



UNHCR
The UN
Refugee Agency



A MENEDÉKKÉRŐK HOZZÁFÉRÉSE AZ ORSZÁG TERÜLETÉHEZ ÉS A MENEDÉKJOGI ELJÁRÁSHOZ MAGYARORSZÁGON 2013

TARTALOMJEGYZÉK

I. A HATÁRMEGFIGYELŐ PROGRAM KERETÉBEN MEGVALÓSULÓ EGYÜTTMŰKÖDÉS	3
I.1. BEVEZETŐ	3
I.2. A HATÁRMEGFIGYELŐ PROGRAM MÓDSZERTANA	3
II. AZ ORSZÁG TERÜLETÉHEZ VALÓ HOZZÁFÉRÉS ÉS A MENEDÉKJOGI ELJÁRÁS JOGSZABÁLYI KÖRNYEZETE	4
II.1. ÁLTALÁNOS JOGSZABÁLYI KÖRNYEZET	4
II.2. A VISSZAKÜLDÉS TILALMÁNAK (NON-REFOULEMENT) ÉS A GENFI EGYEZMÉNY 33. CIKKÉNEK ÉRVÉNYESÜLÉSE	4
II.3. A MAGYAR IDEGENRENDSZETI ÉS MENEKÜLTÜGYI JOGANYAG VÁLTOZÁSA 2013-BAN	5
II.4. A PROJEKT SORÁN MEGFIGYELT LÉTESÍTMÉNYEK	7
III. ÁLTALÁNOS MEGÁLLAPÍTÁSOK	8
III.1. MIGRÁCIÓS TRENDEK ÉS STATISZTIKÁK 2013-BAN	8
IV. A HATÁRMEGFIGYELÉS GYAKORLATI TAPASZTALATAI	9
IV.1. A KÍSÉRŐ NÉLKÜLI KISKORÚ KÜLFÖLDIEK IDEGENRENDSZETI HELYZETE	9
IV.2. A GENFI EGYEZMÉNY 31. CIKKÉNEK ÉRVÉNYESÜLÉSE A MAGYAR BÜNTETŐ IGAZSÁGSZOLGÁLTATÁSBAN	11
V. NEMZETKÖZI EGYÜTTMŰKÖDÉS A HATÁRMEGFIGYELŐ PROGRAM KERETÉBEN	13
VI. KÖVETKEZTETÉSEK ÉS AJÁNLÁSOK	13
VI. 1. MEGHALLGATÁS AZ ÚN. EGYSZERŰ MEGÍTÉLÉSŰ ÜGYEKBEN	13
VI.2. A NON-REFOULEMENT ELVÉNEK ÉS A GENFI EGYEZMÉNY 33. CIKK (1) BEKEZDÉSÉNEK ALKALMAZÁSA	14
VI.3. A GYERMEKVÉDELMI SZEMPONTOK HATÉKONY ÉRVÉNYESÍTÉSE KÍSÉRŐ NÉLKÜLI KISKORÚAK KIUTASÍTÁSA ESETÉN	14
VI.4. A GENFI EGYEZMÉNY 31. CIKKÉNEK MARADÉKTALAN ÉRVÉNYESÜLÉSE	14
VI.5. A HATÁRMEGFIGYELÉS MÓDSZERTANÁNAK TOVÁBBFEJLESZTÉSE	14

Írta: dr. Iván Júlia, dr. Balázs László, Varga-Szabó Katalin

Lektorálta: dr. Ambrus Ágnes

Fotó: Bődey János

Grafikai terv: fortin&Bras Studio (gromek)

Felelős kiadó: dr. Pardavi Márta, Magyar Helsinki Bizottság

Bajcsy-Zsilinszky út 36–38.

H-1054 Budapest, Hungary

Tel/fax: (+36 1) 321 4323, 321 4141

www.helsinki.hu

I. A HATÁRMEGFIGYELŐ PROGRAM KERETÉBEN MEGVALÓSULÓ EGYÜTTMŰKÖDÉS

I.1. BEVEZETŐ

Jelentésünkben összegezzük „A menedékkérők hozzáférése az ország területéhez és a menedékjogi eljáráshoz a Magyar Köztársaságban” című program (Határmegfigyelő Program) 2013-as tapasztalatait.

A Határmegfigyelő Program 2013-ban is a Magyar Helsinki Bizottság (Bizottság), az Országos Rendőrfőkapitányság (Rendőrség) és az ENSZ Menekültügyi Főbiztosság Regionális Képviselője (UNHCR) között 2006. december 28-án kötött háromoldalú megállapodás (Háromoldalú Megállapodás) alapján folytatódott.

A jelentés az egyedi határmegfigyelő látogatásokról készült beszámolókat veszi alapul, valamint összefoglalja a Háromoldalú Megállapodásban részt vevő felek által 2013-ban közösen lebonyolított eseményeket és tevékenységeket.

A Háromoldalú Megállapodással összhangban a felek a 2013-as program megvalósítása során három alkalommal, 2013. január 4-én, március 13-án és 2013. június 24-én találkoztak – a Megállapodás V. fejezetének 1. bekezdése alapján létrehozott – a Munkacsoport ülésein, hogy értékeljék a program során szerzett tapasztalatokat. A felek továbbra is kiemelkedő fontosságot tulajdonítanak a háromoldalú együttműködési rendszernek, csak úgy, mint a gyakorlati kérdések közös értékelésének és a szakmai munkakapcsolatok fenntartásának. Ez, véleményük szerint, nem csak a Megállapodást végrehajtó felek közötti együttműködést segíti elő, de kulcsa a hatékony információcserének és pozitív hatással van a résztvevő felek tevékenységére is.

A 2013-as évben a Helsinki Bizottság tevékenységeinek átstrukturálása következtében az ukrán-magyar határszakaszon és a budapesti Liszt Ferenc Nemzetközi Repülőtéren nem folyt határmegfigyelő tevékenység, a monitorozó látogatások kizárólag a legforgalmasabb szerb–magyar határszakaszon folytatódtak.

A korábbi évek gyakorlatának megfelelően a Rendőrség kiegészítései a jelentésben vastagított, dőlt betűtípussal szerepelnek.

A korábbi évek jelentései elérhetők a Helsinki Bizottság honlapján.¹

I.2. A HATÁRMEGFIGYELŐ PROGRAM MÓDSZERTANA

A Háromoldalú Megállapodás keretében a Bizottság megbízott ügyvéde egy helyszínen, a szerb–magyar határszakaszon végzett megfigyelést Magyarországon.

Általánosságban megállapítható, hogy a határátkelőhelyeken és határrendészeti kirendeltségeken szolgálatot teljesítő rendőrök a Helsinki Bizottság megfigyelőivel az elvárásoknak megfelelően együttműködtek. Az UNHCR és a Helsinki Bizottság által az országba érkező menekültek számára készített többnyelvű tájékoztató füzetek mellett a Bizottsággal szerződött ügyvéd elérhetőségei is rendszeresen elérhetőek voltak az információs állványokon, jól látható helyeken kifüggesztve.

A korábbi évekhez hasonlóan a határmegfigyelés módszertana alapján a megbízott ügyvéd egyedi látogatásokon gyűjtött információt azon külföldiek helyzetéről, akiket a Rendőrség kiutasított vagy visszairányított, így az ország területére való belépésre nem volt lehetőségük. A program során havonta két látogatásra került sor az érintett határszakaszon és az illetékes idegenrendészeti osztályokon, Kiskunhalason és Szegeden.

A havonta esedékes két látogatás közül az egyik az adott határszakasz határrendészeti kirendeltségein azt vizsgálta, hogy az elfogott külföldiek szükség esetén hozzáférnek-e a menedékjogi eljáráshoz, a hatóságok biztosítják-e a megfelelő tájékoztatást az eljárás megindításához, illetve ha a látogatás során volt előállított külföldi, akkor a megfigyelőnek volt-e lehetősége személyesen beszélni folytatni az illetővel. A másik látogatás az azt megelőző egy hónapos időszakban kiutasított vagy visszairányított külföldiek anonimizált iratanyagait vizsgálta. A meghallgatási jegyzőkönyvek, a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal véleménye és a határozatok elemzése alapján a megfigyelő kísérletet tett arra, hogy rekonstruálja az elfogás és a kitoloncolás közti eseményeket, mindvégig a **non-refoulement** követelményének érvényesülését szem előtt tartva.

A Megállapodás alapján a Rendőrség biztosítja, hogy a megfigyelő előre meghatározott témakörökben és állampolgárságú személyek esetében betekinthessen az eljárás alá vont külföldiek iratanyagának fénymásolatába akkor is, ha a külföldi már nincs az ország területén. Ezekben az esetekben az érintett iratok másolataiba a

¹ <http://helsinki.hu/hatarmegfigyeles>

megfigyelő, a hatályos adatvédelmi rendelkezéseknek eleget téve, anonimizálva tekinthetett be. Az anonimitásra vonatkozó megállapodás miatt továbbra sem nyílt lehetőség az adott külföldiek – kiutasítást követő - további sorsának pontos nyomon követésére.

