

## A HATÁRMONITOROZÁS GYAKORLATI TAPASZTALATAI ALAPJÁN FELFEDETT IDEGENRENDESZETI ÉS MENEDÉKJOGI SZABÁLYOZÁSI HIÁNYOSSÁGOK

### 1. Bevezetés<sup>311</sup>

Az ENSZ Menekültügyi Főbiztosság (a továbbiakban: Főbiztosság) 1989 óta működtet képviseletet Magyarországon és ekkor csatlakozott az ország a menekültek helyzetéről szóló 1951 évi Genfi Egyezményhez. A szervezet a kezdetektől fogva szoros munkakapcsolatot ápol a határőrséggel (ma: rendőrség), 1996 óta pedig a Magyar Helsinki Bizottsággal is. A három szervezet 2006. december 29-én együttműködési megállapodást írt alá az ország fontosabb külső határainak (Ukrajna, Szerbia, Ferihegyi nemzetközi repülőtér) monitorozására. A háromoldalú megállapodás megkötésekor páratlan volt nemcsak Európában, hanem azon túl is, mára példaértékű gyakorlattá vált és számos európai, latin-amerikai, afrikai és közel-keleti ország mutat komoly érdeklődést a megállapodás, valamint az ahhoz kapcsolódó gyakorlat átültetésére. A magyar példa nyomán hasonló tartalmú megállapodás jött létre a régióban Szlovákiában, Szlovéniában és Romániában; a Cseh Köztársaság, Lengyelország és Bulgária pedig dolgozik rajta (minderről bővebben lásd: Abbas Golam előadása „Az ENSZ Menekültügyi Főbiztosság Regionális képviseletének tevékenysége és együttműködése a közép-európai térség rendészeti hatóságaival” címmel).

Az együttműködés kialakítása és a formális megállapodás aláírása hosszú, munkaigényes folyamat eredménye, ugyanakkor figyelemre méltó szakmai teljesítmény a három partnerszervezet (nemzetközi kormányközi szervezet külföldi diplomata státuszú és magyar munkatársakkal, magyar kormánysszervezet és magyar civilszervezet) igen különböző szervezeti kultúrájának fényében.

### 2. Az ENSZ Menekültügyi Főbiztosság tevékenysége Magyarországon

A Főbiztosság elsődleges feladata az 1951 évi egyezmény 35. cikke értelmében az egyezmény végrehajtásának folyamatos ellenőrzése. „A Szerződő Államok vállalják, hogy együttműködnek az Egyesült Nemzetek Menekültügyi Főbiztosának Hivatalával (...) a szervezet feladatainak teljesítésében és különösen segítik az egyezmény rendelkezései alkalmazásának ellenőrzésében”<sup>312</sup>.

---

<sup>311</sup> A szerző ezúton tolmácsolja köszönetét a hosszú időre visszatekintő konstruktív együttműködésért mindkét szervezet (rendőrség, korábban határőrség, valamint a Magyar Helsinki Bizottság) vezetésének és különösen a háromoldalú határmonitorozásra irányuló projekt végrehajtását ellenőrző Munkabizottság tagjainak: Dr. Balázs Lászlónak, Varga-Szabó Katalinnak, Dr. Pardavi Mártának és dr. Iván Júliának, valamint az őket támogató háttércsapatnak.

<sup>312</sup> Lásd még a tárgyban Walter Kälin: Supervising the 1951 Convention Relating to the Status of Refugees: Article 35 and Beyond, in: Refugee Protection in International Law: UNHCR's Global Consultations on International Protection, Edited by Erika Feller, Volker Türk, Frances Nicholson. Cambridge University Press, 2003. 613-667. o.

A szervezet Alapszabálya szerinti, valamint az 1951 évi egyezményben megfogalmazott feladatainak magyarországi ellátása előmozdításáról a 2008 évi XVI. törvénnyel<sup>313</sup> kihirdatett kéroldalú megállapodás II. és IV. cikke rendelkezik (korábban a 23/1990.(II.7.) MT rendelet). E feladat teljesítése érdekében a képviselő, amely 2001-től egyre növekvő mértékben regionális feladatokat lát el, az alábbi négy regionális prioritást határozta meg, hogy ezen kérdéskörök ellenőrzésére összpontosítsa erőit:

- az ország területéhez, valamint a menedékjogi eljárásához való hozzáférés,
- nemzetközi sztenderdeknek megfelelő ellátási körülmények biztosítása,
- korrekt és hatékony menedékjogi eljárás kialakítása,
- tartós megoldások kialakítása.

