembe csak határőr kíséretében juthat el, a kíséret biztosítása pedig a szolgálati feladatok függvénye lehet. Megjegyzendő, hogy bár a projekt lebonyolítása során nem érkezett konkrét panasz a vallásgyakorlás jogával összefüggésben, tény, hogy elviekben a repülőtér infrastrukturális adottságai miatt ezen jog nehezen gyakorolható.

VI.11. A rendelkezésre álló közművelődési lehetőségek igénybevételének joga

A Bizottság tapasztalatai szerint sem az ukrán–magyar határszakaszon, sem a szerb–magyar határszakaszon az előállító helyiségekben, sem a repülőtéren a visszairányítottak szálláshelyéül kijelölt helyiségekben nem állnak rendelkezésre közművelődési lehetőségek (pl. könyvtárszoba).

A Bizottság álláspontja szerint rendkívül előremutató az a gyakorlat, hogy tekintettel a kisgyermekkel érkező családok szükségleteire, a tompai határátkelőhelyen pályázaton elnyert forrásból kialakítottak egy kisgyermekes külföldiek elhelyezésére szolgáló szobát, ahol gyermekágy, pelenkázó, gyermekjátékok vannak, továbbá könyveket is olvashatnak az intézkedés alatt álló személyek.

A Háromoldalú Munkacsoport ülései során a Határőrség kifejezésre juttatta, hogy minden adományt szívesen fogadnak, és üdvözölték a Malév légitársaság azon korábbi gyakorlatát, hogy többnyelvű folyóiratokat adományoztak a Határőrségnek, illetve a hatósági helyiségekben elhelyezett külföldiek részére.

VI.12. Az elhelyezéshez, étellemezéshez, saját ruházat viseléséhez, valamint a szabad levegőn tartózkodáshoz való jog

A Határőrség illetékesei által a Bizottság rendelkezésére bocsátott tájékoztatónak megfelelően a visszairányítás alatt álló személynek joga van saját költségén napi háromszori **étkezésre**, amelyet a repülőtér utasforgalmi kiszolgáló egységeiben vásárolhat meg. Amennyiben azonban nem rendelkezik megfelelő anyagi fedezettel, hogy saját étellemezését megoldja, a Határőrség gondoskodik a napi háromszori étkezésről. Ezt egyfelől a Határőrség saját készletéből oldja meg (tartós élelmiszerekkel, konzervekkel), másfelől a Bizottság monitorának értesülése szerint a repülőtér üzemeltetőjével, illetve a Malév légitársaság kiszolgáló (catering) szolgáltatásának igénybevételével.

A szerb–magyar és ukrán–magyar határszakaszokon a Határőrség saját készletből oldja meg az elhelyezettek étkeztetését.

Az elhelyezéssel kapcsolatosan fontos azonban kiemelni, hogy szemben az idegenrendészeti őrizet alatt álló, őrzött szálláson elhelyezettek ellátásával, a visszairányítás alatt állók nem kapnak tisztálkodási egységcsomagot, így ilyen jellegű szükségleteiket kénytelenek saját költségükön megoldani.

A visszairányított külföldiek, lévén, hogy repülővel utazván, hosszabb időt kívánnak eltölteni a célállamban, általában rendelkeznek a tisztálkodáshoz szükséges alapvető felszereléssel. Abban az esetben, ha nem rendelkeznek ezekkel az eszközökkel, vagy csak egy része áll rendelkezésükre, az eljáró hatóság intézkedik azok rendelkezésre bocsátására vagy kiegészítésre.

A határmegfigyelést végző ügyvédek tapasztalatai szerint a visszairányítottak szálláshelyén elhelyezett személyek saját ruhájukat viselték minden látogatás alkalmával.

A Bizottság által lebonyolított látogatások általános tapasztalataként rögzíthetjük, hogy a **szabad levegőn tartózkodás joga** nem gyakorolható a visszairányítási intézkedés ideje alatt. Egyrészt mivel az intézkedés idejére kijelölt szálláshelynek kialakított helyiségek leginkább ágyakkal berendezett, felújított és tiszta előállító helyiségek, amelyek vagy a repülőtér tranzitterületén, vagy a határrendészeti kirendeltségek és határátkelőhelyek alagsorában, illetve földszintjén találhatóak, és nincs közvetlen kijárási olyan szabadtéri területre, ahol az érintettek megfelelő őrzés mellett eltölthetnék napi egy órát szabad levegőn, másrészt ennek a lehetőségét a szolgáltatást teljesítő határőrök csekély létszáma szinte kizárja.

A szárazföldi határátkelőhelyeken a jelenleg hatályos Harmtv. szerint legfeljebb 72 órán keresztül lehet meghatározott helyen tartózkodásra kötelezni az intézkedés alatt álló személyeket, így itt talán kevésbé aggályos a szabad levegőhöz való hozzáférésük kérdése, mint a repülőtéren, ahol ez az időtartam a Harmtv.³⁰ szerint akár 8 nap is lehet.

Bár az érintett külföldieket megilleti az emberi méltósághoz való jog és a legmagasabb szintű egészséghez való jog, mégsem biztosított számukra a minimális levegőzés sem.

A Határőrség tájékoztatója szerint kismamáknak és kisgyermekes anyáknak a napi háromszori étkezésen túl naponta fél liter tej, csecsemőknek gyermektápszer, illetve bébiétel biztosított. Ez rendkívül előremutató, hiszen a különösen érzékeny csoportok különleges bánásmódot igényelnek, bármilyen intézkedés folyik ellenük.

30 Harmtv. 41.§ (1)

VI.13. Az egészségügyi ellátáshoz való jog

A visszairányítás alatt álló személyek jogosultak az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvényben (továbbiakban egészségügyről szóló törvény) meghatározott sürgősségi és alap egészségügyi ellátásra.

Az egészségügyről szóló törvény 142. § (2) bekezdése szerint a sürgősségi ellátás magában foglalja az életmentő beavatkozások elvégzését, a kötelező járványügyi ellátást, család- és névelmi gondozást, illetve terhesgondozást.

A határmegfigyelést végző ügyvéd iratbetekintései során több olyan esetről készített jelentést, amelynek során a Magyarországra érkező külföldiek hamis vagy hamisított úti okmányaik miatt visszairányítás alatt álltak – majd menedékkérelmet nyújtottak be –, de egészségügyi problémáik miatt kórházi kezelésre szorultak; ilyen esetekben a Határőrség gondoskodott a beteg orvosi vizsgálatáról és kórházba szállításáról (lásd 1. eset).