A Bizottság a látogatásról a tervezett időpont előtt két nappal értesíti az UNHCR-t és a Rendőrséget, megjelölve a látogatás pontos helyszínét és időpontját. Szükség esetén van lehetőség arra, hogy tolmács bevonásával kerüljön sor eseti látogatásra, ekkor a tolmács számára eseti látogatási engedélyt kell a Rendőrségtől beszerezni.

A Bizottság megfigyelői minden látogatásról jelentést készítenek a Helsinki Bizottság számára, amelyet a megállapodás értelmében a látogatást követő 15 napon belül kell megküldeni a Rendőrségnek, illetve az UNHCR-nek. A Háromoldalú Megállapodás tagjai a jelentésekhez észrevételeket és javaslatokat fűzhetnek.

II. AZ ORSZÁG TERÜLETÉHEZ VALÓ HOZZÁFÉRÉS ÉS A MENEDÉKJOGI ELJÁRÁS JOGSZABÁLYI KÖRNYEZETE

II.1. ÁLTALÁNOS JOGSZABÁLYI KÖRNYEZET

Magyarország a menekültek helyzetére vonatkozó 1951. évi július hó 28. napján elfogadott egyezmény (Genfi Egyezmény), valamint a menekültek helyzetére vonatkozó, 1967. évi január hó 31. napján létrejött jegyzőkönyv (1967. évi Jegyzőkönyv) részes államaként köteles ezen nemzetközi jogi dokumentumokban foglaltakat tiszteletben tartani és alkalmazni. A 2012. január 1-én hatályba lépett Alaptörvény XIV. cikkének (3) bekezdése értelmében Magyarország kérelemre menedékjogot biztosít azoknak a nem magyar állampolgároknak, akiket hazájukban vagy a szokásos tartózkodási helyük szerinti országban faji, nemzeti hovatartozásuk, meghatározott társadalmi csoporthoz tartozásuk, vallási, illetve politikai meggyőződésük miatt üldöznek, vagy az üldözéstől való félelmük megalapozott.

A nemzetközi védelemre szorulóknak védelmének előfeltétele a védelmet nyújtó ország területéhez való hozzáférés, vagyis, hogy oda beléphessenek és mindaddig az ország területén tartózkodhassanak, amíg menedékkérelmük ügyében jogerős döntés nem születik. A nemzetközi védelemre bizonyosan nem szoruló külföldieket a Rendőrség visszairányítja abba az országba, ahová a törvény² alapján visszaküldhetőek, illetve foganatosítja az idegenrendészeti hatóság vagy a bíróság által elrendelt kiutasításukat. Az intézkedések végrehajtása során a Rendőrségnek természetesen tiszteletben kell tartania a sérelmes bánásmódba való visszaküldés tilalmát is.³ Az előbbieken túl a Rendőrség saját hatáskörben is elrendelheti a külföldi kiutasítását, ha az államhatár jogellenes átlépését vagy annak kísérletét a Schengeni határ-ellenőrzési kódex 2. cikk 9. pontjában meghatározott határ-ellenőrzési tevékenysége kapcsán a határterületen észlelte, és a harmadik országbeli állampolgár kiutasításának végrehajtására visszafogadási egyezmény alapján kerülhet sor.

II.2. A VISSZAKÜLDÉS TILALMÁNAK (NON-REFOULEMENT) ÉS A GENFI EGYEZMÉNY 33. CIKKÉNEK ÉRVÉNYESÜLÉSE

Az 1951. évi Genfi Egyezmény 33. cikk (1) bekezdése általános alapelvként rögzíti a visszaküldés tilalmát (**non-refoulement**):

„Egyetlen Szerződő Állam sem utasítja ki vagy küldi vissza („refouler”) semmilyen módon a menekültet olyan területek határára, ahol élete vagy szabadsága faji, vallási okok, nemzeti hovatartozása, illetve meghatározott társadalmi csoporthoz való tartozása, avagy politikai nézetei miatt lenne veszélyeztetve.”

A vonatkozó nemzetközi jogi normáknak megfelelően a Harmtv. 51 §-a felel meg a non-refoulement elvének, és rendelkezik a visszairányítás, illetve a kiutasítás végrehajtásának tilalmáról. Ennek alapján a Rendőrség köteles a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatalt (BÁH) minden olyan esetben megkeresni, ha felmerül, hogy a külföldit kínzás, embertelen, megalázó bánásmód vagy büntetés⁴ fenyegeti visszairányítása esetén.

² A harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi II. törvény (Harmtv.) 40. §-ának (1) bekezdése

³ Harmtv. 52. § (1) bekezdés: „Az idegenrendészeti hatóság a non-refoulement követelményét a visszairányítás, illetve a kiutasítás elrendelésével és végrehajtásával kapcsolatos eljárásában köteles vizsgálni.”

⁴ Emberi Jogok Európai Egyezményének 3. cikke

A határmegfigyelésről készült korábbi jelentések⁵ is megállapították, hogy a visszairányítás az esetek többségében olyan viszonylag gyorsan végrehajtott intézkedés, amelyet eljárási sajátosságai miatt nem előz meg hosszabb, érdemi meghallgatás, noha ez a Rendőrség számára pontosabb információkkal szolgálhatna arról, hogy a külföldi valójában miért hagyta el származási országát és így az eljáró hatóságok a visszaküldés tilalmát érdemben vizsgálhatnák. A 2013-as program végrehajtása során a szerb–magyar határszakaszon nem volt jellemző a potenciális menedékkérők esetén a visszairányítás, mint idegenrendészeti intézkedés. A tapasztalatok a korábbi évekhez hasonlóan azt mutatták, hogy a vizsgált migráncsoport főként személyazonosító okmányok nélkül, a zöldhatáron lépett Magyarország területére, így az ő esetükben nem visszairányítást, hanem kiutasítást rendelt el a Rendőrség.

Tapasztalataink továbbra is azt mutatják, hogy a gyakorlatban a külföldi csak abban az esetben tudja a menedékkérelmet a menekültügyi hatóságnak benyújtani, ha a Rendőrséggel ténylegesen közölni tudja erre vonatkozó szándékát. Különösen fontos, hogy a hatóság és a külföldi első találkozása során eljáró tolmács megfelelően fordítson és valóban minden releváns információt jegyzőkönyvezzen a hatóság.

Rendőrségi eljárásban az ügyfél az eljárás bármely szakaszában kinyilváníthatja menedékkérelmeire irányuló szándékát, amit az eljáró hatóság rögzít és haladéktalanul továbbít az illetékes menekültügyi hatósághoz. Erről a lehetőségről az ügyfél tájékoztatása tolmács segítségével már az előállításkor megtörténik, a részére átadott tájékoztató – többek között – ezen jogát is tartalmazza. A menekültügyi eljárásról, a kérelem előterjesztéséről tájékozódhat továbbá a Magyar Helsinki Bizottság több nyelven rendelkezésre álló tájékoztatóiból is.

Fontos változás a korábbiakhoz képest, hogy 2013-ban lényegesen nagyobb számban nyújtottak be menedékkérelmet harmadik országbeli állampolgárok. A megfigyelést végző ügyvéd tapasztalatai szerint a menedékkérelmek észlelése és benyújtása érzékelhetően gördülékenyebb volt, mint 2013 előtt.

A magyar–szerb határszakaszon előállított 19 035 fő külföldi közül a Rendőrség előtt folyó idegenrendészeti eljárás során 17 117 fő terjesztett elő menedékkérelmet. A Rendőrség minden esetben a menedékkérelmek előterjesztésére irányuló ráutaló magatartást is figyelembe veszi.

II.3. A MAGYAR IDEGENRENDESZETI ÉS MENEKÜLTÜGYI JOGANYAG VÁLTOZÁSA 2013-BAN

A magyar idegenrendészeti és menekültügyi joganyag módosítása 2012 végén és 2013-ban ismét több alkalommal napirendre került az újabb uniós jogharmonizációs kötelezettségek miatt (pl. az Unió menekültügyi joganyagának átfogó módosítása körében elfogadott átdolgozott Befogadási Irányelv⁶ részleges átültetése miatt), továbbá az Európai Bizottság által indított ún. pilot eljárás miatt, amely megindítására a magyar jogalkalmazás anomáliái miatt került sor még 2012-ben.

A határmegfigyelő tevékenységhez kapcsolódó joganyag módosításai közül fontos kiemelni a 2007. évi II. törvény (a továbbiakban Harmtv.) 2013. január 1-én életbelépett 51.§ (2) bekezdését, amely a menedékkérelmek benyújtása és a menekültügyi eljárás megindulása esetére a visszairányítás és kiutasítás jogszabályban explicit módon rögzített tilalma.⁷ A jogalkotó ezzel az egyértelműnek tűnő módosítással garanciális jelleggel rögzítette a menedékkérők területhez és eljáráshoz való hozzáférését. Ezzel a jogalkotási eszközzel került összhangba a magyar jogalkalmazói gyakorlat és a bíróság jogértelmezése a menedékkérelmi eljárás hatálya alatt álló külföldiek kiutasítását illetően.

