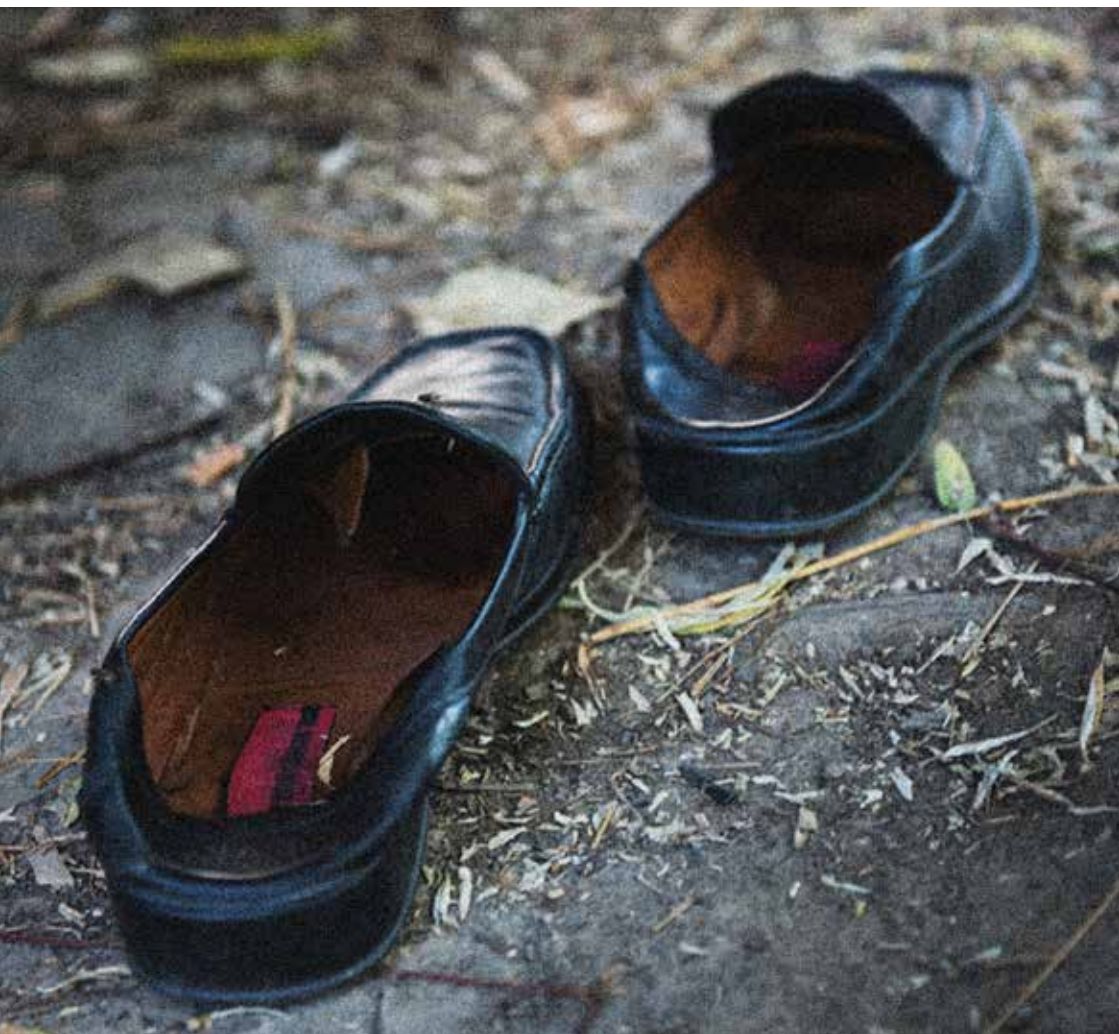




Magyar Helsinki Bizottság

**MAGYAR
HELSINKI
BIZOTTSÁG**

MENEDÉKKÉRŐK HOZZÁFÉRÉSE A NEMZETKÖZI VÉDELEMHEZ



PROJEKTVEZETŐ: ITALIAN COUNCIL FOR REFUGEES - PROJEKTPARTNEREK: COMISIÓN ESPAÑOLA DE AYUDA AL REFUGIADO (SPANYOLORSZÁG), GREEK COUNCIL FOR REFUGEES (GÖRÖGORSZÁG), MAGYAR HELSINKI BIZOTTSÁG (MAGYARORSZÁG), THE PEOPLE FOR CHANGE FOUNDATION (MÁLTA), PRO ASYL (NÉMETORSZÁG).



ISBN 978-615-5215-25-4
© MAGYAR HELSINKI BIZOTTSÁG

BAJCSY-ZSILINSZKY ÚT 36-38.
H-1054 BUDAPEST, HUNGARY
TEL/FAX: (+36 1) 321 4323, 321 4141
WWW.HELSENKI.HU

EZ A PROJEKT AZ EURÓPAI
INTEGRÁCIÓS ÉS MIGRÁCIÓS
PROGRAM (EPIM)
TÁMOGATÁSÁVAL VALÓSULT
MEG, AMI AZ EURÓPAI
ALAPÍTVÁNYOK HÁLÓZATÁNAK
EGYÜTTMŰKÖDÉSI
KEZDEMÉNYEZÉSE.

TARTALOMJEGYZÉK

BEVEZETŐ	4
A PROJEKT LEÍRÁSA ÉS MÓDSZERTANA	6
I. A VISSZAKÜLDÉS TILALMÁNAK ÉRVÉNYESÜLÉSE	8
I.1. A <i>non-refoulement</i> vizsgálat	9
I.2. A <i>non-refoulement</i> követelményének betartását elősegítő intézkedések	10
I.3. Szerbia mint biztonságos harmadik ország	11
I.4. Sérülékeny külföldiek azonosítása	12
I.5. A menedékjogi eljárás megindítása	14
I.6. A kísérő nélküli kiskorúak visszaküldése/átadása	16
I.7. Az UNHCR javaslatai	19
II. A JOGSZABÁLYBAN BIZTOSÍTOTT JOGOK ÉRVÉNYESÜLÉSE	20
II.1. A tájékoztatáshoz való jog	20
II.2. Az anyanyelv használatának joga és a jogi képviselőhöz való jog	23
II.3. A hatósági állomány képzése	25
II.4. A jogorvoslathoz való jog	26
III. A KOLLEKTÍV KIUTASÍTÁS TILALMA	28
IV. AJÁNLÁSOK	29
1. MELLÉKLET	30
Hirsi Jamaa és mások Olaszország elleni ügye	30
2. MELLÉKLET	33
A jelentés angol nyelvű összefoglalója	33

BEVEZETŐ

A biztonságos területhez való hozzáférés előfeltétele a védelemnek. A menedék egy olyan valóban létező helyet jelent, ahol a menedékkérő biztonságban érezheti magát. De hogyan érhető el egy ilyen biztonságos hely? Számos valós és virtuális korlát áll az útban.

A védelemre szoruló helyzet helyzete bonyolultabbá vált, mióta az európai határok átlépése nehezebbé, majd hogyanem lehetetlenné vált a schengeni rendszernek köszönhetően, amely áthatolhatatlan falat állított az Európai Unió (EU) külső határaitra. Ennek a falnak a felállítását politikai, gazdasági és társadalmi okok indokolták az irreguláris migráció megakadályozása érdekében.

Nemzetközi jogi szempontból az államok saját maguk határozhatják meg, hogy kit, milyen feltételekkel engednek be a területükre. Ez alól kivételt képeznek saját állampolgárai, akiknek joguk van bármikor visszatérni. Az államok maguk állíthatnak fel szabályokat és feltételeket, erre példa a vízumkötelezettség bevezetése vagy a vízum előfeltételeinek definiálása. Az Európai Unió tagállamai – a 2009-es Schengeni Vízum Kódex alapján, összhangban az elmúlt 20 év politikai gyakorlatával és feláldozva szuverenitásuk egy részét – uniós intézményeket bíztak meg a szabályok lefektetésével. Ezzel egyidejűleg a tagállamok saját hatáskörükben különböző típusú intézkedéseket vezettek be annak érdekében, hogy a szabályok tiszteletben tartását biztosítsák, valamint a jogosulatlan határátlépéseket megakadályozzák. Ezek az intézkedések nem csupán a fizikai határok, az országok területének és nemzetközi vizeinek felügyeletét érintik, hanem azokat a harmadik országbeli beavatkozásokat is, amelyek a migránsok és menedékkérők származási és tranzit országaiban történnek, beleértve a technikai segítségnyújtást a kiindulási pontokon, azaz repülőtereken, kikötőkben és tengeri övezetekben. Az ellenőrzésnek ezt a kitölt rendszerét alakították ki az elmúlt évtizedben.

Az irreguláris migráció és a menedékkérők közötti különbségtétel összhangban áll azokkal a megoldásokkal, amelyeket a menekültek védelmét szolgáló nemzetközi és európai jogszabályok határoznak meg, különösképpen a *non-refoulement* elvének tiszteletben tartásával, valamint a kínzás, embertelen vagy megalázó büntetés vagy bánásmód abszolút tilalmával. A tagállamoknak azon kötelezettsége, hogy ezeket a jogokat tiszteletben kell tartaniuk, esetenként azt eredményezi, hogy legalább ideiglenes be kell engedniük a területükre olyan migránsokat, akik erre egyébként nem lennének jogosultak.