14. eset

A repülőtéren megfigyelést végző ügyvéd 2007. május 18-án az UNHCR képviselőjével együtt látogatott a helyszínre, ahol találkoztak egy iraki állampolgárral. Az iraki visszairányított személy aznap érkezett, a látogatáskor a hatósági átszállításra szolgáló helyiségben tartózkodott, egészségi állapota miatt orvosi kezelés és felügyelet alatt (valószínűleg szívrohama volt), tolmács is jelen volt. A személy menedékkérelmet terjesztett elő, kórházba szállítása, illetve a menekülteljárás már folyamatban volt. Egészségi állapota miatt, illetve mivel az eljáráshoz már hozzáfért, konkrét meghallgatására nem került sor.

VII. Általános megállapítások és ajánlások

Összességében megállapítható, hogy a projekt 2007-es végrehajtása során a határőrök segítették a Bizottság megfigyelőinek a munkáját, együttműködtek velük valamennyi látogatás során. A Bizottság megbízott ügyvédei által jelzett problémákra a határőrök a megfigyelőkkel közösen kerestek megoldást, a határőrök együttműködési szándéka egyértelműen érzékelhető volt.

A projekt egyik legfontosabb tanulságaként megállapíthatjuk, hogy a Háromoldalú Megállapodás keretében együttműködő felek között a kommunikáció sokat javult. Rendkívül fontos, hogy a kezdeti bizalmatlanságot a folyamatos és korrekt tájékoztatás hatására felváltotta a tevékeny együttműködés, így nemzetközi szinten is példaértékű határmegfigyelő projekt jöhetett létre.

A projekt további érdeme, hogy a kívülállók számára is érthetővé vált a határőrizeti szervek gyakorlata, amely például a repülőtér esetében korántsem volt transzparens, tekintettel a repülőtéri tranzitjében tartózkodó külföldiek korlátozott hozzáférhetőségére. Hasonlóképpen, a Határőrség statisztikai és iratkezelő rendszerét is megismerték a felek, és mivel kétheti bontásban statisztikai adatokat is kaptak a Határőrségtől az érintett határszakaszok vonatkozásában, pontos képet tudunk alkotni a Magyarországra érkező migránsokról és menedékkérőkről.

A projekt tapasztalatai több olyan jogszabályi hiányosságra hívták fel a figyelmet, ahol a külföldiek jogainak nem teljes körű érvényesülése a nemzetközi előírásoknak és standardoknak nem megfelelő magyar szabályozásra vezethető vissza.

A Háromoldalú Megállapodás alapján életre hívott projekt végrehajtásának ellenőrzésére létrehozott Háromoldalú Munkacsoport rendszeres találkozóin³¹ a Felek

31 A határmonitorozó projekt 2007-es végrehajtása során a következő időpontokban került sor munkacsoport-ülésekre: 2007. január 29., május 14. és 23., október 5.

együttesen vitatták meg a felmerült problémákat, a közbeni jelentésekben felvetett kérdésekre közösen keresték a megoldásokat, válaszokat.

Mindössze egy esetben fordult elő, hogy a megfigyelői jelentés nyomán konfliktus alakult ki: a Határőrség érintett képviselője nehezményezte, hogy a Határőrség vezetői szinten értesült a kirendeltségen tapasztalt hiányosságokról. A Határőrség létesítményeinek felújításával azonban az előállítók állapotát érintő bírálat okafogyottá vált.

A projekt lebonyolítása során, ha a monitorozók problémákkal szembesültek, akkor a Háromoldalú Munkacsoport által rögzített módon lehetőségük volt a Munkacsoport elnökével történő egyeztetésre a felvetődött kérdésekről, így kifejezetten hatékonyan sikerült megoldást találni bizonyos problémákra.

VII.1. Általános megállapítások

A Magyar Helsinki Bizottság az alábbi következtetéseket vonta le a határmegfigyelő projekt 2007-es végrehajtása során:

1. A határmonitorozás során elsősorban a repülőtéren benyújtott menedékkérelmek számában tapasztaltak a Bizottság monitorjai figyelemre méltó változást. Ez a látványos növekedés igazolni látszik a projekt azon előfeltevését, hogy a határmegfigyelő projektre szükség van, mert a megfigyelést végző ügyvéd jelenléte és az általa nyújtott átfogó és szakszerű emberi jogi, menedékjogi tájékoztatás jelentős mértékben hozzájárulhat ahhoz, hogy a védelemre szoruló személyek értesüljenek a menedékkérellem benyújtásának lehetőségéről, és valóban élhessenek is e jogukkal. Az elmúlt évek statisztikáinak összesítésekor a menedékkérelmek számának vizsgálata során megfigyelhető a repülőtér jelentőségének egyértelmű növekedése.

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

2. A határmegfigyelő projekt végrehajtásának egyik legfontosabb gyakorlati tapasztalata a visszairányítás során tartandó kötelező meghallgatás hiányának esetleges következményeihez – a non-refoulement elvének sérelméhez

– kapcsolódik. A Bizottság álláspontja szerint az esetleges jogsértő visszaküldések (refoulement) elkerülése érdekében feltétlenül szükséges lenne, hogy a határőrök felismerjék azokat az eseteket, amelyekben az érintett személynek nemzetközi védelemre van szüksége, különösen, ha az érintett külföldi olyan általánosan használt nyelven is beszél, mint az angol. Alapvető idegennyelvi oktatás és alapfokú interkulturális ismeretek oktatása sokat javíthatna a jelenlegi helyzeten.

A Határőrség az utóbbi években jelentős hangsúlyt fektetett a végrehajtó állomány idegennyelvi képzésére. Ezen képzések a Nyírbátori és a Kiskunhalasi Határőr Igazgatóság tekintetében a 2007-es évben fejeződtek be, a Budapesti Határőr Igazgatóságon angol nyelvi tanár főállásban képezte az állományt.

3. A Bizottság tapasztalatai szerint a Határőrség, különösen a Ferihegyi Nemzetközi Repülőtérrel érkezett statisztikák szerint számos esetben „ismeretlen állampolgárként” vett nyilvántartásba olyan személyeket, akik visszairányítási intézkedés hatálya alatt álltak. A Bizottság véleménye szerint tehát előfordulhatott, hogy az eljáró határőrök nem tettek meg mindent annak érdekében, hogy ezen személyek állampolgársága tisztázódjon, és így megállapítható legyen, hogy szükségük van-e nemzetközi védelemre.

A Határőrség minden esetben megpróbálja tisztázni az ismeretlen állampolgárok származását. Amennyiben együttműködő az ügyfél, ez megvalósítható. Ismeretlen állampolgárként – a visszairányítások tekintetében – azok a személyek szerepelnek a Budapesti Határőr Igazgatóság nyilvántartásában, akik nem működnek együtt az eljárás során.