A határmonitorozásra irányuló háromoldalú tevékenység a fentiek fényében az ország területéhez, valamint a menedékjogi eljárásához való hozzáférés témakörébe tartozik. Bár a Képviselő az egyezmény végrehajtásának ellenőrzése, mint alapfeladat ellátása mellett 1989 és 2004 között több szervezettel is szerződéses kapcsolatban állt kapacitás-kiépítés és fejlesztés céljából, az ország csatlakozásával az Európai Unióhoz lényegesen csökkent ez a támogatási lehetőség, miután a nemzetközi közösség és a donor országok általában nem támogatják a szervezet költségvetésének fejlett országokban történő elköltését.

### 3. Szabályozási hiányosságok

A gyakorlatban 2007-től működő program végrehajtása két olyan komoly hiányosságot tárt fel, amelyek a Főbiztosság hatáskörébe tartozó kérdések is, mivel mindkét esetben az egyezményben meghatározott nemzetközi kötelezettség állam általi teljesítéséről van szó.

#### 3.1. Az Egyezmény 31. cikk (1) bekezdése<sup>314</sup>

Az Egyezményt az 1989 évi 15 törvényerejű rendelet hirdette ki Magyarországon. A 31. cikk (1) bekezdése a következőképpen szól: *„a Szerződő Államok az országba való jogellenes belépésük, vagy jelenlétük 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 vannak ott jelen, feltéve, hogy haladéktalanul jelentkeznek a hatóságoknál, és kellőképpen megindokolják jogellenes belépésüket, illetőleg jelenlétüket.”*

A Főbiztosság úgy látja, hogy a magyar jog nem tartalmaz olyan rendelkezést, amely biztosítaná az Egyezmény hivatkozott rendelkezésének végrehajtását. Egyre több információ látszik alátámasztani azt a tényt, hogy a nyomozó hatóságok büntető eljárást folytatnak, illetve az ügyészség vádat emel azon menedékkérőkkel szemben, akik az országba való belépésük (és a menekültügyi eljárásához, illetve a védelmet nyújtó ország területéhez való hozzáférés) érdekében bűncselekményt, az esetek többségében a Btk. 214.§ (1) bekezdés b) pontjába ütköző közokirat-hamisítás büntetést követték el, mert hamis vagy

<sup>313</sup> Hatályos 2008. április 26-tól

<sup>314</sup> A 31. cikkel kapcsolatos érvrendszer kidolgozása Leonard Zulu, a Főbiztosság Regionális Képviselője egykori Senior Regional Protection Officerjének nevéhez fűződik

hamisított útiokmányt használtak fel. „Az esetek többségében a bíróság által alkalmazott intézkedés megrovás, illetve próbára bocsátás, azonban .... 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”.<sup>315</sup>

E gyakorlat elmarasztaló értékelésének kiindulópontjaként fontos leszögezni, hogy a menekült státusz illetve az arról szóló határozat deklaratív természetű, nem attól válik valaki menekültté, hogy egy határozat ezt kimondja róla, hanem attól, hogy előállnak azok az életkörülmények, amelyeket az Egyezmény 1. cikkében foglalt definíció meghatároz. Ezért a 31. cikkben használt „menekült” szó vagy fogalom a menedékkérőket is takarja, akiknek a kérelme ügyében még nem született döntés.

Az Egyezmény előkészítő munkálatai során is felmerült, hogy „az, aki rendszerint menekülve hagyja el az országát, nagyon ritkán van abban a helyzetben, hogy a menedéket nyújtó országba való jogszerű belépés követelményeinek megfelelően (nemzeti útlelél és vízum birtoklása). A menedékjog természetének az felel meg, ha mentesítjük az üldözés elől menekülőket a büntetéstől, akik bár jogellenesen lépték át a határt, ezt követően jelentkeznek a hatóságnál...”.<sup>316</sup> A menekülés természeténél fogva tehát nem szokatlan vagy életszerűtlen, hogy a menekültek érvényes útiokmányok nélkül, esetleg hamis okmányokkal érkeznek a menedéket nyújtó országba. A Főbiztosság Végrehajtó Bizottsága így fogalmaz: „elismert tény, hogy a körülmények arra kényszeríthetnek valakit, hogy hamis vagy hamisított okmányokhoz folyamodjon azon ország elhagyása érdekében, melyben fizikai biztonsága és szabadsága veszélyben forgott.”<sup>317</sup> Ez a megfontolás húzódik meg a 31. cikk mögött.<sup>318</sup>