Az Emberi Jogok Európai Bírósága a *Hirsi Jamaa és mások v. Olaszország ügyben* 2012 februárjában meghozott történelmi jelentőségű ítélete nem csak elmarasztalta Olaszországot a nyílt tengeren 2009-ben elfogott migránsok Líbiába való visszaküldése miatt, hanem a határok ellenőrzésére és felügyeletére vonatkozó irányelveket is megfogalmazott. Ezeket alkalmazni kell annak érdekében, hogy a tagállamok által elfogadott Emberi Jogok Európai Egyezményének szabályai szigorúan érvényesüljenek.

Ezek az elvek szintén visszaköszönnek az Eljárási Irányelv 2013 júniusában elfogadott átdolgozásában, valamint a Frontex – Európai Ügynökségre és a Schengeni határellenőrzési kódexre vonatkozó szabályok módosításában.

A Menekékkérők hozzáférése a nemzetközi védelemhez című projekt elsődleges célja annak vizsgálata, hogy hat európai tagállam hogyan alkalmazza a strasbourgi bíróság és az Európai Unió törvényhozása által lefektetett elveket, illetve hogy a közös civil vállalkozás további ajánlásokat fogalmazzon meg a 2013-ban végzett kutatás, a résztvevőkkel folytatott interjúk és a kerekasztal-beszélgetések alapján.

A módszertant illetően fontosnak tartjuk hangsúlyozni, hogy a projekt elősegítette a párbeszédet a határfelügyeletért és mentőakciókért felelős hatóságok, és a menekülteket, migránsokat segítő, valamint a nemzetközi és civil emberi jogi szervezetek között.

2013. szeptember

dr. Christopher Hein
Olasz Menekülttanács (CIR)

A PROJEKT LEÍRÁSA ÉS MÓDSZERTANA

Az Európai Alapítványok Hálózata (Network of European Foundations) az Európai Integrációs és Migrációs Program (European Programme for Integration and Migration – EPIM) keretében támogatott *Menedékkérők hozzáférése a nemzetközi védelemhez* című projektjének elsődleges célja, hogy közelítse a tagállami és európai politikát és gyakorlatot az európai emberi jogi egyezmények által rögzített kötelezettségekhez, különös tekintettel a strasbourgi bíróság *Hirsi Jamaa és mások v. Olaszország ügyben* megfogalmazott elvekre a területhez és védelemhez való hozzáférés tekintetében.

Az Olasz Menekülttanács (CIR) – mint projektvezető – a Magyar Helsinki Bizottsággal, a Pro Asyl Alapítvánnyal (Pro Asyl Foundation, Németország), az Emberek a Változásért Alapítvánnyal (The People For Change, Málta), a Görög Menekültügyi Tanáccsal (Greek Council for Refugees, Görögország) és a Spanyol Menekülteket Segítő Bizottsággal (Spanish Commission for Refugee Aid, Spanyolország) együttműködve valósította meg a projektet. A Portugál Menekültügyi Tanács (Portuguese Council for Refugees) ugyan partnerszervezetként nem vett részt a projektben, ugyanakkor egy 2011-ig visszanyúló elemzést készített a portugál jogalkotásról és joggyakorlatról.

Az Olasz Menekülttanács és partnerei rendkívül fontosnak találták az ENSZ Menekültügyi Főbiztossága (UNHCR) Európai Irodájának és az Európa Tanács migrációval, menekültekkel és belső menekültekkel foglalkozó parlamenti bizottságának támogatását. Az Olasz Menekülttanács jogi tanácsadói Anton Giulio Lana és Andrea Saccucci ügyvédek voltak (Forensic Union for the Protection of Human Rights). Ők emeltek panaszt a *Hirsi Jamaa*-ügyben az Emberi Jogok Európai Bírósága előtt.

A projekt elsősorban szemléletformálásra törekedett, azon a jelenlegi hozzáálláson kívánt változtatni, amely egyedül csak az irreguláris migráció megállítására és a biztonságra koncentrált. A résztvevő szervezetek fontosnak tekintik azt a változást, ami a kényszerítő körülmények, illetve az emberi jogok tiszteletben tartása között próbál egyensúlyt teremteni, különös tekintettel a *non-refoulement* elvének alkalmazása és a védelemhez való hozzáférés tekintetében. A szemléleti megújuláshoz adott esetben a tagállami vagy európai jogi szabályozás módosítását és iránymutatásokat elfogadását (pl. Frontex) is szükségesnek látják.

A projekt további célul tűzte ki, hogy erősítse a határokon elérhető információk átadására és jogi segítségnyújtásra vonatkozó már létező gyakorlatokat. Mindemellett fontos cél, hogy mind az UNHCR, mind a civil szervezetek korlátozás nélkül kapcsolatot tarthassanak a kérelmezőkkel, valamint rendszeres emberi jogi és menedékjogi képzések legyenek a hatóságoknak, különösen a határrendészetnek.

A projekt 2012 szeptemberében kezdődött és 2014 októberében ér véget. Ez idő alatt az Olasz Menekülttanács és partnerszervezetei kutatást végeztek, meginterjúvolták a területen dolgozó szakembereket, elemezték a jogalkotást és a joggyakorlatot a határ őrizete, a területhez való hozzáférés és a menedékjogi eljárás kérdéseiben. Ennek eredményei és a megfogalmazott ajánlások az egyes országok nemzeti nyelvén kiadott jelentéseiben szerepelnek. A *Menedékkérők hozzáférése a nemzetközi védelemhez* egy európai szintű tanulmány megjelentetését is tervezi az EU-s jogintézmények alkalmazásáról, joggyakorlatról és az ellenőrző mechanizmusokról az emberi jogokból és menedékjogból eredő kötelezettségeknek való megfelelés szempontjából.

A projekt **módszertana** a következő elemeket foglalja magába: tagállami szintű kutatás a jogalkotásról és joggyakorlatról, interjúk készítése a területen dolgozó legfontosabb intézményekkel (pl. bevándorlásügyért felelős hivatal, határőrizetért felelős szerv), nemzetközi szervezetekkel (pl. UNHCR) és a menekültügyben dolgozó civil szervezetek képviselőivel. Ezen kívül kerekasztal-beszélgetésekre is sor kerül majd minden egyes országban a legfontosabb intézmények, nemzetközi szervezetek, szakértők, ügyvédek és civil szervezetek részvételével, azzal a céllal, hogy megvitassák a területen felmerülő legfontosabb kérdéseket és azonosítsák a létező legjobb gyakorlatokat, valamint ajánlásokat fogalmazzanak meg a felmerülő problémák megoldására.

I. A VISSZAKÜLDÉS TILALMÁNAK ÉRVÉNYESÜLÉSE

A Magyar Helsinki Bizottság, az Országos Rendőr-főkapitányság (ORFK) és az ENSZ Menekültügyi Főbiztosság (UNHCR) Regionális Képviselője között 2006. december 28-án kötött háromoldalú megállapodás alapján a Magyar Helsinki Bizottság 2007 óta folytat határmegfigyelést, melynek tapasztalatait évente közlésezi.¹

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.”

Az Alaptörvény XIV. (2) cikke szerint:

„Senki nem utasítható ki olyan államba, vagy nem adható ki olyan államnak, ahol az a veszély fenyegeti, hogy halálra ítélik, kínozzák vagy más embertelen bánásmódnak, büntetésnek vetik alá.”

A vonatkozó nemzetközi jogi normáknak megfelelően a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi II. törvény (a továbbiakban Harmtv.) 51. §-a érvényesíti a *non-refoulement* követelményét, 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 büntetés fenyegeti visszairányítása esetén.

A határmegfigyelő tevékenységhez kapcsolódó joganyag legutóbbi módosításai közül fontos kiemelni a Harmtv. 2013. január 1-jén életbelépett 51.§ (2) bekezdését, amely értelmében a menedékkérelem benyújtása és a menekültügyi eljárás megindulása a visszairányítás és kiutasítás jogszabályban explicit rögzített tilalmát jelenti.²

A jogalkotó ezzel az egyértelműnek tűnő módosítással garanciális jelleggel

¹ Az éves jelentések a Magyar Helsinki Bizottság honlapján hozzáférhetőek: <http://helsinki.hu/hatarmegfigyeles>

² „Ha a harmadik országbeli állampolgár menekültügyi eljárás alatt áll, a visszairányítás, illetve a kiutasítás nem rendelhető el és nem hajtható végre, ha a harmadik országbeli állampolgár külön törvényben meghatározottak szerint jogosult Magyarország területén való tartózkodásra.”

rögzítette a menedékkérők területhez és eljáráshoz való hozzáférését. Ezzel a jogalkotási eszközzel a magyar jogalkalmazói gyakorlat összhangba került a hazai bírósági jogértelmezéssel a menedékjogi eljárás hatálya alatt álló külföldiek kiutasítását illetően.

A Helsinki Bizottság határmegfigyelő projektjének korábbi tapasztalatai³ is megállapították, hogy a visszairányítás az esetek többségében olyan viszonylag gyorsan végrehajtott intézkedés, amelyet eljárási sajátosságai miatt nem előz meg hosszabb, érdemi meghallgatás. Az UNHCR és a Magyar Helsinki Bizottság továbbra is szorgalmazza, hogy a **magyar idegenrendészeti jogszabályok rendelkezzenek egy érdemi, alaposabb meghallgatásról**. Ez a határőrizetet ellátó 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. Enélkül ugyanis a visszaküldés tilalmának vizsgálata visszairányítás esetén pusztán formalitás.