A Harmtv. 51. § (2) bekezdésének módosítása mindenképp üdvözlendő azzal, hogy egyértelműen rögzíti: a menedékkérelmi eljárás alatt álló menedékkérőket megilleti az ország területén való tartózkodás joga, így nem lehet velük szemben kiutasítást elrendelni, illetve végrehajtani. A rendelkezés gyakorlati alkalmazásának mikéntje azonban különösen fontos és jelentőséggel bír a határőrizeti munka, valamint a határmegfigyelő tevékenység során is. Aggályos a rendelkezés megfogalmazása – „ha a harmadik országbeli állampolgár menekültügyi eljárás alatt áll” –, mert sem a törvény, sem az azt végrehajtó 114/2007. (V.24.) Korm.rendelet nem ad egyértelmű értelmezési támpontot a hatóságoknak arra nézve, hogy milyen eljárási cselekmény felel meg a Harmtv. 51. § (2) bekezdésében foglalt feltételnek: a menedékkérelmek benyújtása iránti szándék kinyilvánítása, a kérelem

⁵ A Genfi Egyezmény 33. cikkének végrehajtásával kapcsolatos további megállapítások megtalálhatók a határmegfigyelő program előző évek során készült jelentéseiben.

⁶ Az Európai Parlament és a Tanács 2013/33/EU Irányelve (2013. június 26.) a nemzetközi védelmet kérelmezők befogadására vonatkozó szabályok megállapításáról (átdolgozás)

⁷ „Ha a harmadik országbeli állampolgár menekültügyi eljárás alatt áll, a visszairányítás, illetve a kiutasítás nem rendelkezhető el és nem hajtható végre, ha a harmadik országbeli állampolgár külön törvényben meghatározottak szerint jogosult Magyarországon tartózkodásra.”

jegyzőkönyvi rögzítése vagy az illetékes menekültügyi osztály eljárást megindító első eljárási cselekménye. Az egyértelmű végrehajtási szabályok hiánya a Helsinki Bizottság és az UNHCR álláspontja szerint ellentétes a jogbiztonság követelményével.

Ha a külföldi a Rendőrség előtt folyó idegenrendészeti eljárás bármelyik szakaszában jelzi a nemzetközi védelem iránti igényét, az eljáró idegenrendészeti hatóság rögzíti a szándéknyilatkozatot és a személyt haladéktalanul átadja az illetékes menekültügyi hatóságnak, az idegenrendészeti eljárást pedig a menekültügyi eljárás jogerős befejezéséig felfüggeszti.

A jogszabályváltozást követően tehát a 2013. január óta nincs lehetőség idegenrendészeti őrizet elrendelésére és fenntartására, ha a külföldi menekültügyi eljárás alatt áll, hiszen az őrizet jogalapja – a kiutasítás végrehajtásának biztosítása – hiányzik.

Az idegenrendészeti joganyag további fontos módosítása a különleges bánásmódot igénylő személy fogalmának rögzítése a Harmtv. értelmező rendelkezései között, amely megteremti a lehetőségét, hogy a különleges szükséglettel bíró sérülékeny külföldiek már az idegenrendészeti eljárás kezdeti szakaszában felismerjék a hatóságok és megfelelő elhelyezési és ellátási körülményeket biztosítsanak számukra.⁸ A különleges bánásmódot igénylő személyek beazonosítása összetett feladat, amelyhez szükséges lehet szakértő – pl. orvos vagy pszichológus – bevonása is, amelyet ugyan nem kötelező jelleggel, de tartalmaz a Harmtv. végrehajtási rendelete.⁹

A fent említett jogszabályváltozásokon túl különös jelentőséggel bír az UNHCR 2012-2013-as „Response to Vulnerability in Asylum”¹⁰ (Válasz a menedékkérők sérülékenysége) regionális projektje, amelynek végrehajtásában mindhárom szervezet aktívan részt vesz. A projekt célja, hogy megteremtse a menedékkérők sérülékenysége korai felismerésének gyakorlati eszközeit a hatóságok számára, amelyek ezáltal a kérelmezők szükségleteinek megfelelő eljárási és ellátási megoldásokat honosíthatják meg saját eljárásrendjükben. A projekt keretében a hatóságok kapacitáserősítésének jegyében olyan eljárási protokolt vezetnek be, amelynek segítségével a hatósági személyek magabiztosabban és hatékonyabban tudják lefolytatni az eljárást a sérülékeny menedékkérők szükségleteinek lehető legteljesebb figyelembe vételével. A projekt során szerzett tapasztalatokról szóló jelentését az UNHCR 2013 decemberében hozta nyilvánosságra.¹¹

A Rendőrség érintett munkatársai az UNHCR projektjén túl a különleges bánásmódot igénylő személyek korai beazonosítása érdekében részt vettek a Cordelia Alapítvány „PROTECT-ABLE” című pályázatának keretében megtartott, a sérülékeny csoportokra vonatkozó jogi és pszicho-szociális ismeretek, a PROTECT kérdőív szabályos használatának elsajátítását célzó képzéseken is.

A fentiekén túl módosult a Harmtv. 29. § szakasza is, amely a humanitárius tartózkodási engedéllyel ellátott külföldiek sorát egészíti ki azokkal, akiknek kiutasítása meghíúsult. A 2013. július 1-el hatályba lépett 29. § (1a) bekezdés értelmében azt a külföldit is humanitárius tartózkodási engedéllyel kell ellátni, aki a vele szemben elrendelt idegenrendészeti kiutasítás, valamint beutazási és tartózkodási tilalom Harmtv. 47. § (10) bekezdésében foglalt visszavonása esetén, a törvényben foglalt tartózkodási feltételek hiányában

- a) a kiutasítás végrehajtása érdekében az idegenrendészeti hatósággal együttműködött,
- b) a számára előírt magatartási szabályokat betartotta és rendszeres megjelenési kötelezettségét teljesítette, valamint
- c) nem áll büntetőeljárás hatálya alatt, illetve nem minősül büntetett előéletűnek.

Az idegenrendészeti jogszabályok változásán túl a 2013-as év egyik legfontosabb változása a menekültügyi őrizet és a rendelkezésre álló intézkedések – a fogvatartás alternatíváinak – bevezetése volt, amelyre az átdolgozott Befogadási Irányelv részleges átültetésével nyílt lehetőség. A jogalkotói szándék arra irányult, hogy a drámai mértékben megnövekedett menedékkérelmet számának további növekedését mérsékelje, ha a menedékkérőket akár 6 hónapos időtartamra is fogvatartják. A Külügyminisztérium által összeállított tájékoztatóban

⁸ Harmtv. 2. § t) különleges bánásmódot igénylő személy: a kísérő nélküli kiskorú vagy olyan kiszolgáltatott személy – különösen a kiskorú, az idős, a fogyatékkal élő személy, a várandós nő, a kiskorú gyermeket egyedül nevelő szülő, valamint a kínzást, nemi erőszakot vagy a pszichikai, fizikai vagy szexuális erőszak más súlyos formáját elszenvedett személy –, akiről helyzetének egyedi értékelését követően megállapítható, hogy sajátos szükségletekkel rendelkezik

⁹ Vhr 113. § (3) bekezdés „Kétség esetén az idegenrendészeti hatóság orvos- vagy pszichológus szakértő segítségét veheti igénybe annak megállapítása érdekében, hogy a kiutasított különleges bánásmódot igényel-e.”

¹⁰ A projekt teljes neve: Ensuring Effective Responses to Vulnerable Asylum-seekers: Promotion of Adequate Standards for Identification and Claim Determination for People with Special Needs, amely az Európai Menekültügyi Alap társfinanszírozásában valósul meg.

¹¹ Response to Vulnerability in Asylum – Project Report, angol nyelven elérhető: <http://www.unhcr-centraleurope.org/pdf/what-we-do/caring-for-vulnerable-groups/response/response-to-vulnerability-in-asylum-project-report.html>

egyértelműen szerepel, hogy „menedékkérők számának 2013. évi drasztikus emelkedésére és a menedékkérők eltűnésének magas arányára tekintettel” vezeti be Magyarország az uniós tagállamok közül elsőként, 2013. július 1-i hatállyal a menekültügyi őrizetet.¹²

A menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény 31/A.-H. szakaszai szabályozzák a menekültügyi őrizet intézményét, amelynek elsődleges célja, hogy biztosítsa a kérelmező rendelkezésre állását, ha más, kevésbé szigorú kényszerintézkedés várhatóan nem vezetne eredményre. Az őrizet ezen formáját elrendelő menekültügyi hatóságnak kötelező vizsgálnia, hogy lehetséges-e az ún. alternatív intézkedések alkalmazása – óvadék letétele, kötelező tartózkodási hely kijelölése, vagy rendszeres jelentkezési kötelezettség előírása – és ennek hiányában rendelheti el a menekültügyi őrizetet, amelynek maximális tartama 6 hónap.