A nemzetközi kötelezettségek jóhiszemű teljesítésének követelménye (*pacta sunt servanda* elve) értelmében a 31. cikk végrehajtása konkrét lépések megtételét várja az Egyezmény részes államaitól annak érdekében, hogy az adott országban a menekültek és menedékkérők ne legyenek kitéve büntetőjogi eljárás és büntetés veszélyének. Magyarországot teljes mértékben köti az Egyezmény. Az az általános gyakorlat, miszerint a büntető eljárás gépezete rutinszerűen működésbe lendül hamis vagy hamisított okmányokkal érkező menekültek, menedékkérők esetén anélkül, hogy ezen személyek konkrét körülményeit mérlegelnék, felveti a 31. cikk megsértését: „Ha az állam, mint végrehajtó nem teljesíti a nemzetközi kötelezettségeket, a szakpolitika és gyakorlat, amely szembekerül a kötelezettségekkel az állam nemzetközi felelősségének kérdését veti fel. A büntetőjogi felelősségre vonása annak, aki jogszerűtlenül lépett az országba vagy tartózkodik ott, vagy hamis(ított) okmányt használt, az egyéni menekülési körülmények, valamint a kérelem lényegének figyelembevétele nélkül az állam nemzetközi jogi kötelezettségének a megszegését jelenti.”<sup>319</sup>

<sup>315</sup> Magyar Helsinki Bizottság: „A menedékkérők hozzáférése az ország területéhez és a menedékjogi eljáráshoz a Magyar Köztársaságban – Jelentés a határmegfigyelő program első évéről” 2008 december, [www.helsinki.hu](http://www.helsinki.hu) 33. o.

<sup>316</sup> A hontalansággal és egyéb ahhoz kapcsolódó problémákkal foglalkozó ad hoc bizottság jelentés tervezete a menekült egyezmény tervezetéhez, UN Doc.E/AC.32.L.38, 1950. február 15. 1. melléklet (26. cikk tervezete), 2. melléklet (észrevételek, 57. o.), a szerző fordítása

<sup>317</sup> ExCom Conclusion No. 58 (XL) 1989.

<sup>318</sup> Vö. James C. Hathaway: *The Rights of Refugees under International Law*, Cambridge University Press 2005, 385 – 411 o.

<sup>319</sup> Guy S. Goodwin-Gill: *Article 31 of the 1951 Convention Relating to the Status of Refugees: non-penalization, detention, and protection*. In: *Refugee Protection in International Law: UNHCR's Global Consultations on*

Grahl-Madsen azt írja: „A 31. cikk (1) bekezdése ugyanakkor arra kötelezi az Szerződő Feleket, hogy szükség esetén módosítsák a büntető törvénykönyvet annak érdekében, hogy biztosítsák, senki olyan, aki ezen jogszabályhely kedvezményezettje ne legyen kitéve annak, hogy bűncselekmény elkövetésében találják bűnösnek. Amennyiben eljárást kellene kezdeményezni egy menekült esetében és kiderül, hogy az a 31. cikk (1) bekezdésének hatálya alá esik, az ügyész köteles visszavonni az eljárást vagy más módon biztosítani, hogy a menekültet mentesítik.”<sup>320</sup>

Mind a Főbiztosság, mind pedig a Magyar Helsinki Bizottság megkereste az ügyben a Legfőbb Ügyészséget. A Legfőbb Ügyészség álláspontja szerint kizárt a büntethetőség a Btk. 22.§. i) pont alapján azok esetében, akiket utóbb a menekültügyi eljárás során menekültként vagy oltalmazottként ismernek el, a menekültügyi eljárás jogerős befejezéséig pedig a nyomozás felfüggesztésének lehet helye a Be. 188.§.(1) bek. d) pontja alapján. Az ügyészség álláspontja szerint az eljárás felfüggesztése azonban csak abban az esetben indokolt, ha a Genfi Egyezmény 31. cikkének 1. pontjában írott, a büntetlenség feltételét képező egyéb körülmények (pl. haladéktalan jelentkezés a hatóságoknál) maradéktalanul fennállnak. Ez azonban nem megnyugtató, mert a büntetőeljárás elindítása a kérelmező fogva tartásával jár, családok szétszakításával, ami egyúttal a gyermek mindenkifelett álló érdekének figyelembe vételét kívánó, a magyar jog részévé vált nemzetközi jogi elvbe ütközik.<sup>321</sup> Ráadásul az az – emberi jogilag egyébként tarthatatlan és a magyar állam alkotmányos kötelezettségvállalásaival összeegyeztethetelen - érv is kétséges, miszerint a büntető eljárás pusztá megindítása, vagy a bűnösség megállapítása megrovás büntetés kiszabása mellett tényleges visszatartó erővel bírna a menedékkérők hazánkat ostromló tömegeire<sup>322</sup>. Megfontolandó továbbá, hogy milyen költségvonzattal jár az amúgy is túlterhelt büntető jogi gépezet (nem feltétlenül szükségszerű) működtetése ezekben az esetekben.