1.1. A *non-refoulement* vizsgálata

A határon elfogott és jogellenes határátlépés miatt előállított külföldi visszairányítását megelőzően az eljáró rendőrség a hatályos jogszabályi rendelkezések alapján minden olyan esetben köteles megkeresni a BÁH-ot, amikor felmerül, hogy a külföldit kínzás, kegyetlen, embertelen, megalázó bánásmód vagy büntetés fenyegeti visszairányítása esetén. A BÁH Dokumentációs Központja által kiadott országinformációs jelentés alapján megküldött véleményt a rendőrség a gyakorlatban nem vizsgálja felül, tekintettel arra, hogy nem rendelkezik hatáskörrel, illetve megfelelő tárgyi feltételekkel a származásiország-információ gyűjtéséhez.

A *non-refoulement* vizsgálatokor a BÁH mint eljáró hatóság értékeli az összes rendelkezésére álló információt, az ügyfél által szolgáltatott adatokat és ezek alapján állapítja meg, hogy fennáll-e a *non-refoulement* tilalma. A BÁH tájékoztatása szerint tekintetbe veszi a nemzetközi egyezményeket és azok gyakorlati érvényesülését, amit a rendelkezésre álló országinformációk alapján vizsgál. A magyar külképviseleteket külön nem keresik meg, ugyanakkor támaszkodnak a konzuli jelentésekre.⁴

Az UNHCR véleménye⁵ szerint „problematikus, hogy a BÁH által kiadott vélemény tipikusan egy nagyon rövid, gyakran egymondatos vélemény, mely egyáltalán nem tartalmaz indokolást, ezért az eljárásban érintett személynek nincs lehetősége érdemben megismernie, hogy a hatóság mely információk alapulvételével jutott arra a következtetésre, hogy esetében nem áll fenn a visszaküldés tilalma. A

³ A Genfi Egyezmény 33. cikkének végrehajtásával kapcsolatos további megállapítások megtalálhatók a határmegfigyelő program előző évek során készült jelentéseiben.

⁴ A 2013. júniusban felvett kutatási kérdőív válaszai alapján.

⁵ A 2013. júniusban felvett kutatási kérdőív válaszai alapján.

non-refoulement vizsgálatával szemben támasztott alapvető követelmény, hogy az megfelelően egyéniesített legyen, azonban jelen hatósági gyakorlat alapján erősen megkérdőjelezhető, hogy a BÁH által kiadott, indokolást nélküli kvázi szakvélemény, melyet az eljárásban a rendőrség kötelező jelleggel figyelembe vesz és alkalmaz, mennyiben tekinthető megfelelő vizsgálatnak.”

A *non-refoulement* tilalom megsértéséről sem a BÁH-nak, sem a rendőrségnek nem áll rendelkezésére statisztika.⁶ Mindenesetre a 2007 óta tartó határmegfigyelő program során több olyan eset is a Helsinki Bizottság tudomására jutott, ahol felmerült a *refoulement* veszélye.⁷ A következő eset ezt példázza:

1. ESET

Egy palesztin férfit 2012. április 17-én állítottak elő, és angol nyelven hallgatták meg. Elmondta, hogy korábban tizennégy társával együtt adták át Szerbiának, ahol bíróság elé állították, majd a szabadkai börtönbe szállították. Kilenc nap múlva átszállították Belgrádba, egy külföldiek részére kijelölt táborba. Onnan további hat nap múlva busszal a szerb–macedón határra vitték, és azzal indították útnak Macedóniába, hogy vissza ne merjen térni Szerbiába. Hat napot volt Macedóniában, később mégis elhatározta, hogy egyedül megpróbál ismét eljutni illegálisan Szerbiába, majd Magyarországra. Vonattal, majd gyalogosan tette meg az utat elfogásáig. Elmondása szerint hazáját a munkalehetőségek hiánya és a háború miatt hagyta el, mert félt, hogy őt is megölik. Második meghallgatására a befogadásakor észlelt sérülése miatt került sor, amelyen elmondta, hogy „sérüléseimet Szerbiában szereztem, amikor átadtak a szerb rendőröknek és levittek a macedón határhoz”. Visszaküldésére nem állapított meg tilalmat a BÁH, ezért az Európai Közösség és Szerb Köztársaság között a tartózkodási engedéllyel nem rendelkező személyek visszafogadásáról szóló megállapodás alapján 2012. április 23-án átadták a szerb hatóságoknak.

1.2. A *non-refoulement* követelményének betartását elősegítő intézkedések

A kutatás során megkérdezett szakembereknek nem volt tudomása a Hirsi Jamaa-ítélet⁸ nyomán elfogadott hatósági intézkedésről vagy iránymutatásról, amely pontosítaná a közvetlen és közvetett *refoulement* tilalmát. A Belügyminisztérium (BM) álláspontja szerint⁹ a „*refoulement* tilalma régi kötelezettség, amit mind a jogszabály, mint az Emberi Jogok Európai Bíróságának gyakorlata jól meghatároz”. A minisztériumnak belső ORFK-s iránymutatásról nincs tudomása, ugyanakkor véleményük szerint elmondható, hogy „konzekvens a hatósági gyakorlat, mert ameddig Szerbiát biztonságos harmadik országnak tekintették, addig nem

⁶ A 2013. júniusban felvett kutatási kérdőív válaszai alapján.

⁷ http://helsinki.hu/wp-content/uploads/hel2013_menekulthun_final.pdf

⁸ Hirsi Jamaa és mások kontra Olaszország, 27765/09. számú kérelem, EJEB 2012. február 23-án kelt ítélete, melynek magyar nyelvű összefoglalóját az I. melléklet tartalmazza.

⁹ A 2013. júniusban felvett kutatási kérdőív válaszai alapján.

merült fel ebben a vonatkozásban a közvetett *refoulement* veszélye. Mióta azonban Szerbia nem tekinthető biztonságosnak, amire ugyan nincs hatósági állásfoglalás, de létezik a Kúria iránymutatása, azóta megszűnt a visszaküldés.”

A *non-refoulement* elvének tiszteletben tartását a BÁH szerint a rendelkezésre álló állomány növelésével lehetne elősegíteni.¹⁰ A Belügyminisztérium¹¹ szívesen látna több képzést ebben a témakörben. Az UNHCR álláspontja szerint¹² pedig „szükséges lenne kialakítani egy megfelelő iránymutatást (protokollt) az eljáró hatóság (rendőrség) szakemberei számára a menedékkérelmek azonosítására vonatkozóan, illetve ezzel párhuzamosan további szakmai képzésekre lenne szükség e tárgykörben a határrendészeti feladatokat ellátó rendőrségi szakemberek számára”.

I.3. Szerbia mint biztonságos harmadik ország

2011-ben jelentősen megnőtt a Magyarországról Szerbiába visszaküldött menedékkérők száma. A magyar menedékkjogi szabályozás 2010. december 24-én hatályba lépett módosítása beemelte az előzetes eljárás vizsgálati szempontjai közé a „biztonságos harmadik ország” fogalmát. A jogszabály-módosítás eredményeként azok a menedékkérők, akik egy biztonságos harmadik országon keresztül érkeznek Magyarországra, kérelmük érdemi vizsgálata nélkül visszaküldhetők ebbe az országba. A BÁH gyakorlata Szerbiát is ilyen biztonságos harmadik országnak tekintette. Mivel 2011-ben 3752 esetben utasítottak ki külföldieket Szerbiába, a Magyar Helsinki Bizottság fontosnak tartotta annak felmérését, hogy a valós szerbiai helyzet tükrében megalapozott-e a hatóságok ezen álláspontja. A Helsinki Bizottság 2011 szeptemberében közzétett jelentése¹³ leszögezi, hogy:

- A szerb menekültügyi rendszer nem biztosít hatékony védelmet a rászorulóknak.
- A Szerbiába visszaküldött menedékkérők ki vannak téve a veszélynek, hogy egy másik, nem biztonságos országba küldik tovább őket (lánc-refoulement).
- A menedékkérők életkörülményei elfogadhatatlanok Szerbiában.

A fenti megállapítások alapján a Helsinki Bizottság álláspontja szerint **Szerbia nem tekinthető biztonságos harmadik országnak** a menedékkérők számára. A szervezet munkatársai 2012 áprilisában ismét tényfeltáró látogatást tettek Szerbiában, melynek tapasztalatai megerősítették a 2011-es látogatás megállapításait.

Az UNHCR 2012 augusztusában Szerbiáról kiadott országjelentése ugyanerre

¹⁰ A 2013. júniusban felvett kutatási kérdőív válaszai alapján.

¹¹ A 2013. júniusban felvett kutatási kérdőív válaszai alapján.

¹² A 2013. júniusban felvett kutatási kérdőív válaszai alapján.

¹³ <http://helsinki.hu/szerbia-mint-biztonsagos-harmadik-orzag-feltevesek-es-valaszok>

a megállapításra jutott tekintettel arra, hogy Szerbiában a menekültkénti elismerés aránya a nullához közelít, valamint a Szerbiába visszaküldött menedékkérők esetében fennáll a lánc-*refoulement* reális veszélye azáltal, hogy más, szintén nem biztonságos harmadik országba kerülhetnek. Az UNHCR ennek megfelelően felszólította a részes államokat, hogy ezen az alapon ne küldjenek vissza Szerbiába menedékkérőket.¹⁴

A Kúria Közigazgatási és Munkaügyi Kollégiumának menekültügyi joggyakorlat-elemző csoportja 2012. december 10-én összefoglaló véleményt adott ki a biztonságos harmadik ország koncepció gyakorlati alkalmazásáról.¹⁵ A kiadott véleményben a Kúria többek közt leszögezi, hogy az eljáró bíróságoknak kötelező figyelembe venniük olyan, a korábbi gyakorlat szerint figyelmen kívül hagyott országinformációs dokumentumokat is, mint például az UNHCR jelentései.