4. A tájékoztatáshoz való jog gyakorlati érvényesülése érdekében a Bizottság szerint minden, a repülőtéren elhelyezett külföldi esetében hivatalos írásbeli tájékoztatók útján kell tisztázni (akár visszairányítási eljárás alatt, akár hatósági átszállítási eljárás alatt állnak, akár menedékkérők), hogy miért kötelesek adott esetben – amennyiben a visszairányítást nem lehet azonnal végrehajtani – több napon keresztül a visszaküldésre váró személyeknek fenntartott szálláshelyen tartózkodni. A mozgás szabadságának ilyen módon történő több napos korlátozása megköveteli, hogy az eljárásra, jogorvoslati lehetőségekre, és az elhelyezésükre vonatkozó alapvető tájékoztatást megadják az érintetteknek. A gyakorlat szerint az a tájékoztató tekinthető megfelelő-

nek, melyet lehetőleg tolmács segítségével az érintett anyanyelvén közölnek. A magyar nyelvű tájékoztató az esetek döntő többségében nem értelmezhető a külföldiek számára, akik így helyzetükre vonatkozó érdemi információ nélkül kénytelenek magukat az intézkedésnek alávetni.

A Határőrség (Rendőrség) egyetért azzal, hogy idegenrendészeti eljárásban nem sérülhet a külföldi tájékoztatáshoz való joga, azonban a hatósági átszállítási eljárás alatt állók tekintetében a tájékoztatási kötelezettség a kiinduló államot terheli, a menedékkérők tájékoztatása pedig a menekültügyi hatóság feladata.

5. A jogorvoslathoz való jog tényleges érvényesülése azt jelenti, hogy a visszaírányítás elleni bírósági felülvizsgálat önmagában automatikus felfüggesztő hatállyal bír, így ténylegesen segít megelőzni a nemzetközi védelemre szoruló személyek visszaküldését. A jelen dokumentum VI.1.7. pontja alatt kifejtettek tekintetével tehát megállapítható, hogy az Európai Emberi Jogi Bíróság gyakorlata szerint a 13. cikkben foglalt hatékony jogorvoslat akkor tekinthető biztosítottnak, ha a visszaküldéssel járó további – a kínzás, embertelen és megalázó bánásmód vagy büntetés 3. cikk szerinti – jogsértés megelőzését a végrehajtás automatikus felfüggesztése garantálja.

Jogalkotási probléma, a hatályos jogszabályok alapján nem automatikus az eljárás felfüggesztése.

6. A Helsinki Bizottság pozitívan értékeli a hatóság azon eljárását, amely során a különleges bánásmódot igénylő személyeket (különösen az Irakból, Afganisztánból, Szomáliából, Szudánból stb. érkezőket) nem olyan országokba küldi vissza, amely az ő esetükben nem tekinthető biztonságos harmadik országnak (például Szíriába, Törökországba), hanem olyan egyértelműen biztonságos országba, mint például Svédország (lásd 9., 12. eset).
7. A Bizottság a megkérdezett külföldiek elmondásából arról értesült, hogy többekkel előfordult, hogy a határőrök olyan esetben is figyelmen kívül hagyták, hogy egy személy nemzetközi védelemre szorul, ha az illetők védelem iránti igényüket angolul jelezték az intézkedő határőröknek.

Itt csak arra a korábbi megjegyzésünkre tudunk utalni, amikor jeleztük, hogy a külföldiek nem mindig mondják ugyanazt a hatóság és a civil szerve-

zet képviselőinek. Az állományban tudatosult, hogy a nem megfelelő eljárás kivizsgálásokhoz, esetleg fenyítésekhez vezet.

VII.2. Ajánlások

A jelentés megállapításait és ajánlásait a Felek közösen megtárgyalták, amelynek alapján a Háromoldalú Munkacsoport az alábbi ajánlásokat fogadta el. Mivel az ajánlások a projekt további végrehajtását érintik, a „Határőrség” helyett a továbbiakban „Rendőrség” szerepel a szövegezésben. Ahol nem alakult ki teljes egyetértés a Felek között, ott természetesen szerepeltetjük az esetlegesen felmerülő észrevételeket.

1. Az UNHCR és a Helsinki Bizottság határozottan ajánlja, hogy a repülőtéren az ún. egyszerű esetekben, így hamis vagy hamisított útlevéllel vagy vízummal való utazás esetében, **a Rendőrség hallgassa meg az érintett személyt, biztosítva ezzel, hogy egyetlen olyan személyt se irányítsanak vissza, akit üldözés fenyeget, illetve aki menekültkénti elismerését kívánja kérni.** A fent leírtaknak megfelelően, a személyes meghallgatás jegyzőkönyve nélkül, különösen azok esetében, akik később menedéjogi kérelmet nyújtanak be, igen nehéz vagy majdnem lehetetlen utólag nyomon követni a lefolytatott eljárás körülményeit. Különösen fontos a személyes meghallgatás gyermekekkel érkező családok, traumatizált személyek, vagy egyedülálló nők esetében, mivel ezek a csoportok tipikusan sérülékenyebbek, és különleges figyelemre van szükségük.

A fenti ajánláshoz a Rendőrség nem csatlakozott teljes mértékben, javaslata az alábbi:

A Háromoldalú Munkacsoport – a Bizottság megállapítása alapján – vizsgálja meg, melyek azok a kiindulási államok, ahonnan potenciális menekültkérelmezők érkezhetnek. Az UNHCR segítse magyar nyelvű országinformációs jelentésekkel, ajánlásokkal a hatóság munkáját, amelyeket vegyen figyelembe a non-refoulement vizsgálata során, kétség felmerülése estén az eljáró hatóság hallgassa meg különösen a hamis, hamisított okmányokkal érkezőket, a gyermekekkel érkező családokat, a traumatizált személyeket, illetve az egyedülálló nőket.