A Helsinki Bizottság, az UNHCR és más civil szervezetek élesen kritizálták a menekültügyi őrizet bevezetését, különösen annak fényében, hogy mind az elhelyezés körülményei, mind az őrizet indokoltságának felülvizsgálata a korábban több fórumon is bírált idegenrendészeti őrizettel mutatnak rokon vonásokat.¹³

A Rendőrség nem menekültügyi hatóság, tekintettel erre menekültügyi őrizetet sem rendel el.

II.4. A PROJEKT SORÁN MEGFIGYELT LÉTESÍTMÉNYEK

A program végrehajtása során a Bizottság által megbízott ügyvéd a szerb–magyar határszakaszon végzett megfigyelést 2013-ban.

Szerb–magyar határszakasz

A megfigyelés az alábbi helyszíneken érintette:

A Bács-Kiskun Megyei Rendőr-főkapitányság alárendeltségében működő létesítmények:

Idegenrendészeti Osztály (Kiskunhalas), Bácsalmás Határrendészeti Kirendeltség (Bácsalmás Közüti Határátkelőhely), Bácsbokod Határrendészeti Kirendeltség, Hercegszántó Határrendészeti Kirendeltség (Hercegszántó Közüti Határátkelőhely), Kelebia Határrendészeti Kirendeltség (Kelebia Vasúti Határátkelőhely, Tompa Közüti Határátkelőhely).

A Csongrád Megyei Rendőr-főkapitányság alárendeltségében működő létesítmények:

Idegenrendészeti Osztály (Szeged), Szeged Határrendészeti Kirendeltség (Röszke Autópálya Határátkelőhely, Tiszasziget Határátkelőhely), Mórahalom Kihelyezett Szolgálati Hely.

Általánosságban elmondható, hogy a Bizottság megfigyelője szinte valamennyi létesítményben megfelelő fizikai körülményeket tapasztalt, a felkeresett előállító helyiségek felszereltsége, tisztasági állapota megfelelő. A szegedi határrendészeti kirendeltségen azonban a rendkívül nagy létszámú elfogásokra tekintettel az autók tárolására eredetileg kialakított udvaron (a garázsban) kellett előállító helyiségeket nyitni, ahol a külföldiek legfeljebb 24 órát töltöttek. Ezekhez a helyiségekhez eleinte nem tartozott mosdó, a fűtés sem volt megoldva, illetve az előállított külföldiek a földön foglaltak helyet. Az év során történtek lépések annak érdekében, hogy valamivel komfortosabb, az emberhez méltó elhelyezést előíró nemzetközi sztenderdekhez közelítő fogvatartási körülményeket biztosítson a Rendőrség az itt előállított külföldieknek, így például mosdót építettek a helyiség mellé. Tény azonban, hogy a rendkívül sok érkezésre tekintettel az elhelyezés mindvégig kényelmetlen és zsúfolt maradt.

A zsúfoltság enyhítése érdekében a Rendőrség a fenti átalakításokon túl az előállítottak elhelyezésére alkalmas konténereket bérelt, illetve a nyári kánikula enyhítésére párapapukat üzemeltetett.

¹² http://www.mfa.gov.hu/NR/ronlyres/36ABFF3C-18F5-472A-8A03-603ACCB6741A/0/valtozasok_a_menekultugyi_szabalyozasban2.pdf

¹³ Lásd a Kúria joggyakorlategyező munkacsoportjának véleményét többek között az idegenrendészeti őrizet bírói felülvizsgálatáról. A dr. Kovács András György bíró által vezetett munkacsoport megállapította, hogy az idegenrendészeti őrizet bírósági felülvizsgálata nem hatékony, amelyet négy okra vezetett vissza: 1.) Egyes bíróságok esetében a helytelen ügyvitel, ügyiratkezelés; 2.) az ügygondnoki képviselő formális volta, részleges, illetve teljes hiánya; 3.) a felülvizsgálat tárgyának, mérlegelési szempontjainak tisztázatlansága, az őrizet jogalapjának olyan értelmezése, amely mind elvileg, mind gyakorlatilag – szinte – kizárólag a hatóság indítványában foglaltak elfogadásához vezethet; és 4.) az eljáró bírák túlterheltsége. A vélemény innen letölthető: http://www.lb.hu/sites/default/files/joggyak/idegenrendeszeti_osszefoglalo_velemen_y_kuria.pdf

Az UNHCR és a Bizottság által több nyelven készített tájékoztató füzetek a vizsgált helyiségben megtalálhatóak voltak, a projekt időtartama alatt a Bizottság munkatársai a Háromoldalú Megállapodás értelmében többször feltöltötték a készleteket.

III. ÁLTALÁNOS MEGÁLLAPÍTÁSOK

III.1. MIGRÁCIÓS TRENDKÉK ÉS STATISZTIKÁK 2013-BAN

A 2013-as év rendőrségi statisztikái szerint összesen 3 936 alkalommal rendeltek el kiutasítást (2012-ben 4 489 alkalommal) és 11 056 alkalommal visszairányítást (2012-ben ez a szám 9 316 volt) a repülőtéren és a szárazföldi határokon. A programmal érintett határszakaszon 2013-ban drasztikusan nőtt a regisztrált menedékkérelmek száma, összesen 17 117 alkalommal került erre sor az év folyamán. Az idegenrendészeti eljárás későbbi fázisában a Rendőrség által idegenrendészeti eljárásban elrendelt őrizet hatálya alatt 2013-ban 137 fő nyújtott be menedékkérelmet.

2013		Intézkedés		
Határszakasz	Megye	Kiutasítás	Menedékkérelem	Visszairányítás
Szerb–magyar	Csongrád	2761	14335	4524
	Bács-Kiskun	910	2782	3055
Ukrán–magyar	Szabolcs-Szatmár-Bereg	210	34	1991
Budapest Liszt Ferenc repülőtér		6	109	118
Összesen		3887	17260	9688

Forrás: ORFK

A határmegfigyelő program tapasztalatai szerint 2013-ban minden eddiginél élénkebb forgalom volt tapasztalható a szerb–magyar határszakaszon, és a korábbi évhez képest huszonnyolcszorosára nőtt a benyújtott menedékkérelmek száma. A magyar és a szerb hatóságok közötti viszonylag jó együttműködésnek és az idegenrendészeti őrizet széleskörű, kvázi automatikus alkalmazásnak betudhatóan az elfogott és kiutasított külföldiek 86%-át (3 142 fő) a Rendőrség ténylegesen át is adta a szerb félnek.

A magyar-szerb határszakaszon előállított külföldieknek (19 035 fő) mindössze 19%-át (3 671 fő) utasította ki a Rendőrség, és 16%-át (3 142 fő) toloncolta ki Szerbia területére.

A szerb–magyar határszakaszon 2013-ban is jelentős számban fogott el a Rendőrség kísérő nélküli kiskorúakat, összesen 417 személyt. A kísérő nélküli kiskorúakat érintő gyakorlatról a jelentés IV. fejezetében részletesen beszámolunk.

A magukat kísérő nélküli kiskorúak valló külföldiek száma a 2012-es évhez (országosan összesen 875 fő) viszonyítva közel a felére (országosan összesen 465 fő) csökkent tekintettel arra, hogy az idegenrendészeti őrizet elrendelését a harmadik országbeli állampolgárok nem fiktív életkorra vonatkozó adatokkal, hanem a megváltozott jogszabályi környezet adta lehetőségek kihasználásával kívánták elkerülni.

A fenti statisztikák alapján, bár érdemi határmegfigyelő tevékenység ezen a határszakaszon 2013-ban nem zajlott, az ukrán–magyar határszakasz teljesen más képet mutatott, mint a déli határ. Itt továbbra sem volt jelentős mozgás, bár kis mértékben nőtt a regisztrált menedékkérelmek száma (20-ról 34-re), ez azonban elhanyagolható a szerb–magyar határszakasz adataihoz képest.

A budapesti Liszt Ferenc Nemzetközi Repülőtéren 109 menedékkérelem mellett 118 visszairányításról számolt be a program megvalósítása során a Rendőrség. A jogszabályi környezet miatt ezen a helyszínen jellemzően a belépésre nem jogosult külföldiek visszairányítását rendeli el a Rendőrség. A visszairányítási intézkedéseket

a határátkelőhelyeken hajtják végre, ahol az utasok általában rendelkeznek valamilyen utazásra alkalmas okmánnyal.

A 2013-as határmegfigyelő tevékenysége során a Helsinki Bizottság által megbízott megfigyelő a szerb–magyar határon összesen 262 kiutasított vagy visszairányított külföldi aktáiba tekintett be és 79 előállított külföldivel, és két család tagjaival folytatott személyes beszélgetést a látogatások alkalmával.

IV. A HATÁRMEGFIGYELÉS GYAKORLATI TAPASZTALATAI

A szerb–magyar határszakaszon végzett megfigyelés során mind az eljáró rendőrök, mind a megfigyelő látogatásokat végrehajtó ügyvéd arról számolt be, hogy a korábbi évekhez képest az elfogott külföldiek közül lényegesen többen tudtak és akartak menedékkérelmet benyújtása iránti szándékukról nyilatkozni a Rendőrség képviselőinek. A megfigyelő beszámolója szerint előfordult, hogy a külföldiek az elfogásukat közvetlenül megelőző pillanatokban elkezdtek a rendőrautó vagy a jelenlévő rendőr felé szaladni, amelyre korábban szinte egyáltalán nem volt példa.