Feltehetőleg ezen észrevételekre és állásfoglalásokra reagálva a BÁH változtatott gyakorlatán és jelenleg nem alkalmazza a biztonságos harmadik ország koncepciót Szerbia viszonylatában, azonban minderről máig nincsen nyilvánosan hozzáférhető iránymutatás.

I.4. Sérülékeny külföldiek azonosítása

Kiutasítás elrendelése előtt az államnak kötelezettsége tájékozódni arról a bánásmódról, amelyben a külföldi visszaküldése esetén részesülne. Ennek során nem elegendő önmagában az alapvető jogok tiszteletben tartását biztosító nemzetközi egyezmények ratifikálásának ténye, valamint az ilyen tárgyú belső jogi normák megléte, hanem a kiutasító államnak tájékozódnia kell ezen egyezmények és belső jogi normák gyakorlati érvényesüléséről is.

A rendőrség tájékoztatása szerint¹⁶ a sérülékeny külföldiek azonosítása elfogáskor a rendőrség feladatkörébe tartozik, ami 2013. január 1. óta része a jogszabálynak is. Elfogáskor hívnak orvost, ha indokolt – például sérülések, kínzás nyomai láthatók az elfogott külföldin. Az őrzött szálláson pedig van pszichológus, aki azonosítani tudja a sérülékeny külföldieket. „Az idegenrendészeti eljárásban elrendelt őrizet végrehajtási szabályai szerint például a különleges bánásmódot igénylő személyt részére, ha indokolt,

¹⁴ UN High Commissioner for Refugees, *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.unhcr.org/refworld/docid/50471f7e2.html>

¹⁵ <http://www.kuria-birosag.hu/hu/kollvel/22012-xiio-kmk-velemeny-biztonsagos-harmadik-orzag-megitelesenek-egyeb-kerdeseirol>

¹⁶ A 2013. júniusban felvett kutatási kérdőív válaszai alapján.

elkülönített elhelyezést kell biztosítani,¹⁷ és ebben az esetben is – lehetőség szerint – biztosítani kell a család egységének fenntartását. A rendőrség a kísérő nélküli kiskorúak vonatkozásában jelenleg szakmai protokollt dolgoz ki, ami az eredeti elképzelés szerint minden, idegenrendészeti eljárásban felmerülő egészségügyi vonatkozású tevékenységet érintett volna, azonban a jelenlegi munka csak a kísérő nélküli kiskorúakkal kapcsolatos eljárásokra terjed ki.”

A Menedék Egyesület¹⁸ őrzött szállásokon dolgozó szociális munkásai nem tudnak arról, hogy létezne a sérülékeny külföldiek azonosítására alkalmazható szakmai protokoll. Tapasztalataik szerint az azonosítás sokszor az emberi hozzáálláson múlik, mivel a hatóság képviselői legtöbbször nem rendelkeznek az azonosításhoz szükséges kompetenciákkal. „A kísérő nélküli kiskorúakat vagy bemondás alapján azonosítják, vagy ha szemmel látható a kiskorúság. Egyes határszakaszokon, ha felmerül a traumatizáltság gyanúja, hívják a rendőrségi pszichológust, aki feljegyzést készít. A kínzás áldozatainak beazonosítását segítő szakmai protokoll kísérleti stádiumban van (Cordelia, Protect-Able)¹⁹.”

Az UNHCR álláspontja²⁰ szerint a „jelenleg hatályos jogszabályok nem tartalmazzak kötelezettséget a sérülékeny személyek megfelelő azonosítására, mely a sérülékeny személyek jogainak jelentős csorbulását eredményezi. A 2007. évi II. törvény tartalmaz ugyan rendelkezést a különleges bánásmódot igénylő személyek definíciójára vonatkozóan, azonban beazonosításuk pontos menetére már nem tér ki. Ezen túlmenően a hatósági gyakorlatban sem létezik megfelelően kidolgozott eljárásrend/szakmai protokoll a sérülékenységi beazonosítása és kezelése tekintetében, tapasztalatok szerint a sérülékenységi beazonosítása és kezelése inkább eseti jelleggel történik. Míg a *prima facie* sérülékenységgel bíró személyek, mint például a várandós nő vagy a kiskorú gyermekét egyedül nevelő szülő esetében könnyebben érvényesül a sérülékenységet megalapozó bánásmód a befogadás tekintetében (elhelyezés, ellátás stb.), addig az ún. látens sérülékenységi faktorok (például LGBTI vagy PTSD-s tünetek stb.) figyelembe vétele nagyrészt elsikkad. Azok szinte kizárólag a civil szervezetek által nyújtott különféle pszichoszociális jellegű segítő tevékenységek következtében kerülnek csak esetlegesen felszínre és ennek megfelelően vezetnek megfelelő bánásmódhoz/ellátáshoz.”

¹⁷ A Bizottság tapasztalata szerint a gyakorlatban ez a lehetőség jelenleg nem létezik.

¹⁸ A 2013. júniusban felvett kutatási kérdőív válaszai alapján.

¹⁹ <http://protect-able.eu/country/hungary/>

²⁰ A 2013. júniusban felvett kutatási kérdőív válaszai alapján.

1.5. A menedékjogi eljárás megindítása

A kérelmezők szempontjából rendkívül fontos, hogy a nemzetközi védelem iránti igényüknek minél egyszerűbben adhassanak hangot és a hatósággal való első találkozás során elhangzottakat tartalma szerint értékelje az eljáró hatóság képviselője.

A menedékkérők többsége Magyarországra érve először a rendőrség munkatársaival találkozik. A rendőrség tájékoztatása szerint²¹ menedékkérelmet lehet írásban és szóban is előterjeszteni, de elég a ráutaló magatartás is. „Annak ellenére, hogy nincs iránymutatás arra nézve, hogy mit tekint a hatóság menedékkérelemnek, a statisztikák magukért beszélnek. Például ha valaki ellenáll a toloncolásnál, az ráutaló magatartásnak minősül, és megkérdezik az okát, és ez lehet egy szándéknyilvánítás is.”

A BÁH véleménye szerint²² a külföldinek az eljárás megindítását kérelmeznie kell, mivel ez egy kérelemre induló eljárás, aminek azonban formai kötöttsége nincs.

A Menedék Egyesület tapasztalatai szerint²³ „elfogásnál a külföldinek kifejezetten kérelmeznie kell, de elegendő meghallgatáskor szóban jelezni, és akkor ezt jegyzőkönyvbe veszik. Ha viszont már őrizetbe vették, és a későbbiekben szeretne menedékjogi kérelmet benyújtani, akkor ezt írásban kell jeleznie a hatóságok felé, menedékkérelemnek csak az írásban benyújtott kérelem számít, amiben egyértelműen le van írva, hogy menedékjogot kér Magyarországon. A kérelemnek mindenképpen tartalmaznia kell a kérelmező aláírását.”

A Helsinki Bizottság vélemény szerint az lenne a jogszerű gyakorlat, ha a külföldi szóban jelezné a kérelem benyújtása iránti szándékát, amit aztán az őrizetet foganatosító hatóság jegyzőkönyvezne és megküldene a BÁH-nak. A Met. 35. § szerint nincs meghatározva, hogy a kérelmet írásban kellene benyújtani, valamint a Met. vhr. 62 § (4) szerint²⁴ a szóbeli kérelemről jegyzőkönyvet kell felvenni.

Az UNHCR-nak²⁵ nincs információja arra vonatkozóan, hogy létezne bármiféle belső iránymutatás a rendőrség szakemberei számára, hogy mely kérelmeket kell menedékkérelemnek tekinteni. „A hatósági gyakorlat alapján megállapítható, hogy a külföldinek kifejezetten kérelmeznie szükséges a menedékjogot, nem elegendő tehát, ha meghallgatásakor nyilatkozatában egyértelmű jeleit adja annak, hogy üldöztetés, illetve súlyos sérelem áldozata lehet, ezért védelemre szorulhat.”

²¹ A 2013. júniusban felvett kutatási kérdőív válaszai alapján.

²² A 2013. júniusban felvett kutatási kérdőív válaszai alapján.

²³ A 2013. júniusban felvett kutatási kérdőív válaszai alapján.

²⁴ 301/2007. (XI. 9.) Korm. rendelet a menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény végrehajtásáról

²⁵ A 2013. júniusban felvett kutatási kérdőív válaszai alapján.