2. A Háromoldalú Munkacsoport álláspontja szerint fontos lenne, hogy a **hatóság tegyen erőfeszítéseket az intézkedés alá vont külföldiek állampolgárságának megállapítására, azok lehetőleg ne „ismeretlen” állampolgárként vegyenek részt az eljárásban, és ne így szerepeljenek a nyilvántartásokban.** Ez a kérdés szintén a non-refoulement elvének tiszteletben tartásához és hatékony érvényesüléséhez kapcsolódik. A Háromoldalú Munkacsoport javasolja, hogy a jogsértő visszaküldés elkerülése érdekében a hatóság kísérelje meg a származási ország azonosítását, és az erre vonatkozóan tett intézkedéseket rögzítse az iratanyagban azokban az esetekben, ahol felmerül a nemzetközi védelem szükségessége.
3. A Háromoldalú Munkacsoport álláspontja szerint célszerű lenne, ha a visszairányítások tekintetében a szerb–magyar határszakaszon **szerb és albán nyelven**, az ukrán–magyar határszakaszon **orosz és ukrán nyelven**, a repülőtéren pedig az Európai Unió hivatalos nyelvein kívül **arab nyelven állna a Rendőrség rendelkezésére hivatalos tájékoztató, illetve iratminta (határozatminta).** Ez a megoldás lehetővé tenné, hogy a külföldit megfelelően tájékoztassák a vele szemben kezdeményezett intézkedésekről, valamint költséghatékonyági szempontból is hasznosabb, mint esetenként rendkívül körülményesen és lényeges késedelemmel lefordíttatni a fenti iratokat. A visszafordítási eljárás alatt álló személyek közül sokan érkeznek Damaszkusból, ezért alapvető fontosságú, hogy ők is olyan nyelven kapják meg a megfelelő tájékoztatást a velük szemben alkalmazott eljárásról, melyet teljes mértékben megértenek. A Háromoldalú Munkacsoport javasolja továbbá, hogy a jövőben közösen tekintsék át a külföldiek tájékoztatásának jelenlegi rendszerét, és amennyiben úgy találják, kíséreljenek meg új tájékoztatót kidolgozni a visszairányítottak szálláshelyéül szolgáló helyiségben elhelyezettek részére, és a projekt keretében gondoskodjanak azok lefordításáról a leggyakrabban előforduló nyelvekre.
4. A Háromoldalú Munkacsoport továbbra is fontosnak tartja, hogy a Rendőrség határrendészeti feladatokat ellátó munkatársai rendszeres **idegennyelvi, kulturális és a Magyarországon megszokottól eltérő magatartások megértését és elfogadását elősegítő képzésben** részesüljenek, melyek megszervezésében a Felek egymásnak segítséget nyújthassanak.

5. A Háromoldalú Munkacsoport ajánlja, hogy a Rendőrség minden esetben úgy szervezze meg a rendőrök szolgálati feladatait, hogy a hatósági átszállítás alatt lévő külföldiek **szükségei** (mellékhelyiség használata, élelmiszer vásárlása, dohányzás stb.) biztosíthatóak legyenek, továbbá a nyilvános telefon használata ténylegesen elérhetővé váljon minden érintett számára (lásd 2. eset), az ne függjön az egyéb napi feladatoktól.
6. A Háromoldalú Munkacsoport szorgalmazza, hogy az UNHCR és a Bizottság segítse a hatóság munkáját a **visszaküldés tilalmára vonatkozó, magyar nyelvű országinformációs jelentésekkel**, ajánlásokkal, amelyek hozzájárulhatnak a visszaküldés tilalmának maradéktalan érvényesüléséhez.
7. A Háromoldalú Munkacsoport ajánlja továbbá, hogy a projekt első évének tapasztalatai alapján a Felek közösen dolgozzák ki a védelemre szorulókkal kapcsolatos bánásmód **legjobb gyakorlatát ismertető kézikönyvet** a Rendőrség állománya számára, lehetővé téve ezáltal, hogy az illetékesek folyamatos képzésben részesülhessenek, és a nemzetközi jogi normák tiszteletben tartásának fontosságát a lehető legszélesebb szakmai körben megismerhessék.
8. A Háromoldalú Munkacsoport a projekt 2007-es végrehajtása során tapasztalt és a jelen dokumentumban is felvetett **jogalkotási problémák megoldása, a joghézagok kiküszöbölése** céljából jegyzéket készít, amely alapján az UNHCR szakmai konzultációt kezdeményez az illetékes minisztériumokkal.
9. A menedékjogi eljáráshoz való hozzáférés és az illetékes hatóságok közötti koordináció gördülékenységének előmozdítása érdekében a Háromoldalú Munkacsoport kezdeményezi a **Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal** vezetőjénél, hogy a BÁH képviselői eseti, konzultatív jelleggel a Felek által szükségesnek tartott kérdésekben vegyenek részt a Háromoldalú Munkacsoport ülésein.
10. A projekt hatálya alá tartozó személyek ügyintézésével kapcsolatos nemzetközi gyakorlat megismerése céljából a Háromoldalú Munkacsoport tegyen látogatást egy közösen kiválasztott, nagy forgalmú, jelentős számú menekültkérelmezőt fogadó nemzetközi repülőtéren.

VIII. Mellékletek

VIII.1. A Háromoldalú Megállapodás

HÁROMOLDALÚ MEGÁLLAPODÁS
A MENEDÉKKÉRŐKNEK A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG TERÜLETÉHEZ
ÉS
A MENEKÜLTÜGYI ELJÁRÁSHOZ VALÓ HOZZÁFÉRÉSÉT
TÁMOGATÓ
KÖLCSÖNÖS EGYÜTTMŰKÖDÉS ÉS KOORDINÁCIÓ
MÓDOZATAIRÓL

PREAMBLE

A Határőrség Országos Parancsnokság (Határőrség), az Egyesült Nemzetek Menekültügyi Főbiztossága (UNHCR) Magyarországi, Lengyelországi, Szlovákiai és Szlovéniai Regionális Képviselete (Regionális Képviselet) és a Magyar Helsinki Bizottság (MHB), mint az UNHCR Regionális Képviselet megbízásából eljáró partnerszervezet; a továbbiakban: „Együttműködő Felek”

elismerve, hogy minden embernek az a joga, hogy az üldözés elől menedéket keressen és élvezzen más országokban, alapvető jog, amelyet többek között az 1948. évi Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatának 14. cikk (1) bekezdésében deklaráltak,

felidézve a menekültek helyzetére vonatkozó 1951. évi július hó 28. napján elfogadott egyezményt (Egyezmény), valamint a menekültek helyzetére vonatkozóan az 1967. évi január hó 31. napján létrejött jegyzőkönyvet, melyek a Magyar Köztársaságban a kihirdetésükről szóló 1989. évi 15. törvényerejű rendelettel

léptek hatályba, különösen a menekült fogalmának meghatározására vonatkozó 1. cikket, a menedéket nyújtó országban jogellenesen tartózkodó menekültekre vonatkozó 31. cikket, valamint a menekültek kiutasításának vagy visszaküldésének („refoulement”) tilalmára vonatkozó 33. cikket,

felidézve az Egyezmény 35. cikkét, amely együttműködésre kötelezi a Szerződő Államokat az UNHCR-rel a szervezet feladatainak teljesítésében, különösen azzal, hogy megfelelő formában ellátják a kért információkkal és statisztikai adatokkal a menekültek helyzetéről, az Egyezmény alkalmazásáról, valamint a menekültekre vonatkozó jogszabályokról,