A fenti jelenségnek többféle oka lehet, feltehető, hogy i) a kérelmezők számának objektív növekedése, ii) a görög menekültügyi és gazdasági helyzet romlása, iii) a bolgár menekültügyi rendszer túlterheltsége, iv) a szír polgárháború és menekültkrízis mellett v) a magyar idegenrendészeti jogszabályok 2013. januári változásával megszüntetett fogvatartási gyakorlat is szerepet játszott a külföldiek megváltozott attitűdjében. A menedékkérelmet benyújtó külföldiek 2013 júliusáig okkal számolhattak azzal, hogy a jogellenes határátlépés ellenére menedékkérőként nem kerülnek idegenrendészeti őrizetbe. A Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal (BÁH) 2013. évi menekültügyi statisztikája azt mutatja, hogy a 18 900 kérelmező jelentős része ismeretlen helyre távozott, mielőtt kérelmét érdemben vizsgálta volna a Hivatal, vagy visszavonta kérelmét, így az eljárást megszüntették.¹⁴

A Rendőrség 11 514 olyan esetről értesült, amikor a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal által fenntartott nyitott intézményekből távoztak ismeretlen helyre a kérelmezők.

IV.1. A KÍSÉRŐ NÉLKÜLI KISKORÚ KÜLFÖLDIEK IDEGENRENDESZETI HELYZETE

A 2012-es évhez viszonyítva kevesebb kísérő nélküli kiskorút fogott el a Rendőrség, a megfigyeléssel érintett két megye szerb–magyar határszakaszán összesen 417 személyt (Csongrád megyében 363, míg Bács-Kiskun megyében 54 kiskorút állítottak elő), szemben a 2012-ben országosan elfogott 875 kiskorúval, a szerb–magyar határszakaszon összesen 813 elfogott kiskorúval szemben.¹⁵ A Helsinki Bizottság határmegfigyelő tevékenysége során végzett iratbetekintések alkalmával azonban továbbra is hangsúlyos maradt ennek a különleges bánásmódot igénylő csoportnak a monitorozása. Állampolgársági megoszlásukat tekintve továbbra is Afganisztánból érkezik a legtöbb kiskorú (245 fő), továbbá 72 koszovói, 46 pakisztáni, 21 bangladesi, 19 szír, 12 algériai, 8 szerb, 5-5 szomáliai és palesztin, 4-4 török, marokkói és moldáv, 3 gambiai, 2-2 bisseau-guineai és sierra leonei, 1-1 albán, egyiptomi, elefántcsontparti, eritreai, francia, ghánai, horvát, iráni, kínai, mali, mauritániai, nepáli és ukrán kiskorút fogtak el 2013-ban országszerte.

Annak ellenére, hogy a szerb menekültügyi helyzet és ellátórendszer továbbra sem javult számottevően az UNHCR 2012. augusztusi jelentésének nyilvánosságra hozatala óta, a megfigyelő látogatások tapasztalatai szerint számos kísérő nélküli kiskorút utasított ki a Rendőrség Szerbiába.¹⁶ Tény, hogy ezek a kiskorúak nem feltétlenül Magyarországon kívántak menedékkérelmet benyújtani, azonban több esetben is őket ért üldözési cselekményekről számoltak be. Menedékkérelmet benyújtása nélkül is felmerül esetükben a Harmtv. 45. § (5) bekezdésének alkalmazása is, amely szerint a kísérő nélküli kiskorú csak akkor utasítható ki, ha a származási államában vagy más befogadó államban a család egyesítése, illetve az állami vagy egyéb intézményi gondoskodás megfelelően biztosított. Az UNHCR és a Helsinki Bizottság álláspontja szerint továbbra is kérdéses, hogy Szerbiában valóban teljesülnek-e a fenti feltételek és ezek a gyermekek hozzáférnek-e az őket megillető védelemhez, akár gyermekvédelmi, akár idegenrendészeti vagy menekültügyi eljárás keretében.

14 A Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal 2013-as statisztikái szerint a 18 900 menedékkérelmet közül az előzetes vizsgálati eljárásban 10 491 eljárást szüntettek meg (1 195 kérelmező visszavonta kérelmét), míg a részletes vizsgálati eljárás során 848 eljárás zárult le érdemi határozat meghozatala nélkül.

15 Ebből Csongrád megyében 546, Bács-Kiskun megyében 267 kiskorút fogtak el 2012-ben.

16 UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), Serbia as a country of asylum. Observations on the situation of asylum-seekers and beneficiaries of international protection in Serbia, August 2012, elérhető: <http://www.refworld.org/docid/50471f7e2.html>.

Az UNHCR szerb civil partnere, a Belgrádi Emberi Jogi Központ (Belgrade Centre for Human Rights) 2013. októberi helyzetértékelése szerint a menedékkérők kevesebb, mint felét sikerült befogadó központokban elszállásolni Szerbiában. Ezen kívül problematikus volt továbbra is az eljárások rendkívüli elhúzódnása, valamint a biztonságos harmadik ország koncepció alkalmazása is, amelynek következtében a kérelmezők nagy része elesett attól, hogy menedékkérelmét érdemben vizsgálják.¹⁷ Összhangban a fentiekkel, a szerb menekültügy problémáira hívta fel a figyelmet az Európa Tanács emberi jogi biztosa, Nils Muižnieks, aki 2013. novemberi levelében kérte Ivica Dačić szerb miniszterelnököt, tegyen a szerb kormány további erőfeszítéseket annak érdekében, hogy minden nemzetközi védelemre szoruló külföldi megkapja ezt a védelmet és emberi jogait tartsák tiszteletben.¹⁸

Magyarországon – ahogy a fentebb írt adatok is tanúsítják – valamennyi külföldi számára lehetőség van az eljárás bármely szakaszában menekültügyi kérelem előterjesztésére. A Rendőrség egyetlen menedékkérőt sem toloncol ki, azonban nem ritka, hogy maguk a külföldiek nyilatkoznak úgy, hogy mielőbb vissza kívánnak térni Szerbiába. Ennek oka, hogy ne kerüljenek be az adataik az Eurodac rendszerbe és ismét megpróbálhassanak eredeti céljuknak megfelelően Nyugat-Európába jutni. A Rendőrség valamennyi kiutasításra irányuló eljárásban beszerzi a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal véleményét a visszaküldési tilalom vizsgálata tárgyában.

A kiutasítás végrehajtására váró fiatalok, kísérő nélküli kiskorúak fogvatartását a Harmtv. 56. § (2) bekezdése kifejezetten tiltja, így ők jellemzően Csongrád megyei gyermekotthonokban nyernek elhelyezést kitoloncolásukig. A tapasztalatok azt mutatják, hogy sokan közülük ismeretlen helyre távoznak, mielőtt a Rendőrség végrehajtáná a kitoloncolást, ellenük a Rendőrség személykörözést ad ki. Ahogy azt az Alapvető Jogok Biztosának AJB-2731/2012. sz. jelentése korábban megállapította, aggasztó, hogy legtöbbjük későbbi sorsáról és hollétéről nincsenek információi a hatóságoknak – e tekintetben a Helsinki Bizottság tapasztalatai szerint 2013-ban nem történt érdemi előrelépés.

A magukat kísérő nélküli kiskorúnak valló harmadik országbeli állampolgárok száma 2010-től folyamatosan emelkedett, és az illetékes gyermekvédelmi intézmények férőhely hiányára hivatkozva egyre többször utasították el a Rendőrség megkereséseit. A Rendőrség 2012. év elején kezdeményezte, hogy lehetőleg a magyar-szerb határ közelében az illetékes minisztériumok jelöljenek ki gyermekvédelmi intézményt, ahol ezek a személyek elhelyezhetők. 2013. február 1-jétől az idegenrendészeti eljárás alatt álló, menedéket nem kérő kísérő nélküli kiskorúak ideiglenes elhelyezésére a Szeged-Csanád Egyházmegye által fenntartott, Szent Ágota Gyermekvédelmi Szolgáltató működtetésében levő, két Csongrád megyei gyermekotthon lett kijelölve. Az ópusztaszeri intézmény 12, míg a hódmezővásárhelyi intézmény 18 férőhellyel rendelkezik. A két intézményben kell ideiglenesen elhelyezni az ország területén idegenrendészeti eljárás alá vont, menedéket nem kérő kísérő nélküli kiskorúakat. Azzal, hogy a külföldi kísérő nélküli kiskorúak a kijelölt intézményekben kerülnek elhelyezésre, az intézmények számára lehetőség nyílik, hogy felkészüljenek a magyar gyermekek igényeitől eltérő speciális feladatok (nyelvi korlátok, étkezési, viselkedési szokások stb.) teljesítésére.