A Helsinki Bizottság tapasztalatai szerint rendkívül sok múlik a hatóság eljáró képviselőjén, illetve azon, hogy külföldi és a hatóság között kialakult kommunikációs helyzetben a külföldi tudja-e közölni menedék iránti igényét, illetve mennyire értékeli a hatóság tartalma szerint a külföldi közlését. A határmegfigyelő program keretében a Helsinki Bizottság számos olyan, már kiutasított külföldi anonimizált aktájába tekintett be, ahol a külföldi beszámol arról, hogy polgárháborús/háborús helyzetből érkezik, családját vagy annak egyik tagját megölték és fél visszamenni, szeretne egy békés helyen élni. Mivel a külföldi kifejezetten nem jelezte védelem iránti igényét, és a hatóságnak nincs kifejezett kötelezettsége arra nézve, hogy a külföldit a Magyarországon rendelkezésre álló védelem formáiról külön tájékoztassa, így nem indult el a menedékjogi eljárás. A következő eset²⁶ is erre hoz példát:

2. ESET

Egy kísérő nélküli kiskorú afgán állampolgárt 2012. augusztus 14-én fogott el a rendőrség, és a hercegszántói határrendészeti kirendeltségre állították elő. Meghallgatásán elmondta, hogy Afganisztánt a háború miatt hagyta el nagyjából egy évvel ezelőtt. Németországba szeretett volna eljutni, és ott menedéket kérni. A jegyzőkönyv tartalmazza, hogy az afgán kiskorú „MENEKÜLTKÉRELMET NEM TERJESZETT ELŐ”. Szerbiába történő visszaküldésére nem állapított meg tilalmat a BÁH, ezért az Európai Közösség és Szerb Köztársaság között, a tartózkodási engedéllyel nem rendelkező személyek visszafogadásáról szóló megállapodás alapján még aznap átadták a szerb hatóságoknak.

A Helsinki Bizottság tapasztalatai szerint a külföldi csak abban az esetben tudja a menedékjog iránti kérelmet a menekültügyi hatóságnak benyújtani, ha a rendőrséggel ténylegesen közölni tudja erre vonatkozó kifejezett szándékát. Különösen fontos, hogy a hatóság és a külföldi első találkozása során eljáró tolmács megfelelően fordítson és valóban minden releváns információt jegyzőkönyvezzen a hatóság. Az UNHCR álláspontja szerint menedékkérelmek nem megfelelő azonosítása, tehát a kérelmek formai és nem tartalmi elbírálása több esetben akadályozta a potenciális menedékkérőt az eljáráshoz való hozzáférésben.

²⁶ http://helsinki.hu/wp-content/uploads/hel2013_menekulthun_final.pdf

I.6. A kísérő nélküli kiskorúak visszaküldése/átadása

Magyarországnak mint az Európai Közösség tagjának minden olyan határos országgal, amely nem tagja az Európai Uniónak (Szerbia és Ukrajna) érvényben lévő visszafogadási egyezménye van.²⁷ Az alábbi adatok a 2013-ban visszaküldött/átadott külföldiek számát mutatják, határszakasz szerinti megosztásban.

2013		Intézkedés / Eredmény		
Határszakasz	Megye	Külasítás	Menekültügyi eljárás	Visszaküldés/átadás
	Bács-Kiskun megye	910	2782	3055
Ukrán határszakasz	Szabolcs-Szatmár megye	210	34	1991
Liszt Ferenc Nemzetközi Repülőtér		6	109	118
ÖSSZESEN:		3887	17260	9688

Forrás: ORFK

A Visszatérési Irányelv (2008/115/EK tanácsi irányelv) 10. cikk (2) bekezdése értelmében visszaküldéskor a hatóság meg kell győződnie arról, hogy a visszaküldött/átadott kísérő nélküli kiskorúak családtagjukhoz, a felettük felügyeleti jogot gyakorló gondviselőhöz vagy megfelelő befogadó intézménybe kerülnek. Mind Az UNHCR, mind a Helsinki Bizottság tapasztalata szerint az eljáró hatóság a gyakorlatban kizárólag azt biztosítja, hogy a visszaküldött (a visszafogadási egyezmény keretében átadott) kísérő nélküli kiskorú külföldit az átadás helye szerinti országban fogadja a szociális ellátórendszer egy szakembere, tipikusan egy szociális munkás. Arra vonatkozóan azonban nem végez megfelelő vizsgálatot a magyar hatóság, hogy az adott országban milyen körülmények közé kerül majd a kiskorú, azaz, hogy intézményi ellátása megfelelően biztosított lesz-e. Továbbá nincsen semmilyen utánkövetés. A hatóság nem hivatalos tájékoztatása szerint a szerb hatóságoknak átadott személyek gyakran rövid időn belül ismét megkísérlik átlépni a magyar–szerb államhatárt és ismét elfogják őket. Az UNHCR

²⁷ Szerbia vonatkozásában: 2007/819/EK: A Tanács határozata (2007. november 8.) az Európai Közösség és a Szerb Köztársaság közötti, az engedély nélkül tartózkodó személyek visszafogadásáról szóló megállapodás megkötéséről dokumentum, hatálybalépés: 08/11/2007

Ukrajna vonatkozásában: Megállapodás az Európai Közösség és Ukrajna között a személyek visszafogadásáról (2007. 06.18.), hatálybalépés: 01/01/2008.

megkérdezett képviselője elmondta,²⁸ hogy a „felhasznált országinformáció, amelyen a *non-refoulement* vizsgálata alapul nem ismert, ugyanis az eljáró hatóság (BÁH) jellemzően nem fűz indokolást az általa kiadott véleményhez, így nem jelöli meg konkrétan a felhasznált országinformációs forrásokat”.

A rendőrség tájékoztatása szerint²⁹ „a kísérő nélküli kiskorúak esetében is (ahogy egyébként minden kiutasításra irányuló eljárás során) kéri a BÁH-tól a *non-refoulement* vizsgálatát. Általában kétoldalú visszafogadási egyezmények alapján történik a visszafogadás. Például a magyar fél jelzi a szerb félnek küldött megkeresésben, hogy kísérő nélküli kiskorúról van szó és a szerb hatóság ennek ismeretében intézkedik. A magyar fél ez esetben csak a szerb határőrséggel lép kapcsolatba és ők keresik meg a szerb gyermekvédelmi hatóságot. Az átadásnál ott van a szerb gyermekvédelmi intézmény képviselője. Ha Szerbiában az átvett kísérő nélküli kiskorút bíróság elé állítják, abban az esetben az illetékes bíró rendeli ki a gyermekvédelmi képviselőt. Minden esetben a fogadó, szerb fél intézi a család felkutatását és a gyermekvédelmi intézményekkel való kapcsolattartást, a magyar rendőrség konkrét lépéseket nem tesz ez ügyben.”

A Menedék Egyesületszociális munkásainak tapasztalata szerint³⁰ Magyarországon az eljáró hatóság a kiutasítás elrendelése előtt nem győződik meg arról hova is kerül valójában a kísérő nélküli kiskorú. Ezért is fordulhat elő, hogy a Szerbiának átadott kiskorú rövid időn belül ismét felbukkan Magyarországon.

A szakma megkérdezett képviselőinek egyöntetű véleménye, hogy fontos lenne tényszerűen megvizsgálni a visszaküldés célországában fennálló helyzetet. Erre több javaslatot fogalmaztak meg.³¹ A BÁH véleménye szerint ha több helyen lenne Magyarországnak diplomáciai képviselete, megbízhatóbb, naprakész országinformációt lehetne beszerezni. A Belügyminisztérium szerint fontos lenne tényfeltáró utakat szervezni. A Menedék Egyesület véleménye szerint a naprakész országinformációhoz hozzátartozik az is, hogy kapcsolatot kell tartani a célországban elérhető civil és nemzetközi szervezetekkel, és a tőlük szerzett információra is támaszkodni kell.

Az Alapvető Jogok Biztosának e tárgykörben írt, 2731/2013 sz. jelentése leszögezi³²: „A kísérő nélküli kiskorúak esetében, a *refoulement* tilalmán túlmenően alkalmazandó, speciális szabály, hogy őket csak akkor lehet Magyarországról kiutasítani, ha a származási államukban vagy más befogadó államban a család

²⁸ A 2013. júniusban felvett kutatási kérdőív válaszai alapján.

²⁹ A 2013. júniusban felvett kutatási kérdőív válaszai alapján.

³⁰ A 2013. júniusban felvett kutatási kérdőív válaszai alapján.

³¹ A 2013. júniusban felvett kutatási kérdőív válaszai alapján.

³² Az alapvető jogok biztosának jelentése az AJB-2731/2012. számú ügyben.

egyesítése, illetve az állami vagy egyéb intézményi gondoskodás megfelelően biztosított.”

Az alapvető jogok biztosának hatásköre nem terjed ki arra, hogy a különböző forrásból származó, esetenként egymásnak ellentmondó országinformációk megbízhatóságát mérlegelje. Ezzel szemben a Visszatérési Irányelv 10. cikk (2) bekezdése alapján a kísérő nélküli kiskorúak „kitoloncolása előtt, a tagállam hatóságainak meg kell győződniük arról, hogy a kiskorú egy családtagjához, kinevezett gondviselőhöz, vagy a fogadó állam megfelelő befogadó létesítményéhez kerül”, vagyis az érintett magyar hatóságoknak a rendelkezésükre álló ország információk megbízhatóságát ellenőrizniük kellene.

„A vizsgálat idején hatályos magyar jogszabályok semmiféle előírást sem tartalmaztak arra vonatkozóan, hogy a kísérő nélküli kiskorú kiutasítását, illetve kitoloncolását végző idegenrendészeti hatóság hogyan köteles meggyőződni arról, hogy a gyermek a fogadó államban egy családtagjához, kinevezett gondviselőhöz, vagy a fogadó állam megfelelő befogadó létesítményéhez kerül majd, ami veszélyezteti az Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdésében biztosított gyermeki jogok érvényesülését”.