felidézve azt, hogy az Egyesült Nemzetek 1950. december 14-i 428. (V) számú közgyűlési határozata, amely elfogadta az UNHCR alapszabályát, azzal a funkcióval bízta meg a főbiztost, hogy nemzetközi védelmet nyújtson a menekülteknek, ideértve azt is, hogy előmozdítsa a menekültek (nem kizárva a legnépalkülőbb kategóriákba tartozókat sem) befogadását a Szerződő Államok területére, és tartós megoldásokat keressen e menekültek problémáira,

felidézve azt, hogy a Magyar Köztársaság Alkotmánya, és különösen annak 65. §-a biztosítja a menedék kereséséhez fűződő jogot,

felidézve azt, hogy a menedékjogról szóló 1997. évi CXXXIX. törvény, valamint a külföldiek beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2001. évi XXXIX. törvény, és ezek végrehajtási rendeletei konkrétan megfogalmazzák a védelemre szoruló személyek jogait a Magyar Köztársaságban,

figyelembe véve, hogy a területhez és a menekültügyi eljáráshoz hozzáférés biztosítása a leghatékonyabb és leghatásosabb módja a menekültek, menedékkérők és más érintett személyek (védelemre szoruló személyek) oltalmának, továbbá, hogy az UNHCR Programjának Végrehajtó Bizottsága 22. sz. határozata (XXXII. ülészak), a 81. sz. határozata (XLVIII. ülészak), a 82. sz. határozata (XLVIII. ülészak), a 71. sz. határozata (XLIV. ülészak) és a 74. sz. határozata (XLV. ülészak) tartalmazza a menekültek védelmére e vonatkozásban irányadó, nemzetközi síkon elfogadott elveket és sztenderdeket,

szem előtt tartva a Magyar Népköztársaság Kormánya és az Egyesült Nemzetek Menekültügyi Főbiztosa között Genfben, 1989. október 4-én aláírt együttműködési megállapodást, mely megállapodás a Magyar Köztársaságban a kihirdetéséről szóló 23/1990. (II. 7.) MT rendelettel lépett hatályba, és amelyet a jelen megállapodás semmilyen módon, illetve semmilyen formában nem érint,

elismerve annak szükségességét, hogy azokat a személyeket, akikről megállapítható, hogy nem szorulnak nemzetközi védelemre, visszaküldjék humánus módon, emberi jogaik és emberi méltóságuk teljes körű tiszteletben tartásával, túlzott erőhöz való folyamodás nélkül, gyermekek esetében pedig a gyermek mindenkifelett álló érdekeinek megfelelő figyelembevételével,

felidézve a határőrizetről és a Határőrségről szóló 1997. évi XXXII. törvény 37. §-át, mely szerint a Határőrség együttműködik – többek között – társadalmi szervezetekkel, és felismerve annak szükségességét, hogy az Együttműködő Felek között meg kell határozni a kölcsönös együttműködés és koordinálás konkrét eljárásait és módozatait, olyan megállapodás révén, amely elmélyíti ezen szervezetek együttműködését,

megállapodnak, hogy közös tevékenységet folytatnak az alább részletezett elvek és módozatok értelmében:

I.

MONITOROZÓ RENDSZER LÉTESÍTÉSE

1. Azon elv szem előtt tartásával, hogy elsősorban az állam tartozik felelősséggel annak biztosításáért, hogy a védelemre szoruló személyek hozzáférhessenek a területhez és a menekültügyi eljáráshoz, az Együttműködő Felek vállalják, hogy együttesen és külön-külön is figyelemmel kísérik ezen személyi kör belépését a Magyar Köztársaság területére és hozzáférésüket a menekültügyi eljáráshoz, valamint, hogy védve legyenek a visszaküldés ellen (monitorozás).
2. A monitorozást az Együttműködő Felek tisztességesen, humánusan, a biztonság és az emberi méltóság tiszteletben tartásával folytatják, amint ezt a nemzetközi védelemre szoruló személyek kezeléséhez szükséges érzékenység diktálja.
3. A család egységének elvével összhangban az Együttműködő Felek minden erőfeszítést megtesznek annak biztosítása érdekében, hogy a védelemre szoruló családokat egységként kezelve fogadják be a területre és a menekültügyi eljárásba.

II.

A HATÁRŐRSÉG FELADATAI, FELELŐSSÉGI KÖRE

1. A Határőrség vállalja annak garantálását és elősegítését, hogy a védelemre szoruló személyeket befogadja a Magyar Köztársaság területére és – mint menekültügyben közreműködő – biztosítja a menekültügyi eljáráshoz jutást, továbbá az UNHCR Regionális Képvisellel és az MHB-vel együttműködve megtesz minden intézkedést, amely szükséges a nemzetközi védelem ezen alapvető elveinek fenntartásához.
2. Megtesz minden intézkedést, amely szükséges annak biztosításához, hogy a védelemre szoruló személyek teljes körűen ismerjék a jogi segítségnyújtáshoz, illetve a menedékkéréshez való jogukat a Magyar Köztársaságban. A Határőrség vállalja az UNHCR, illetve a MHB kiadványainak elhelyezését az általa eljárás alá vontak részére hozzáférhető helyen.
3. Az érintett személy hozzájárulásával, ellenőrzés nélküli kapcsolattartást biztosít az UNHCR Regionális Képviselő, valamint a MHB és a védelemre szoruló személyek között, lehetővé téve ezzel a jelen megállapodás tárgyát képező monitorozás megvalósítását. Ennek során – szintén az érintett személy hozzájárulásával – a monitorozást végző személyek betekintheznek az eljárás során a külföldi ügyben keletkezett iratokba, és azokról fénymásolatot készíthetnek, továbbá audió-, video-, és fényképfelvételeket rögzíthetnek, kivéve, ha ez veszélyeztetné az adott objektum biztonságát. Az ezen eszközök használatára irányuló szándékot előzetesen, a Határőrség részéről a fogadásra és kísérésre kijelölt személlyel egyeztetni kell.
4. Vállalja, hogy a monitorozást végző személyek által előre meghatározott kategóriában (témakör és állampolgárság) a Határőrség által eljárás alá vont külföldiek iratanyagainak fénymásolataiba – technikai lehetőségei függvényében – betekintést biztosít. A Határőrség az iratok másolatát személyazonosításra alkalmas adatok nélkül bocsátja a monitorozást végzők rendelkezésére.
5. Vállalja, hogy nyilvántartásaiból az UNHCR, illetve a MHB kérésére idegenrendészeti és menekültügyi statisztikai adatokat szolgáltat.