A Rendőrség tájékoztatása szerint a Szerbiába kitoloncolt kiskorúakért egy gyámügyi dolgozó (szociális munkás) jön a határra, és innen valamely gyermekvédelmi intézménybe kerülnek. A Helsinki Bizottság szerb partnerektől beszerzett információi szerint azonban a nemzetközi védelemre szoruló kísérő nélküli kiskorúak menekültügyi eljáráshoz való hozzáférése továbbra is nehézkes, mert a belgrádi Vaša Stajić fiatalkorúak javítóintézetében elhelyezve ténylegesen nem indul meg a menekültügyi eljárásuk.

A Helsinki Bizottság általános tapasztalatai szerint a kirendelt ügygondnokok az ügyiratok tanúbizonyosága szerint többségében passzívak maradnak az eljárás során, amely felveti a garanciális kérdést, hogy a jelenlegi ügygondnoki rendszerrel sikerül-e a kiskorúak számára hatékony jogi segítséget nyújtani. A Helsinki Bizottság álláspontja szerint egy, az eljárás során gyakorlatilag teljesen passzív ügygondnok révén ez aligha lehetséges. Fontos lenne a rendszeresen kirendelt ügygondnokok számára szakmai képzéseket tartani, ahol felfrissíthetnék az 1991. évi LXIV. törvénnyel kihirdetett gyermekjogi egyezmény és a Harmtv. vonatkozó, a gyermek érdekeinek és jogainak védelmét célzó garanciális jellegű rendelkezéseit.

¹⁷ Belgrade Centre for Human rights: Asylum in the Republic of Serbia, June–October 2013 Report, angol nyelven elérhető: http://www.azil.rs/doc/ENG_periodi_ni_izve_taj_FINALNI_jun_oktobar_2013.pdf

¹⁸ Council of Europe: Commissioner for Human Rights, Letter from the Council of Europe Commissioner for Human Rights, Nils Muižnieks, to Mr Ivica DAČIĆ, Prime Minister and Minister of the Interior of Serbia, on the human rights of asylum seekers, 27 November 2013, CommDH(2013)26, angol nyelven elérhető: <http://www.refworld.org/docid/5304897f4.html>

- A 2013. február 25-i kiskunhalasi iratbetekintő látogatáson megtekintett iratok szerint egy afgán és egy koszovói kísérő nélküli kiskorút utasított és toloncolt ki Szerbiába a Rendőrség. A beszámoló szerint a kiskorúak átadását ügygondnok felügyelte, míg szerb oldalról egy szociális munkás volt jelen az átadásakor. A jegyzőkönyv szerint az afgán fiú elmondta, hogy telefonon tartja a kapcsolatot beteg édesanyjával, aki testvéreivel együtt Görögországban tartózkodik. A 15 éves kísérő nélküli kiskorú elmondta azt is, hogy egy testvére ugyancsak továbbindult Görögországból, ő valószínűleg Ausztriában van. A hatóság a fentiek jegyzőkönyvezése ellenére nem tisztázta a családi kapcsolatokat, noha célszerű lett volna a családtagokkal való kapcsolatfelvétel, illetve az osztrák hatóságok megkeresése a bátyja felkutatása érdekében.
- 2013. január 23-i látogatáson megtekintett iratok szerint egy 13 éves iraki lány és egy 16 éves iraki fiút 2012. december 5-én fogtak el Bácsalmás területén. A hatóság a hétvégre tekintettel nem rendelt ki ügygondnokot, mert az ügyiratok szerint erre a hétvége során csak Kiskunhalason volt lehetőség. A kislány elmondása szerint a vele elfogott fiú a férje, amely alapján nagykorúként kezelték. Elmondta továbbá a kislány, hogy hazáját vallási okokból hagyta el, majd mindketten kinyilvánították a menedékkérelem benyújtása iránti szándékukat. Ennek ellenére a Rendőrség kezdeményezte a két fiatal átadását Szerbiába az Európai Közösség és a Szerb Köztársaság között a tartózkodási engedéllyel nem rendelkező személyek visszafogadásáról szóló, az 53/2010. Kormányrendelettel kihirdetett megállapodás alapján. Pozitívum azonban, hogy az idegenrendészeti hatóság a Harmtv. 45. §-ban foglaltakat mérlegelve végül úgy döntött, hogy „életkorukra tekintettel nem biztosított a családtagokkal való egyesítés”, ezért kiutasításukra – a BÁH megállapítása ellenére – nem került sor, és a főtí Károlyi István Gyermekközpontban helyezték el őket. A Helsinki Bizottság és az UNHCR szerint pozitív, hogy a külföldiek egyedi helyzetének gondos mérlegelése után a Rendőrség nem a kiutasítást, hanem a kiskorúak megfelelő gyermekvédelmi elhelyezését ítélte megfelelőnek, összhangban a Gyermekjogi Egyezmény 3. cikkében rögzített, a gyermek mindenek felett álló érdekével.¹⁹
- Egy szír kísérő nélküli kiskorú fiút 2013. június 24-én állítottak elő a bácsalmási határrendészeti kirendeltségre. Orvosi vizsgálatot követően igazoltnak fogadta el a külföldi kiskorúságát a Rendőrség. A második meghallgatásán jelezte a fiú, hogy oltalmazotti elismerését kéri a hatóságoktól, miután a következő tájékoztatást kapta a jegyzőkönyv szerint: „Tájékoztatam, hogy Magyarország területén történő oltalmazottá nyilvánítás esetén a szír háborús helyzetre tekintettel joga van oltalmazottkénti elismerését kérni, amely eljárásban az eljáró hatóság megvizsgálja kérelmét és dönt arról, hogy időszakosan jogszerűen tartózkodhat-e Magyarországon.” A Helsinki Bizottság és az UNHCR álláspontja szerint alapvetően üdvözlendő, hogy a szír helyzetre tekintettel bővebb tájékoztatást kapnak az innen érkező, illetve háború elől menekülő külföldiek, mert így tájékozottan dönthetnek jövőjükről.
- 2013. június 23-án fogták el azt a szír kísérő nélküli kiskorút, akinek elmondása szerint szülei meghaltak a háborúban, míg túlélő testvére Olaszországban tartózkodott. A kiskorú elmondása alapján alvászavarral küzdött, valamint karján sérülések hegei voltak találhatóak. Bár családtagja elérhetőségéről egy későbbi meghallgatáson nyilatkoztatták, később mégsem tett a hatóság konkrét lépéseket azért, hogy felkutassák az Olaszországban tartózkodó kérelmezőt, mindezt az ügygondnok sem szorgalmazta.

IV.2. A GENFI EGYEZMÉNY 31. CIKKÉNEK ÉRVÉNYESÜLÉSE A MAGYAR BÜNTETŐ IGAZSÁGSZOLGÁLTATÁSBAN

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 területre 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.”

Ahogy korábbi jelentéseinkben már többször hangsúlyoztuk, a Genfi Egyezmény 31. cikkének érvényesülése Magyarországon továbbra sem problémamentes. A Magyar Helsinki Bizottság megbízott ügyvédei az utóbbi években több esetben nyújtottak jogi segítséget úti okmány hamisítása vagy hamis okiratok felhasználása, illetve

¹⁹ 1991. évi LXIV. törvény a Gyermek jogairól szóló, New Yorkban, 1989. november 20-án kelt Egyezmény kihirdetéséről, 3. cikk 1. pont: „A szociális védelem köz- és magánintézményei, a bíróságok, a közigazgatási hatóságok és a törvényhozó szervek minden, a gyermeket érintő döntésükben a gyermek mindenek felett álló érdekét veszik figyelembe elsősorban.”

intellektuális közokirat-hamisítás miatt büntetőeljárás alá vont menedékkérőknek. Az UNHCR és a Bizottság véleménye szerint a magyar hatóságok számos esetben elmulasztották az Egyezmény 31. cikkét megfelelően alkalmazni, amikor az abban foglaltakra tekintet nélkül indítottak menedékkérőkkel szemben büntetőeljárást vagy állapították meg a büntetőjogi felelősségüket.

Az UNHCR jogi álláspontja szerint a Genfi Egyezmény 31. cikk (1) bekezdésének érvényesüléséhez – az Európai Emberi Jogi Egyezményben biztosított jogokhoz hasonlóan – a Szerződő Államok aktivitása, tevőleges magatartása, konkrét intézkedései szükségesek a nemzetközi 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 menekültstátusz deklaratív jellegéből fakadóan a Genfi Egyezmény 31. cikk (1) bekezdésében foglaltak menedékkérőkre is – tehát azokra a személyekre, akik kérelmének elbírálása folyamatban van a menekültügyi hatóság előtt – irányadóak és alkalmazandóak.

A Bizottság és az UNHCR álláspontja szerint amennyiben a menedékkérő ellen a Genfi Egyezmény 31. cikke alkalmazásának körébe eső büntetőeljárás folyik, a magyar hatóságoknak kötelessége a büntetőeljárást felfüggeszteni, amíg el nem dől, hogy a kérelmező megkapja-e a menekült vagy oltalmazott státuszt.