Az alapvető jogok biztosának jelentését figyelembe véve 2013. július 1-i hatállyal változott a Harmtv. végrehajtási rendelete, a következőképpen:

117.§

(2) A Tv. 45. § (5) bekezdésében meghatározott kiutasítási akadály megállapítása érdekében

a) az idegenrendészeti hatóság haladéktalanul megkeresi a járási (fővárosi) gyámhivatalt abból a célból, hogy meggyőződjön róla, a kísérő nélküli kiskorú állampolgársága szerinti államban vagy más befogadó államban a család egyesítése, illetve az állami vagy egyéb intézményi gondoskodás megfelelően biztosított-e, valamint

b) a kiskorú állampolgársága szerinti országban vagy más befogadó államban megvalósuló, kiskorúakat érintő intézményi gondoskodás tekintetében ország információt szerez be.

A rendelkezés gyakorlati alkalmazásáról azonban a Helsinki Bizottság nem rendelkezik érdemi információval. A határmegfigyelő programban eljáró ügyvéd által megtekintett kiutasítási iratok között egyelőre arra nem volt adat, hogy érdemben változott-e a rendőrség gyakorlata.

I.7. Az UNHCR javaslatai

- A tisztességes és hatékony eljárás elve megköveteli, hogy a *non-refoulement* véleményt minden esetben megfelelő indokolással lássa el a hatóság, megjelölve a felhasznált országinformációs forrásokat, amelyre a hatóság véleményét alapozta, amely nagymértékben hozzájárulna az ügyfél jogainak, többek közt a hatékony jogorvoslathoz valói jogának, megfelelő érvényesüléséhez.
- Az eljáró hatóság (rendőrség) szakemberei számára szükséges kialakítani egy megfelelő iránymutatást (protokollt) a menedékkérelmek azonosítására vonatkozóan, továbbá egy kvázi automatikus mechanizmust (*referral mechanism*), „egyablakossá” téve a menedékjogi eljáráshoz való hozzáférést, jelenleg ugyanis több szűrőn is át kell esnie a kérelmezőnek ahhoz, hogy kérelmét ténylegesen regisztrálja a hatáskörrel rendelkező menekültügyi hatóság, és ennek alapján ügyében meginduljon a menedékjogi eljárás. Ennek megfelelően az lenne a legmegfelelőbb eljárás mód, ha minden olyan esetben, amikor kétség merül fel az eljáró hatóságban a tekintetben, hogy a határszakaszon elfogott és előállított külföldi meghallgatása során előadottak alapján szorulhat-e nemzetközi védelemre, akkor kötelező jelleggel utalja a kérelmezőt a menedékjogi hatóság elé. Ezáltal kiszűrhető lenne annak a kockázata, hogy egyes potenciális kérelmezők eljáráshoz való hozzáféréseinek joga sérüljön.
- Szükséges a megfelelő, egyedi sérülékenységet azonosító olyan eljárásrend kialakítása, amely magában foglalja az azonosítást követő intézkedéseket is a sérülékeny kérelmezők szükségleteinek megfelelő ellátása érdekében. Együttműködve a releváns hatóságokkal, illetve civil szervezetekkel az UNHCR egy regionális projekt keretében („*Response to Vulnerability in Asylum*”) azon dolgozik, hogy megteremtse a menedékkérők sérülékenysége korai felismerésének gyakorlati eszközeit. Megszületik egy eljárási protokoll is a sérülékeny menedékkérők szükségleteinek megfelelő figyelembe vétele érdekében. Tekintettel arra, hogy az EU-s menekültügyi *acquis* is konkrét követelményeket fogalmaz meg (ld. Átdolgozott Befogadási és Eljárási Irányelv) a sérülékenység beazonosítására és megfelelő kezelésére vonatkozóan, a projekt eredménye felhasználható lenne e körben.
- Az UNHCR javasolja, hogy a *non-refoulement* vizsgálat ellenőrzése érdekében rendszeres, határon átnyúló, független monitoring legyen biztosítva. A Visszatérési Irányelv 8. cikk (6) bekezdésében kötelezően előírja a tagállamok számára a kitoloncolás hatékony ellenőrzési rendszerének működtetését, amelyet Magyarországon az ügyészség lát el. Az UNHCR álláspontja szerint ugyanakkor az ügyészségi monitoring nem tekinthető független, illetve hatékony ellenőrzésnek, tekintve, hogy kizárólag aktaalapú ellenőrzést végez az ügyészség, azaz nem követi figyelemmel a helyszínen a kitoloncolás folyamatát. Kívánatos lenne, hogy egy valóban független monitoring

valósuljon meg civil szervezetek részvételével, amely tartalmazza a határon átnyúló kvázi utánkövetést is. Ehhez kiegészítő forrásként felhasználható az EU Migrációs és Szolidaritási Alapok (Európai Visszatérési Alap) által nyújtott támogatás is, e körben kiemelés érdemel, hogy a régió más tagállamai már hajtottak végre erre irányuló projekteket civil szervezetek aktív bevonásával (pl. Románia, Bulgária).

II. A JOGSZABÁLYBAN BIZTOSÍTOTT JOGOK ÉRVÉNYESÜLÉSE

II.1. 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 intézkedés³³ 72 órán 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 segítségnyújtás illetve képviselőt igénybevételeéről.

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 természetszerűleg alakul ki egy fogva tartott személynél, így kisebb az esély a hatóság elleni esetleg erőszakos megnyilvánulásokra is.

A visszairányításról szóló rendelkezések közt a Harmtv. nem ad kimerítő felsorolást az intézkedés hatálya alatt álló személy jogosultságairól, mindössze a közigazgatási jogorvoslat, a fellebbezés lehetőségét zárja ki. Garanciális jelentőségű ugyanakkor, hogy a visszairányítási intézkedésből fakadó fogvatartás maximális időtartamát rögzíti a törvény. A Harmtv. legfeljebb 72 órás időtartamra teszi lehetővé, hogy a rendőrség a külföldit a határterület meghatározott helyén való tartózkodásra kötelezze. Ez a határidő 8 napos a repülőtér területén végrehajtott intézkedés esetén.³⁴

Annak ellenére, hogy a releváns idegenrendészeti joganyag nem tartalmaz konkrét rendelkezést az intézkedés alatt álló külföldiek jogaira, a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló törvény (Ket.) 13.§ (2)

³³ Harmtv. (2007/II.) 41. § (1) bekezdés

³⁴ Harmtv. (2007/II.) 41. § (1) bekezdés: A visszairányítás végrehajtásának biztosítása érdekében a harmadik országbeli állampolgár köteles legfeljebb hetvenkét óráig a határterület, vagy - amennyiben légi úton érkezett - legfeljebb nyolc napig a repülőtér meghatározott helyén tartózkodni.

bekezdése szerint a Ket. rendelkezései irányadóak az idegenrendészeti eljárásban azzal a megszorítással, hogy csak akkor kell alkalmazni őket, ha az ügyfajta-ra vonatkozó jogszabály eltérő szabályokat nem állapít meg. Ennek megfelelően minden olyan, a Ket.-ben biztosított joggal élhetnek a visszairányítási intézkedés alatt álló személyek, melyeket a Harmtv. kifejezetten nem zár ki vagy nem rendelkezik másként.

A Magyar Helsinki Bizottság rendszeres monitorozó tevékenysége során tapasztaltak szerint a rendőrség az idegenrendészeti eljárásra vonatkozó magyar nyelvű tájékoztatót ad át az eljárás során érintett külföldi személynek, amelynek tartalmát az eljárás során fordítással ismertetik vagy ugyanezt az írásbeli tájékoztatót kapja meg az érintett külföldi a gyakrabban használt idegen nyelvek egyikén. Kérdéses ugyanakkor, hogy a külföldiek mennyire értik meg ezt a tájékoztatót, amelynek bonyolult a nyelvezete és hivatalos a stílusa. A tapasztalatok sajnos azt mutatják, hogy a külföldiek jelentős nem érti meg ezt a tájékoztatót, és így nem képes élni a jogaival.

A rendőrség tájékoztató anyaga a következő pontokra terjed ki:

- 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.
- Az idegenrendészeti eljárásban a külföldi jogosult a nyilatkozattételre, de azt meg is tagadhatja. Jogosult továbbá az eljárás irataiba betekinteni.
- 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 a Harmtv. kizárja a fellebbezés lehetőségét, így mindössze a határozat bírósági felülvizsgálatát kérheti az érintett.³⁵ A felülvizsgálati kérelemnek a visszairányítás végrehajtására azonban nincs halasztó hatálya.
- A külföldi személynek joga van a képviselőre, a képviselő képviseleti jogosultságát a hatóság megvizsgálhatja.

A Helsinki Bizottság ugyanakkor fontosnak tartja kiemelni, hogy a Liszt Ferenc Nemzetközi Repülőtérén a tapasztaltak szerint javuló tendenciát mutat a tájékoztatók és idegen nyelvű iratok használata. A határmegfigyelő tevékenység során tett megfigyelések szerint az eljárás alá vont személyeknek az évek során (2007–2013) érzékelhetően javul a tájékoztatáshoz való joguk gyakorlásának esélye.

³⁵ Harmtv. (2007/II.) 40. § (3) bekezdés: A beléptetés megtagadásával szemben fellebbezésnek nincs helye.