III. AZ UNHCR REGIONÁLIS KÉPVISELET FELADATAI, FELELŐSSÉGI KÖRE

1. Az UNHCR Regionális Képviseletnek szabad és teljes körű hozzáférése van a menedékkérőhöz és a felelősségi körébe tartozó személyekhez; joga van vizsgálni, hogy a Határórség biztosítja-e a védelemre szoruló személyek belépését a Magyar Köztársaság területére és ezen személyi kör hozzáférést a menekültügyi eljárás-hoz, azáltal, hogy nyomon követi a Határórség ezzel kapcsolatos tevékenységét.
2. Monitorozó bejárásokat végez a VI. fejezetben meghatározott helyek olyan területein, ahol védelemre szoruló személyek fordulhatnak meg, vizsgálva a nemzetközi előírások és ajánlások végrehajtását és betartását. Azonnali intézkedést igénylő esetben haladéktalanul tájékoztatja a monitorozás helye szerint illetékes vezetőt, valamint a Határórség Országos Parancsnokság Idegenrendészeti és Szabálysértési Főosztály vezetőjét.
3. Vizsgálja a Határórség annak biztosítására irányuló eljárását, hogy védelmezze a különleges szükségletekkel bíró védelemre szoruló személyeket, köztük a csonka családokat női családfővel, a kíséző nélküli és családjuktól elszakadt gyermekeket, és tiszteletben tartsa alapvető jogait, különösen a család egységének elvét.
4. Koordinálja a nemzetközi közösségtől érkező pénzeszközök mozgósítását a monitorozás végrehajtására.

IV. AZ MHB FELADATAI, FELELŐSSÉGI KÖRE

1. Az MHB az UNHCR Regionális Képviselet megbízásából és nevében dolgozik a jelen megállapodás megvalósításán. A megbízás feltételeit és kikötéseit az MHB és az UNHCR közötti külön szerződés tartalmazza.
2. Az MHB az UNHCR Regionális Képviselet felhatalmazása birtokában jár el, melynek során végrehajtja a III. 1-3. pontban leírt tevékenységet. A megbízásról szóló, visszavonásig érvényes iratot (1. sz. melléklet) – ellenjegyzés céljából – megküldi a Határórség Országos Parancsnokság, Idegenrendészeti és Szabálysértési Főosztályvezető részére.

3. Igazolja személyazonosságát azon védelemre szoruló személy előtt, akivel beszélgetést kíván folytatni, tájékoztatja a beszélgetés céljáról, önkéntes jellegéről, valamint arról a jogáról, hogy a részvételt a beszélgetésben megtagadhatja. Eleget tesz a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény 6. § (2) bekezdése szerinti tájékoztatási kötelezettségnek. A tájékoztatásról, illetve az érintett beleegyezéséről feljegyzést kell készíteni (2. számú melléklet), amit a külföldi, a monitorozó személy, – tolmács alkalmazása esetén – a tolmács aláír, és a külföldi iratanyagában el kell helyezni.
4. Ellenőrzi az UNHCR és a MHB kiadványainak a hozzáférhetőségét, szükség szerint pótolja azokat.
5. A monitorozást, annak megkezdése előtt 2 munkanappal – időpont és helyszín megjelölésével – bejelenti az UNHCR Regionális Képviselő, illetve a Határőrség részére. Tolmács alkalmazása esetén csatolja a 3. számú melléklet szerinti eseti megbízást.
6. A monitorozásról készített jelentéseket 15 napon belül megküldi valamennyi Együttműködő Félnek, akik a kézhezvételtől számított 30 napon belül írásban észrevételeket, javaslatokat, megjegyzéseket tehetnek. A jelentések tartalmát csak az Együttműködő Felek előzetes értesítése után, esetleges eltérő véleményük egyidejű közlésével lehet közzétenni.

V.

HÁROMOLDALÚ MUNKACSOPORT

1. Az Együttműködő Felek Háromoldalú Munkacsoportot (Munkacsoport) hoznak létre, mely felügyeli ezen megállapodás alkalmazását és elemzi a monitorozásról készített jelentéseket.
2. A Munkacsoport – mely legalább negyedévente ülésezik és az Együttműködő Felek bármelyikének kérésére rendkívüli ülést tart – maga fogadja el saját belső eljárási szabályait.
3. Elnökét a Határőrség, titkárát az UNHCR Regionális Képviselő adja, akit a MHB képviselője segíthet. A Munkacsoport tagjai a Szerződő Felek képviselői, akiket a szükséges létszámban tanácsadók kísérhetnek az ülésre. A megállapodás aláírását követően a Szerződő Felek vezetői 8 napon belül megküldik a kijelölt tisztségviselőket és tagok nevét, valamint elérhetőségét.

4. A Munkacsoport üléseiről feljegyzés készül, melyet az Együttműködő Felek 10 munkanapon belül megkapnak.
5. A Munkacsoport látogatásokat tehet a monitorozás szempontjából releváns helyszíneken.

VI.

A MEGÁLLAPODÁS HATÁLYA ALÁ TARTOZÓ TERÜLETEK, ILLETVE AZ ODA BELÉPÉS ÉS TARTÓZKODÁS SZABÁLYAI

1. Ezen megállapodás területi hatálya kiterjed a Határőrség igazgatása alá tartozó minden olyan helyiségre, ahol védelemre szoruló személy tartózkodhat (előállító helyiség, idegenrendészeti központ kapcsolattartásra kijelölt helye, határrendészeti kirendeltség azon meghatározott helye, ahol a visszairányított külföldi kiutazásáig köteles tartózkodni), illetve azon területekre, ahol a külföldiek országba történő beléptetése zajlik, beleértve a nemzetközi forgalom számára megnyitott repülőterek úgynevezett tranzitónáját.
2. A MHB a monitorozás bejelentésekor megnevezi a monitorozásban résztvevő személyeket és tolmácsokat, megadva nevüket, születési helyet és időt, továbbá a személyazonosításra alkalmas okmány számát, a célzott objektumba történő belépés előkészítése céljából. Az objektumok területére csak az UNHCR által kiadott megbízólevél és személyazonosító okmányuk felmutatását követően, a szükséges egyeztetések elvégzése után léphetnek be.
3. A monitorozó személyt, illetve az általa biztosított tolmácsot minden esetben a Határőrség által kijelölt személy kíséri. A kísérő nélkül – az ellenőrzés nélküli kapcsolattartás esetét kivéve – a Határőrség igazgatása alá tartozó területeken önállóan nem mozoghatnak.

VII.

ZÁRÓ RENDELKEZÉSEK

1. Az Együttműködő Felek vállalják, hogy közös oktatási tevékenységet valósítanak meg a jelen megállapodás alapját képező tárgykörben, különösen a monitorozásról, a menedékjog és a nemzetközi védelem azon elveiről, amelyek előmozdítják a védelemre szoruló személyek hozzáférését a Magyar Köztársaság területéhez és a menekültügyi eljáráshoz.