A Főbiztosság 28 európai ország bevonásával készített felmérést 2008 augusztusában arról, hogy miként alakul a jogszerűtlen belépés pönalizálása vagy mentesítése a leírt helyzetben. Az eredmény azt mutatja, hogy 20 ország joga ismer/alkalmaz speciális mentesítési klauzulákat menedékkérők esetére (beleértve Ausztriát, Németországot, Franciaországot és az Egyesült-Királyságot).

### 3.2. Az Egyezmény 33. cikke

Az Egyezmény 33. cikk (1) bekezdése általános alapelvként határozza meg a visszaküldés tilalmát: „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.”

International Protection, Edited by Erika Feller, Volker Türk, Frances Nicholson, Cambridge University Press, 2003. 219. o. (a szerző fordítása)

<sup>320</sup> Prof. Atle Grahl-Madsen: Commentary on the Refugee Convention 1951 (újra-kiadás: UNHCR Division of Protection, 1997), a szerző fordítása

<sup>321</sup> Az ENSZ gyermekjogi egyezményét Magyarországon az 1991 évi LXIV törvény hirdette ki (XI.22.), rendelkezései 1991 november 6-tól alkalmazandók.

<sup>322</sup> A menedékjogi kérelmek száma Magyarországon az utóbbi években igen alacsony (a legtöbb EU-s tagállaméhoz viszonyítva): 3000 körül alakul évente (vö. Ausztria 12 809, Franciaország: 42 513, Németország: 22 085, Görögország: 19 884, Hollandia: 13 399, Lengyelország: 7 203, Svédország: 24 353, Egyesült Királyság: 30 547 – az adatok 2008-ra vonatkoznak).

Korábban az Idtv<sup>323</sup>. 43.§-a, jelenleg a Harmtv<sup>324</sup>. 51.§-a rendelkezik a *non-refoulement* elvéről, azaz a visszairányítás (és kiutasítás) gyakorlati tilalmáról. Visszairányítás hatálya alatt álló személyek tekintetében azonban nem terheli meghallgatási kötelezettség az eljáró hatóságot. Amennyiben bármilyen módon, akár csak elejtett megjegyzésekben felmerül annak lehetősége, hogy a külföldit veszély fenyegeti visszairányítása esetén, az eljáró szerv köteles megkeresni a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatalt. A visszairányításkor az eljárás sajátosságai miatt a személy eltávolítását az ország területéről nem előzi meg olyan hivatalos meghallgatás, ahol az eljáró szerv pontos, és részletes információkat tudna beszerezni a külföldi származási országa elhagyásának okairól és körülményeiről. Ezért kétséges, hogy az esetek többségében viszonylag rövid idő alatt végrehajtott (visszairányítás) intézkedés során megszülető állásfoglalás mennyire releváns és egyedi, garantált-e a visszaküldés tilalmának érdemi betartása. Különösen aggályos az ún. lánc-visszaküldés esete, amikor a visszairányítás ugyan közvetlenül nem a származási országba történik, ám a harmadik ország, ahová Magyarországról visszairányítják az érintettet, esetlegesen már nem garantálja a származási országba történő visszaküldés elkerülését vagy épp ellenkezőleg, arról ismert, hogy napi gyakorlat a *refoulement*. Ezzel kapcsolatban a strasbourgi emberi jogi bíróság következő határozatait érdemes tanulmányozni: T.I. v. UK (2000), Jabari v. Törökország (2000), valamint Gebremedhin v. Franciaország (2007). További fontos referencia a német Alkotmánybíróság 1994-ben hozott idevágó ítélete a 2 BvR 1938/93, 2 BvR 1953/93 és 2 BvR 1954/93. sz ügyekben, valamint az UNHCR-nek az eljárásban az Alkotmánybíróság megkeresésére az Egyezmény 31. cikkével kapcsolatosan kifejtett álláspontja<sup>325</sup>.

A fentiek alapján igen fontos lenne tehát jogi garanciákkal biztosítani, hogy valamennyi visszairányítás hatálya alatt álló külföldit hivatalos eljárásban meghallgasson az eljáró hatóság annak érdekében, hogy felelősséggel, érdemben tudjon dönteni a rendelkezésére álló információk alapján a visszaküldésről vagy a menedékjogi eljárás megindításáról úgy, hogy az aktus semmiképpen ne ütközzön a visszaküldés tilalmának elvébe.

---

<sup>323</sup> 2001. évi XXXIX. törvény

<sup>324</sup> 2007. évi II. törvény

<sup>325</sup> „The Principle of Non-Refoulement as a Norm of Customary International Law – Response to the Questions Posed to UNHCR by the Federal Constitutional Court of the Federal Republic of Germany in Cases 2 BvR 1938/93, 2 BvR 1953/93, 2 BvR 1954/93. <http://www.unhcr.org/refworld/docid/437b6db64.html> (letöltve: 2008. november 25-én)