Az idegenrendészeti eljárás alá vont külföldit megillető jogokon kívül rendkívül fontos kérdés, hogy az eljáró hatóság az elfogást követően tájékoztatja-e az elfogott külföldieket a **menedékkérelem benyújtásának lehetőségéről**, és ha igen, ezt milyen módon teszik meg (írásban, szóban és mindenkit tájékoztatnak-e).

A rendőrség tájékoztatása szerint az eljáró hatóság minden esetben minden külföldit tájékoztat arról, hogy az eljárás bármelyik szakaszában szóban vagy írásban is előterjeszthet kérelmet. Az eljárás során a hatóság tolmács segítségét és mind a rendőrség, mind a Helsinki Bizottság tíz nyelven elérhető tájékoztató füzetait³⁶ igénybe veszi. A BÁH szerint³⁷ a védelemhez való hozzáférést semmi nem gátolja, a menedékkérelmet bárhol elő lehet terjeszteni. A tájékoztatók mind a meghallgató, mind a hivatali helyiségekben ott vannak, de a BÁH szerint legjobban mégis az informális csatornák működnek.

A Menedék Egyesület tapasztalatai³⁸ szerint az eljáró hatóság külön nem tájékoztatja a külföldieket menedékjogi kérelem benyújtásának lehetőségeiről. „Az elfogást követően általában az eljárást folytató ügyintézőn múlik, mennyire teljes körű a tájékoztatás, illetve felteszi-e a kérdést. Sokszor látjuk meghallgatási jegyzőkönyvekben, hogy az ügyintéző felteszi a kérdést, szeretne-e menedékjogot kérni Magyarországon. Elvileg anyanyelvi tolmácsot vesznek igénybe a meghallgatáskor, de néha tapasztaljuk, hogy nincs megfelelő tolmács. Az őrzött szállásokon a külföldiek kapnak írásos tájékoztatót, illetve a Menedék Egyesület szociális munkásai szóban tájékoztatják a külföldieket a menedékkérelem benyújtásának lehetőségéről.”

Az UNHCR³⁹ szintén hasonló tapasztalatokról ad számot, miszerint „az elfogott és előállított harmadik országbeli állampolgár figyelmét az eljáró hatóság külön nem hívja fel arra, hogy joga van menedékkérelem előterjesztésére. Az UNHCR, a Magyar Helsinki Bizottság, valamint a rendőrség között létrejött háromoldalú megállapodás keretében az ingyenes jogi segítséget nyújtó civil szervezet, a Magyar Helsinki Bizottság ügyvédjeinek elérhetőségei, valamint a szervezet által készített többnyelvű tájékoztató füzetek – melyek a magyar menekültügyi rendszerről nyújtanak röviden és érthető módon tájékoztatást – többnyire hozzáférhetőek a rendőrségi objektumok területén. A rendőrség magyar nyelvű írásbeli tájékoztatót ad át az előállított külföldi személynek, melyet a tolmács szóban elmagyaráz számára. Gyakorlati visszajelzések alapján problémás a megfelelő színvonalú szolgáltatást nyújtó tolmács kirendelése, több esetben az eljáró hatóság nem talál meghatározott nyelven beszélő tolmácsokat, akik hajlandóak lennének részt venni az eljárásban, pedig a tolmácsnak kulcsszerepe

³⁶ <http://helsinki.hu/tajekoztato-fuzet-menedekkeroknak-2>

³⁷ A 2013. júniusban felvett kutatási kérdőív válaszai alapján.

³⁸ A 2013. júniusban felvett kutatási kérdőív válaszai alapján.

³⁹ A 2013. júniusban felvett kutatási kérdőív válaszai alapján.

van a menedékjogi kérelem hatékony előterjesztése során, hiszen a külföldi csak abban az esetben tudja menedékjogi kérelmét előterjeszteni, ha a rendőrség előtt ténylegesen ki tudja fejezni erre irányuló szándékát. Az UNHCR munkatársai úgy tudják, hogy több esetben az eljárásban kirendelt tolmács kifejezetten lebeszélte a kérelmezőt kérelmének előterjesztéséről, illetve rábeszélte, hogy vonja vissza kérelmét. Ez rendkívül súlyos aggályokat vet fel egyrészt a kirendelt tolmács eljárásban betöltött független, pártatlan jogállásával kapcsolatban, másrészt súlyos etikai vétségnek minősül.”

A menedékjogi eljárásról szóló tájékoztatás javítását illetően a Menedék Egyesület véleménye szerint fontos lenne civil szervezetek jogi képviselőinek és szociális munkásainak bevonása a tájékoztatásba. A Helsinki Bizottság fontosnak tartaná egy olyan hatósági protokoll kidolgozását, amelynek része a menedékkérelem benyújtásának lehetőségéről szóló közérthető, ugyanakkor egyénre szabott tájékoztatás minden elfogott és előállított külföldi esetében.

Az UNHCR álláspontja⁴⁰ szerint is fontos, hogy az előállítás, illetve idegenrendészeti eljárás alatt álló harmadik országbeli állampolgár a jogokról szóló tájékoztatás körében, valamint szóban is minden esetben kifejezett tájékoztatást kapjon a hatóság részéről, hogy joga van menedékkérelem előterjesztésére, illetve jogi képviselet igénybevételére. Ehhez ugyanakkor feltétlenül szükséges minőségi tolmácsszolgáltatás biztosítása a hatóságok részéről. Ezen kívül fontos lenne egy, a jelenleginél hatékonyabb együttműködési mechanizmus kiépítése, melynek keretében a rendőrség automatikusan tájékoztatja az elfogásokról a jogi képviseletet ellátó ügyvédeket, illetve automatikusan kirendeli a jogi képviseletet ellátó ügygondnokot.

II.2. Az anyanyelv használatának joga és a jogi képviselőhöz való jog

A Ket 4. § (1) bekezdésének megfelelően a közigazgatási eljárásokban az ügyfelet megilleti az **anyanyelv használatának joga**. A Helsinki Bizottság tapasztalatai 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 (például szingaléz, tamil nyelvet) beszélő külföldivel szemben indul idegenrendészeti eljárás. Ez a probléma azonban kevésbé jellemző a Liszt Ferenc Repülőtérre, mivel a főváros környékén több tolmács működik, és a repülőtéren eljáró rendőrök gyakrabban élnek a távtolmácsolás lehetőségével.

A hatóság minden esetben alkalmaz tolmácsot az eljárási cselekmények során. A rendőrségnek⁴¹ van egy tolmácslistája, ahova nyelvtudás, megbízhatóság, eddigi alkalmazási tapasztalat és közbiztonsági megfelelés alapján lehet

⁴⁰ A 2013. júniusban felvett kutatási kérdőív válaszai alapján.

⁴¹ A 2013. júniusban felvett kutatási kérdőív válaszai alapján.

felkerülni. A lista mindenki számára hozzáférhető a rendőrség szerverén. Ha valamelyik tolmács nem válik be, egyszerűen lekerül erről a listáról. Ez jelenti a minőségbiztosítást.

Közigazgatási szervként ugyanakkor fontos szerepet játszik a tolmács kiválasztásakor a tolmácsolás ára. Az UNHCR ismeretei szerint minden olyan esetben kirendel tolmácsot az eljáró hatóság, amikor a hatóság szakemberei nem beszélik azt a nyelvet, amelyet a külföldi megért. Az eljáró hatóságok tudomásunk szerint alkalmaznak tolmácslistákat, melyek sorrendjét elsősorban a szolgáltatás ára és nem annak minősége határozza meg, további szempont a kirendelés gyorsasága. Az UNHCR tudomása szerint nem működik minőségbiztosítási mechanizmus a tolmácsolás tekintetében, mely jelentős problémákat vet fel az eljáráshoz való hozzáférés, valamint a menedékjogi eljárás minősége kapcsán is.

A rendőrség 2013 során egy, az Európai Visszatérési Alap által támogatott projekt keretében 28 végpontos, web-kamerás, mikrofonos tolmácsközpontot épít ki, amelynek végpontjai idegenrendészeti osztályokon, őrzött szállásokon és frekvenciált kirendeltségeken lesznek. Ezáltal lecsökken a tolmácsok utaztatásával járó költség és megnyílik az áttételes tolmácsolás lehetősége is. A tolmácsokon kívül a rendőrség nyelvi azonosító táblákat is alkalmaz, amelyek bővítését tervezi annak érdekében, hogy az újonnan megjelenő csoportok (pl. az eritreaiak) igényeinek is meg tudjanak felelni.

A rendőrséghez hasonlóan a BÁH is rendelkezik tolmácslistával, aminek minőségbiztosítását az ügyintéző visszajelzései adják. Ez alapján le is lehet kerülni a listáról. Ugyanakkor vannak olyan ritka nyelvek (pl. szub-szaharai nyelvek), ahol egyáltalán nem vagy csak néhány tolmács áll a hatóság rendelkezésére. A BÁH álláspontja szerint a **tolmácsolás minőségét** elsősorban úgy lehetne fejleszteni, ha az egzotikus, ritkább nyelvekből kínálati piac alakulna ki.