2. Az Együttműködő Felek vállalják, hogy részt vesznek az UNHCR által szervezett regionális áttekintő megbeszéléseken, tapasztalatcsere céljából más partnerekkel és felekkel, elősegítve ezáltal a monitorozási projekt megvalósítását.
3. Jelen Megállapodás határozatlan időre jön létre, és a Szerződő Felek bármikor kezdeményezhetik felülvizsgálatát, módosítását.
4. A Határőrség a végrehajtást közegészségügyi, vagy más egyéb rendkívüli okból, indokolás mellett a Megállapodás területi hatálya alá eső egy, illetve több helyen ideiglenesen felfüggesztheti.
5. A Megállapodás az Együttműködő Felek indokolással ellátott írásbeli értesítése mellett felmondható, mely felmondás valamennyi kézhezvétel utolsó időpontjától számított 8. napon lép hatályba.
6. A jelen Megállapodás értelmezéséből vagy alkalmazásából eredő bármely kérdést illetve azon kérdést, amelyre a jelen okirat nem tartalmaz kifejezett rendelkezést, a Munkacsoporton belüli konzultáció révén kell megoldani.
7. A jelen Megállapodás semmilyen módon nem érinti az Együttműködő Felek közötti korábban létrejött megállapodásokat.
8. Jelen megállapodás az aláírása napján lép hatályba.

Kelt Budapesten, 2006. december 26. napján, három-három eredeti angol és magyar nyelvű példányban, melyek mindegyike egyaránt hiteles.

Az Egyesült Nemzetek
Menekültügyi Főbiztossága részéről:
Lloyd Dakin
Regionális képviselő
ENSZ Menekültügyi Főbiztosság
Regionális Képvislete, Budapest

A Határőrség Országos Parancsnoksága
részéről:
Béndek József
Határőr altábornagy
Határőrségi főtanácsos
Határőrség országos parancsnoka

A Magyar Helsinki Bizottság részéről:
Kószeg Ferenc
Magyar Helsinki Bizottság elnöke

1. számú melléklet

MEGBÍZÁS

Az

Egyesült Nemzetek Menekültügyi Főbiztossága
Magyarországi, Lengyelországi, Szlovákiai és Szlovéniai Regionális Képvisellete
megbízta

a Magyar Helsinki Bizottságot,

hogy a Magyar Köztársaság Határőrsége, az Egyesült Nemzetek Menekültügyi Főbiztossága Magyarországi, Lengyelországi, Szlovákiai és Szlovéniai Regionális Képvisellete és a Magyar Helsinki Bizottság között, a menedékkérőknek a Magyar Köztársaság területéhez és a menekültügyi eljáráshoz való hozzáférését támogató kölcsönös együttműködés és koordináció módozatairól szóló háromoldalu megállapodásban rögzítettek végrehajtása során – megbízásából eljáró civil szervezetként – nevében eljárjon.

Budapest, 200_____

Egyesült Nemzetek
Menekültügyi Főbiztossága

A Magyar Helsinki Bizottság részéről ezen megbízás végrehajtására kijelölt személy:

Név: _____

Születési hely, idő: _____

Személyazonosító okmány száma: _____

A megbízás visszavonásig érvényes.

Budapest, 200_____

Magyar Helsinki Bizottság

Ellenjegyezte:

Határőrség Országos Parancsnokság
Idegenrendészeti és Szabálysértési Főosztály vezetője

2. számú melléklet

NYILATKOZAT

Név: _____

Születési hely, idő: _____

Állampolgárság: _____

hozzájárulok, hogy az Egyesült Nemzetek Menekültügyi Főbiztossága Magyarországi, Lengyelországi, Szlovákiai és Szlovéniai Regionális Képviselőlet, illetve a Magyar Helsinki Bizottság jelen lévő tagja:

Név: _____

Születési hely, idő: _____

Személyazonosító okmány száma: _____

- velem
- interjút igen nem
 - hangfelvételt igen nem
 - képfelvételt igen nem

készítsen.

Hozzájárulok, hogy az eljárás során keletkezett irataimba a fent nevezett szervezetek jelen lévő képviselője

- betekintsen igen nem
- azokról fénymásolatot készítsen igen nem

Az általam közölték nyilvánosságra hozhatók

- személyazonosításra alkalmatlan módon igen nem
- nevem kezdőbetűivel igen nem
- teljes nevemmel igen nem

Az adataim kezelésével kapcsolatos tájékoztatás megtörtént, jogaimat ismertették.

_____, 200_____

külföldi

monitorozó személy

tolmács

(Név, személyazonosításra alkalmas okmány száma, aláírás)

3. számú melléklet

ESETI MEGBÍZÁS TOLMÁCS SZÁMÁRA

Az

Egyesült Nemzetek Menekültügyi Főbiztossága
Magyarországi, Lengyelországi, Szlovákiai és Szlovéniai Regionális Képvisellete
megbízta

a Magyar Helsinki Bizottságot,

hogy a Magyar Köztársaság Határőrsége, az Egyesült Nemzetek Menekültügyi Főbiztossága Magyarországi, Lengyelországi, Szlovákiai és Szlovéniai Regionális Képvisellete és a Magyar Helsinki Bizottság között, a menedékkérőknek a Magyar Köztársaság területéhez és a menekültügyi eljáráshoz való hozzáférését támogató kölcsönös együttműködés és koordináció módozatairól szóló háromoldalú megállapodásban rögzítettek végrehajtása során – megbízásából eljáró civil szervezetként – nevében eljárjon, és a feladat végrehajtása érdekében, eseti jelleggel, tolmácsot bízjon meg.

Budapest, 200_____

Egyesült Nemzetek
Menekültügyi Főbiztossága

A Magyar Helsinki Bizottság részéről ezen *eseti* megbízás végrehajtására kijelölt személy:

Név: _____

Születési hely, idő: _____

Személyazonosító okmány száma: _____

A megbízás _____ -től _____ ig érvényes.

Budapest, _____ 200_____

Magyar Helsinki Bizottság

VIII.2. A megfigyelő látogatások felsorolása

Budapesti Határőr Igazgatóság – Ferihegyi Nemzetközi Repülőtér:

2007. február 7. (bemutakozó látogatás)

2007. március 2.

2007. március 26.

2007. április 23.

2007. május 8.

2007. május 18.

2007. június 11.

2007. június 28.

2007. július 11.

2007. július 17.

2007. július 23.

2007. augusztus 10.

2007. augusztus 29.

2007. szeptember 5.

2007. szeptember 26.

2007. október 17.

2007. november 16.