A bírói gyakorlatban 2011–2012-ben tapasztalt pozitív elmozdulást némileg árnyalja, hogy a megismételt büntetőeljárások elhúzódása miatt előfordulhat, hogy akár öt évig is eltart, míg a Genfi Egyezmény 31. cikkének az eljáró bíróság érvényt szerez és a menekültként vagy oltalmazottként elismert külföldit végül felmenti az ellene hozott vádak alól.

A Helsinki Bizottság egy 2009-ben indult büntetőügyben képviselt egy szomáli oltalmazottat, akinek ügyében a megismételt elsőfokú eljárásban a büntetőbíróság, a Pesti Központi Kerületi Bíróság (PKKB) 2013. december 3-i felmentő ítéletében a konkrét eset tükrében részletesen értelmezte a Genfi Egyezmény 31. cikkét és a vonatkozó nemzetközi jogi kötelezettségeket.²⁰ A bíróság elfogadta a Helsinki Bizottság és az UNHCR évek óta hangoztatott álláspontját a Genfi Egyezmény 31. cikkének alkalmazását illetően.

A határmegfigyelő program szempontjából is tartalmaz lényeges megállapításokat az ítélet, különösen a menedékkérelm benyújtásának körülményeire, illetve a külföldi nyilatkozatainak értelmezésére, értékelésére. Az ítéleti tényállás szerint a szomáli férfi már első és második elfogása alkalmával is kifejezte menedékkérelm benyújtása iránti szándékát – igaz, mindkét alkalommal valótlan személyes adatokkal –, azonban ezt az eljáró Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Rendőr-főkapitányság nem tartalma szerint értelmezte és mindkét alkalommal elrendelte a külföldi kiutasítását Ukrajna területére, valamint négy, illetve három év beutazási és tartózkodási tilalmat rendelt el vele szemben. A vádlott vallomása szerint azért nem a valódi nevét mondta meg elfogásakor, mert attól félt, hogy Ukrajnába visszatoloncolják.

Az eljárásban világossá vált, hogy nemcsak az UNHCR, de becsatolt nyilatkozata alapján a Bevándorlási Hivatal sem tekinti menekültügyi szempontból biztonságos harmadik országnak Ukrajnát. Utólag tehát megerősítést nyert a Helsinki Bizottság érvelése, vagyis, ha az első alkalommal sikerül megfelelően jegyzőkönyvezni a menedékkérelmet és megindul a menekültügyi eljárás, akkor nem kerülhetett volna sor a kérelmező Ukrajnába történő kiutasítására két alkalommal is. A bíróság szerint továbbá kellően megindokolt volt a külföldi kérelme, mert az általa elmondott és jegyzőkönyvezett kijelentések a „refugee” vagy menekült szó kifejezett említése nélkül is „tartalmazta azon okok megjelölését, amelyek alapján helyesen is lehetett volna minősíteni a kérelmét”. A bíróság szerint a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (Ket.) vonatkozik a menedékkérelm benyújtására is, így a Ket. 34. § (5) bekezdése szerint a kérelmet tartalma szerint kell elbírálni, akkor is, ha az nem egyezik az ügyfél által használt elnevezéssel.

A bíróság továbbá kiemelte, hogy nem tartotta a vádlott által megvalósított cselekményeket veszélyesnek a társadalomra, továbbá megismételte a Legfőbb Ügyészség NF.4035/2008/1. sz. állásfoglalásában szereplő jogértelmezést, vagyis, hogy a menekültkénti és oltalmazotti elismerésre tekintettel a Genfi Egyezmény 31. cikke az 1978. évi IV. törvény 22.§ i) pontja szerinti büntethetőségi akadályt jelent. A bíróság jogértelmezése szerint a büntethetőségi akadály szempontjából nincs különbség a közokirat-hamisítás különböző elkövetési formái között, így az az ún. „intellektuális közokirat-hamisítás” alakzatára is kiterjed. A bíróság leszögezte továbbá, hogy jogértelmezésében a Genfi Egyezmény 31. cikkének 1. pontja szerinti haladéktalanság követelménye nem követeli meg az idegenrendészeti hatóságokkal való önkéntes kapcsolatfelvételt, elegendő, ha a külföldi a hatóságokkal való első kapcsolatba kerülés alkalmával terjeszti elő menedékkérelmét.

20 7.B.VIII. 20. 776/2013/34., Pesti Központi Kerületi Bíróság, kelt: 2013. december 3.

E vonatkozásban fontos jogszabályi változás, hogy 2013. február 1-től megszűnt a beutazási és tartózkodási tilalom megsértésének törvényi tényállása, és a 2012. június 25-én elfogadott és 2013. július 1-én hatályba lépő új Büntető Törvénykönyv sem rendeli ezt a cselekményt büntetni.²¹

V. NEMZETKÖZI EGYÜTTMŰKÖDÉS A HATÁRMEGFIGYELŐ PROGRAM KERETÉBEN

A korábbi évekhez hasonlóan az UNHCR továbbra is nagy hangsúlyt fektet az érintett országokban folyó programok tapasztalatainak megosztására. E célból az UNHCR regionális és kétoldalú találkozókat szervez, ahol a résztvevőknek alkalmuk nyílik megismerni egymás munkájának eredményeit és közös megoldásokat keresnek a felmerülő jogi vagy gyakorlati kérdésekre. Az UNHCR nemzetközi tájékoztató füzetben népszerűsítette a közép-európai régióban megvalósuló határmegfigyelő programokat és gyűjtötte össze a példaértékű gyakorlatokat az elmúlt évek tapasztalatai alapján.²²

Az UNHCR közép-európai irodája 2013. január 23-24-én Pozsonyban szervezett értékelő konferenciát, ahol a határmegfigyelésben részt vevő országok állami hatóságai, és a megfigyelést végző civil szervezetek értékelték a program elmúlt négy-hat évének tapasztalatait. A konferencián felmerült, hogy a folyamatok hatékonyságának növelése és az együttműködés erősítésének érdekében minden, a határmegfigyelésben részes ország maga értékelje a projekt tapasztalatait háromoldalú munkacsoportok keretében. A magyar programban közreműködő felek megvitatták az értékelés szempontjait, amelyeket a 2013-as évben napirenden tartottak.

Az UNHCR közép-európai irodája 2013. június 3-7-ig Gdanskban tartott Nyári Kurzust európai határőr vezetők számára hét uniós tagállam, valamint Fehéroroszország, Horvátország, Macedónia, Moldova, Szerbia és Ukrajna részvételével az emberi jogi szemponokat érvényesítő határmenedzsmentről. A kurzuson két magyar határrendészeti szakember vett részt.

A regionális kapcsolatok fejlesztésén túl a Helsinki Bizottság több alkalommal konzultált szerb civil szervezetekkel mind stratégiai kérdésekben, mind egyedi esetek után követése kapcsán. A Helsinki Bizottság szerb partnerei a határon átnyúló együttműködésben a Belgrade Centre for Human Rights²³, az Asylum Protection Centre²⁴ és a Humanitarian Centre for Integration and Tolerance²⁵ voltak.

VI. KÖVETKEZTETÉSEK ÉS AJÁNLÁSOK

A háromoldalú együttműködésben érintett felek 2013-as tapasztalataik alapján a következő ajánlásokat teszik, a jogalkotó (elsősorban a Belügyminisztérium), az Országos Rendőr-főkapitányság, illetve a jogalkalmazó társszervek (mint például a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal) felé.

VI. 1. MEGHALLGATÁS AZ ÚN. EGYSZERŰ MEGÍTÉLÉSŰ ÜGYEKBEN

Az UNHCR és a Helsinki Bizottság továbbra is szorgalmazza, hogy a nemzetközi védelemre szorulóknak esetleges jogellenes visszaküldését elkerülendő, *a jogalkotó teremtsen meg annak a jogszabályi keretét, hogy a Rendőrség kötelezően tartson minden olyan esetben meghallgatást, amikor – állampolgárságuk alapján is valószínűsíthetően – sérülékeny csoporthoz tartozó külföldiek ellen folyik idegenrendészeti eljárás.* Így különösen egyedülálló nők, kísérő nélküli kiskorúak, idős és beteg emberek, traumatizált személyek, kisgyermekes családok stb. esetén van szükség arra, hogy az intézkedő rendőrök a tényállást hosszabb meghallgatás keretében, megnyugtatóan tisztázzák. A részletesebb meghallgatás a Rendőrségnek is segíthet a vegyes migránsáramlatból kiszűrni a nemzetközi védelemre szoruló külföldieket, különös tekintettel a különleges bánásmódot igénylőkre.

21 A beutazási és tartózkodási tilalom megsértése a korábban hatályos Btk. 214.§-a volt.

22 <http://www.unhcr-centraleurope.org/pdf/what-we-do/monitoring-the-border/border-management/refugees-at-the-border.html>

23 <http://www.bgcentar.org.rs/bgcentar/eng-lat/>

24 <http://www.apc-cza.org/en/>

25 <http://www.unhcr.org/48fdec2a2.html>

VI.2. A NON-REFOULEMENT ELVÉNEK ÉS A GENFI EGYEZMÉNY 33. CIKK (1) BEKEZDÉSÉNEK ALKALMAZÁSA

A Helsinki Bizottság és az UNHCR ajánlása a Háromoldalú Munkacsoport felé az, hogy az UNHCR 2013-as Ukrajnával kapcsolatos és 2012-es Szerbiával kapcsolatos állásfoglalásának fényében és egyéb fontos, a jelenlegi állapotokat tükröző országinformációk ismeretében foglalkozzon a non-refoulement elve gyakorlati érvényesülésének kérdésével, illetve mellőzésének konkrét veszélyeivel. Ajánljuk, hogy *a szerb menekültügyi rendszer hiányosságai miatt a magyar hatóságok, így különösen a visszaküldés tilalmáról rendelkező véleményt adó Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal vizsgálja felül a biztonságos harmadik ország koncepciójának alkalmazását Szerbiára az idegenrendészeti eljárások során is, különös tekintettel arra az esetkörre, ha felmerül a lánc-refoulement veszélye (Szerbián át akár Görögorszáig), illetve ha különleges bánásmódot igénylő személlyel szemben folyik idegenrendészeti eljárás. A biztonságos harmadik ország koncepciójának alkalmazásakor a Kúria Közigazgatási-Munkaügyi Kollégiumának menekültügyi joggyakorlat-elemző csoportja ajánlásának teljes körű figyelembevételét ajánljuk, tekintettel a szerb–magyar határszakaszon tapasztalható nagyszámú kiutasításra, továbbra is különös figyelmet igényel a szerbiai menekültügyi helyzet nyomon követése.*

VI.3. A GYERMEKVÉDELMI SZEMPONTOK HATÉKONY ÉRVÉNYESÍTÉSE KÍSÉRŐ NÉLKÜLI KISKORÚAK KIUTASÍTÁSA ESETÉN

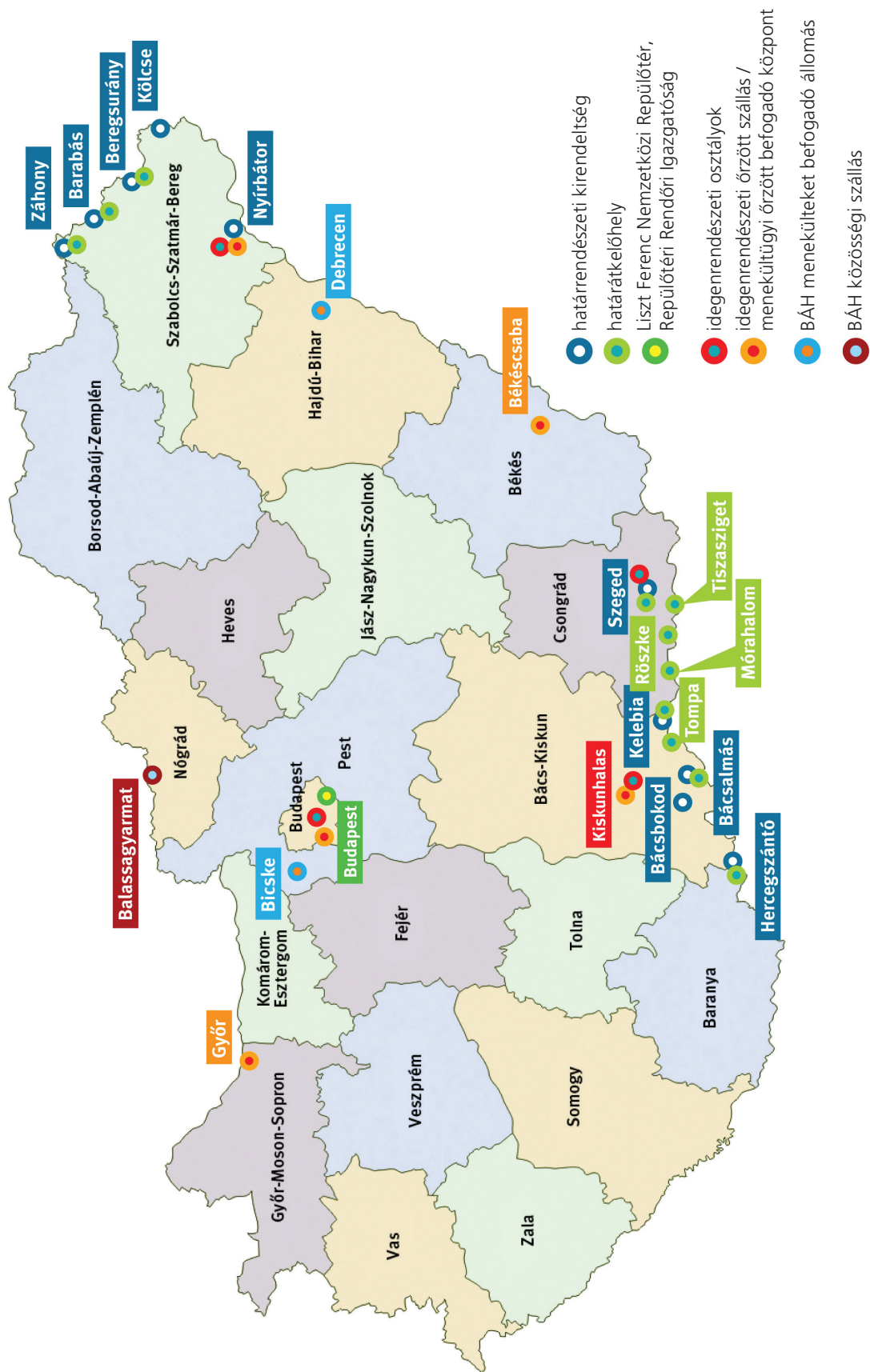
A Helsinki Bizottság és az UNHCR szorgalmazza, hogy *a hatóságok – tiszteletben tartva az ENSZ gyermekjogi egyezményének rendelkezéseit – a kiutasításra irányuló eljárásokban minden esetben egyéniesítve, érdemben vizsgálják a gyermek mindenek felett álló érdekét, és törekedjenek arra, hogy határozataikban a releváns gyermekvédelmi szempontok is megjelenjenek. Az idegenrendészeti, menekültügyi és gyermekvédelmi hatóságok, szakszolgálatok és civil szervezetek közötti strukturált együttműködésre van szükség. A Helsinki Bizottság és az UNHCR javasolja, hogy az érintett szervezetek folytassanak konstruktív szakmai párbeszédet, és közösen tanulmányozzák a gyermek mindenek felett álló érdekének vizsgálatával, az életkor meghatározással és a külföldi gyermekekkel való interkulturális kommunikációval kapcsolatos, példamutató külföldi gyakorlatokat és törekedjenek azok magyarországi meghonosítására.*

VI.4. A GENFI EGYEZMÉNY 31. CIKKÉNEK MARADÉKTALAN ÉRVÉNYESÜLÉSE

A Helsinki Bizottság és az UNHCR továbbra is szorgalmazza, hogy a magyar hatóságok és bíróságok *tartózkodjanak azon menedékkérők büntetőjogi szankcionálásától, akikre a Genfi Egyezmény 31. cikke alkalmazható és utóbb Magyarországon nemzetközi védelemben részesülnek. A korábbi szakmai konszenzus alapján javasoljuk, hogy erre a büntetőeljárás felfüggesztésével kerüljön sor, külön kiemelve, hogy a hosszadalmas előzetes letartóztatás indokolatlan elrendelésétől tartózkodjon a büntető igazságszolgáltatás.*

VI.5. A HATÁRMEGFIGYELÉS MÓDSZERTANÁNAK TOVÁBBFEJLESZTÉSE

A Helsinki Bizottság és az UNHCR a 2013-as pozsonyi konferenciának szellemében javasolja az együttműködő partnereknek, hogy vizsgálják felül a bejelentés nélküli látogatások és a nem anonimizált iratbetekintés lehetőségét, mint az együttműködés továbbfejlesztésének lehetséges módját. A határmegfigyelést végző közép-európai államok közül Szlovákiában és Lengyelországban elegendő, ha a látogatás reggelén jelzi érkezését a megfigyelő, ezen túlmenően nem szükséges előzetes bejelentkezés. Ez a gyakorlat példaként állhat a magyar partnerek előtt az együttműködés továbbfejlesztésében. A lengyel határmegfigyelés során a monitorozást végző civil szervezet anonimizálás nélkül férhet hozzá a kiválasztott ügyiratokhoz, amely jelentősen növeli a megfigyelés során hozzáférhető releváns információk körét. Javasoljuk az Országos Rendőr-főkapitányságnak, hogy fontolja meg a háromoldalú együttműködés ez irányú továbbfejlesztését.



© ENSZ Menekültügyi Főbiztosság (UNHCR), Magyar Helsinki Bizottság,
Országos Rendőr-főkapitányság, 2014

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 Magyarországon című projekt végrehajtását az ENSZ Menekültügyi Főbiztosság (UNHCR) támogatta.