2007. november 30.

Szerb–magyar határszakasz:

2007. március 16.: Hercegszántó, Tompa, Röske

2007. március 30.: Hercegszántó, Tompa, Röske

2007. április 12.: Hercegszántó, Tompa, Bácsalmás, Tiszasziget, Röske

2007. április 24.: Hercegszántó, Tompa, Bácsalmás, Tiszasziget, Röske

2007. június 8.: Hercegszántó, Tompa, Bácsalmás, Tiszasziget, Röske

2007. június 14.: Hercegszántó, Tompa, Bácsalmás, Tiszasziget, Röske

2007. június 19.: Hercegszántó, Kelebia, Tompa, Bácsalmás, Tiszasziget,
Röske, Szeged

2007. június 29.: Kiskunhalas

2007. július 5.: Mórahalom, Tiszasziget, Röske

2007. július 19.: Kiskunhalas

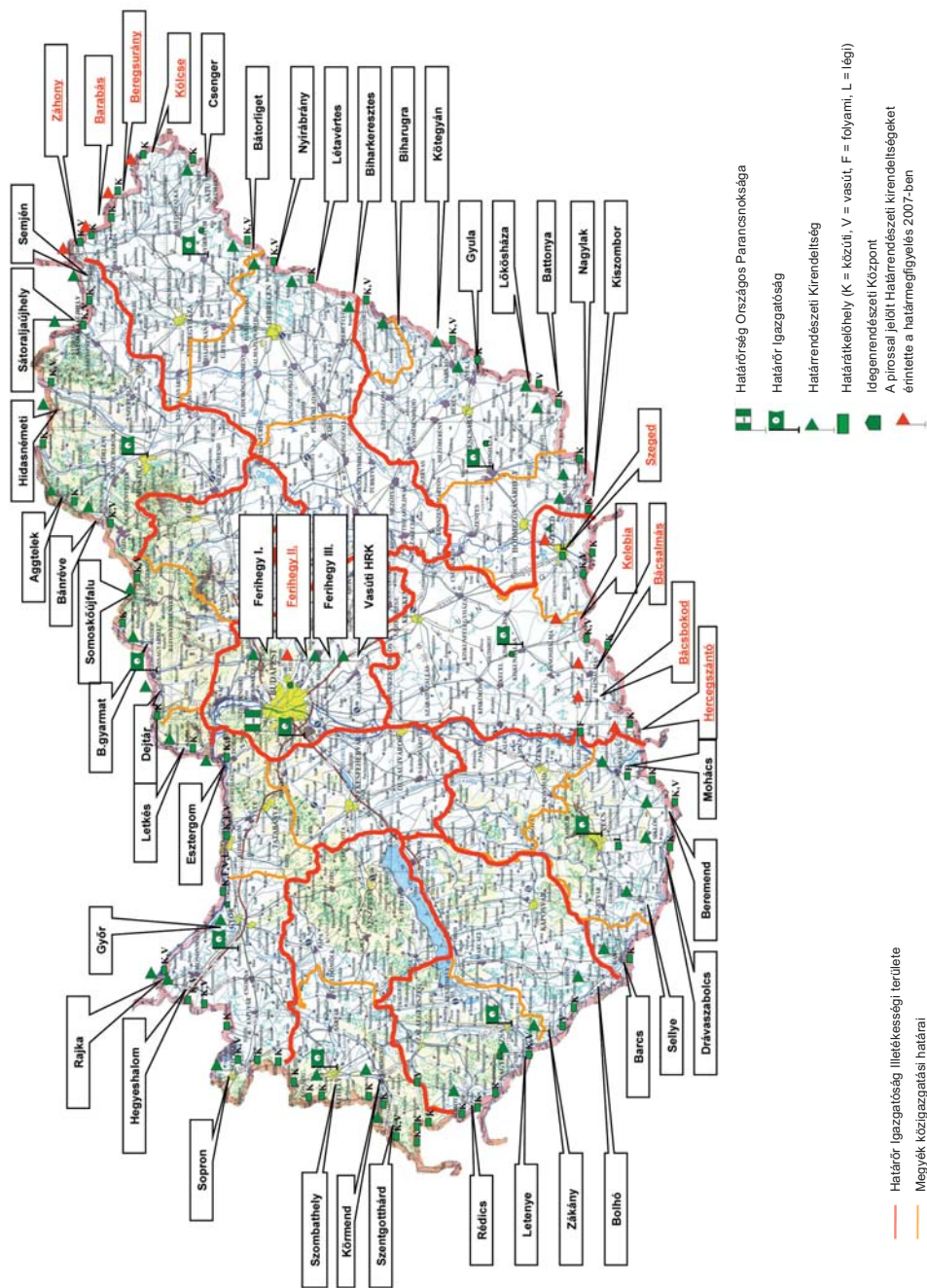
2007. augusztus 16.: Hercegszántó, Tompa, Bácsalmás, Tiszasziget, Röske

2007. augusztus 23.: Hercegszántó, Tompa, Bácsalmás, Tiszasziget, Röske, Szeged, Bácsbokod
2007. szeptember 27–28.: Kiskunhalas, Hercegszántó, Tompa, Bácsalmás, Tiszasziget, Röske, Szeged, Bácsbokod
2007. október 8.: Szeged, Mórahalom, Röske
2007. november 28–30.: Hercegszántó, Bácsbokod, Kiskunhalas, Bácsalmás, Kelebia

Ukrán–magyar határszakasz:

2007. március 8–9.: Kölcse, Beregsurány, Barabás, Záhony
2007. április 2.: Kölcse, Beregsurány, Barabás
2007. július 20.: Kölcse, Beregsurány, Barabás
2007. augusztus 9.: Nyírbátor
2007. augusztus 13.: Kölcse, Beregsurány, Barabás
2007. szeptember 26.: Nyírbátor
2007. október 1.: Beregsurány, Barabás, Kölcse
2007. október 31.: Kölcse, Beregsurány,
2007. november 26.: Beregsurány, Barabás

VIII.3. A Magyarországon található határátkelőhelyek, határorségi létesítmények térképe





Nyírbátor, 2008. január 11. Egy pakisztáni férfit hallgatnak ki a nyírbátori határőrigazgatóságon, miután négy határsértőre bukkantak a határőrök Barabás település kőbányájának közelében. A magyar-ukrán határt illegálisan, azonosító okmányok nélkül átlépő határsértők menekülteknek mondják magukat és Dubajon, Moszkván keresztül érkeztek Magyarországra. A két napja éhező férfiak közül kettő fiatalkorú. Őket kihallgatásuk után Bicskére, társaikat pedig Békéscsabára szállítják majd, amíg további sorukról döntenek. (MTI)