A Menedék Egyesület a rendszeres képzésben látja a minőség javításának lehetőségét. Véleményük szerint fontos lenne a Magyar Fordítók és Tolmácsok Egyesületének bevonása a képzésekbe és egy szakmai kódex kialakítása a tolmácsoknak. Mind a Helsinki Bizottság, mind a Menedék Egyesület álláspontja szerint a tényleges minőségbiztosítást a meghallgatások felvétele biztosítaná, így ugyanis valóban ellenőrizhetővé válna a tolmácsolás minősége. További minőségjavulást eredményezhetne az is, ha tolmácsképzés elvégzése után bizonyos kritériumok, kompetenciák alapján az egyes tolmácsok kaphatnának számszerű indexeket, amelyek a szakmai felkészültségüket mutatnák. Ezt követően a tolmácsok kiválasztásának ez az index lehetne az alapja.

Az UNHCR üdvözlőné, ha hasonlóan más szakmákhoz a tolmácsok esetében is lenne valamiféle szakmai tömörülés, illetve egyfajta egységes szakmai követelményrendszer, aminek alapján etikai kódexet alakítanának ki, és megfelelő minőségbiztosítási rendszert vezetnének be.

Államilag finanszírozott **ingyenes jogi segítséget** a külföldi a határon, elfogását követően nem tud igénybe venni, ugyanakkor a rendőrség tájékoztatása szerint ez rendelkezésre áll kiutasítást követően, az őrzött szállásokon. Ezzel szemben az UNHCR elmondta, hogy jelenleg a gyakorlatban kizárólag egyetlen civil szervezet, a Magyar Helsinki Bizottság biztosít ingyenes jogi segítséget a határszakaszon elfogott és előállított külföldiek számára. A szervezet tudomása szerint a Visszatérési irányelv 13. cikk (4) bekezdésének hazai idegenrendészeti jogba történő átültetését követően ingyenes jogi segítségnyújtás keretében az állami segítségnyújtó szolgálat térítésmentesen ügygondnokot rendel ki a kiutasítás hatálya alatt álló külföldiek számára.

A **jogi segítségnyújtáshoz való hozzáférést** a BÁH szerint úgy lehetne fejleszteni, ha az ügyvédek jobban reklámoznák magukat. A BM a hatékony, személyes jelenlétben és a segítők proaktívabb hozzáállásban látja a fejlődés útját. A Menedék Egyesület szerint fontos lenne a rendszeres ügyvédi jelenlét minden olyan intézményben, ahol külföldiek vannak. Továbbá hasznos lenne folyamatosan ingyenes telefonos jogi segítségnyújtást biztosítani, illetve ezeket a szolgáltatásokat rendszeres minőségellenőrzésnek alávetni.

Mind az UNHCR, mind a Helsinki Bizottság véleménye szerint szükséges lenne, hogy az eljáró hatóság (rendőrség) időszerűen tájékoztassa az e körben jogi képviseletet ellátó ügyvédek, illetve kirendelt ügygondnokokat az elfogásokról, tekintettel arra, hogy ezen ügytípusok esetében a rövid határidők miatt kiemelt szerepe van az időzítésnek. A visszairányítás tipikusan rövid ideig tartó eljárás, ugyanígy az egyes visszafogadási egyezmények végrehajtása meglehetősen rövid idő alatt lezárul, ezért rendkívül fontos, hogy az ügyfél időben hozzáférjen a jogi képviselethez.

II.3. A hatósági állomány képzése

A határőrizeti feladatokat ellátó hatóság személyi állományának folyamatos képzése a rendőrség feladatkörébe tartozik. Az állomány tagjainak rendszeresen havi 8 óra kötelező képzésben kell részt venniük. A rendőrség tájékoztatása szerint⁴² a képzés több szinten folyik: egy emberi jogi kurzus része az alapképzésnek is, később „iskola és szakterület bevonásával is zajlik képzés, a megyei rendőr-főkapitányságokon működő képzési osztályok, illetve az idegenrendészeti osztályok bevonásával is. Ezen kívül, részt vesznek még képzőként civilek, az ENSZ és pályázatok keretében is valósulnak meg képzések például Európai Visszatérési Alap (EVA) keretében megvalósuló multikulturális képzés a Menedék Egyesülettel. A Cordelia Alapítvány is tartott a sérülékeny külföldiek azonosítását elősegítő PROTECT-projekt keretében képzést Budapesten (RRI és Győr-Moson-Sopron MRFK), Debrecenben (Szabolcs-Szatmár-Bereg és Hajdú-Bihar MRFK) és Békéscsabán (Bács-Kiskun, Békés és Csongrád MRFK).”

⁴² A 2013. júniusban felvett kutatási kérdőív válaszai alapján.

A Helsinki Bizottság Európai Visszatérési Alap (EVA) által támogatott *Visszatérés emberi jogi garanciákkal* elnevezésű projektje keretében a Háromoldalú Megállapodásban résztvevő felek 2012-ben közös jegyzetet készítettek a rendőrtisztai oktatás számára. A hiánypótló jegyzet célja, hogy a rendőrtisztai oktatás számára tömören és közérthetően, a célcsoport igényeit figyelembe véve összefoglalja a visszatéréshez és a határőrizethez kapcsolódó fő emberi jogi követelményeket. A jegyzet tartalmát és struktúráját közös szerkesztőbizottság állította össze, amely a Magyar Helsinki Bizottság, az ORFK, a Rendőrtisztai Főiskola, az UNHCR és a Cordelia Alapítvány képviselőiből állt. A jegyzet szerzői gárdájának sokszínűsége biztosította a multidiszciplináris megközelítést.⁴³ A rendőrség a jegyzetet elektronikus formában hozzáférhetővé tette valamennyi érintett szakembere számára.

A BM munkatársa elmondta, hogy a közép és felsőfokú határőrképzésnél is van emberi jogi komponens. A Frontex emberi jogi stratégiája alapján képzési elemeket dolgoz ki, ami a magyar felsőbb vezetés számára is elérhető. Ezen kívül az ELTE Társadalomtudományi Kar emberi jogi képzése szintén népszerű a rendőrök körében. Ugyanakkor a BM szívesen látna több célzott képzést.

Az UNHCR is tart éves szinten képzéseket, illetve megbeszéléseket a háromoldalú határmonitoring keretében. A 2012. évi képzés keretében a résztvevők a nemzetközi menedékjogi szabályozás alapjairól kaptak képzést, valamint gyakorlati képzésben részesültek a nemzetközi védelem iránti szükséglet azonosítása terén.

A képzések terén az állami és civil szervezetek közötti együttműködést minden szereplő fontosnak és hasznosnak tartja. Az UNHCR továbbá szükségesnek tartaná, hogy a rendőrség, illetve a BÁH az éves oktatási, illetve továbbképzési tervének véglegesítése előtt rendszeres, formális konzultációt tartson a szakterületen érdekelt szervezetekkel (az UNHCR-rel, valamint civil szervezetekkel). Kívánatos lenne továbbá, hogy az oktatási terv folyamatosan figyelembe vegye az időközben fejlődő nemzetközi gyakorlatot, illetve esetjogot. Ezen túlmenően előrelépést jelentene, ha a hatóságok aktívan bevonják, illetve adott esetben akár kiszerveznék egyes kötelező képzéseik lebonyolítását, figyelembe véve, hogy bizonyos területeken nagyobb szakértelemmel rendelkeznek egyes civil szervezetek (például a trauma áldozatainak beazonosítása és kezelése, illetve multikulturális képzések tartása terén).

II.4. A jogorvoslathoz való jog

A Magyarország Alaptörvénye XXVII. § (7) 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.

⁴³ A jegyzet elérhető itt: http://helsinki.hu/wp-content/uploads/helsinki_rendorjegyzet2012FINALweb.pdf

A határmegfigyelő projekt tárgyául szolgáló, a Harmtv. 40. §-ban meghatározott visszairányítási intézkedés, illetve a beléptetés megtagadása és a visszairányítás a rendőrség 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 másképpen ezt nem biztosítja. A Helsinki 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 Helsinki 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 bíróság 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 az 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, amelyeknél 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 ügyben⁴⁴ az Európai Emberi Jogi Bíróság kimondta, hogy nem tekinthető elegendő eljárás jogi garanciának az, ha az eljáró közigazgatási szerv „gyakorlata” szerint a visszaküldés ellen érkező jogorvoslati kérelemmel egyidejűleg felfüggesztik a végrehajtást, az automatikus felfüggesztő hatály jogszabályi szinten kell garantálni.

⁴⁴ *Gebremedhin v. France*, 2007. április 26-i ítélet, 25389/05 sz. panasz

A BM értelmezése⁴⁵ szerint ugyanakkor a magyar jogszabály biztosítja a hatékony jogorvoslatot Harmtv 46. § (2)-ban szabályozott bírói felülvizsgálattal. „A felfüggesztő hatályt lehet kérni és a végrehajtás felfüggesztését is lehet kérni.” A rendőrség szintén ezen a véleményen van. „A hatóság a külföldit az eljárásba bevont tolmács segítségével szóban és írásban is tájékoztatja, ezen felül a határozat rendelkező része is tartalmazza a jogorvoslati lehetőségét és módját. A külföldiek hozzáférnek továbbá az ENSZ/MHB tájékoztatóihoz is nyomtatott formában. Az őrzött szállásokon a tájékoztatók hozzáférhetőek elektronikus formában is.” A benyújtott felülvizsgálati kérelmek számáról és azok elbírálásáról sem a rendőrség, sem a BÁH nem vezet statisztikát.

A Menedék Egyesület⁴⁶ tapasztalatai szerint „minden ügyfél kap egy magyar nyelvű írásos tájékoztatót, amely részletezi jogait, kötelezettségeit, valamint azt, hogy kihez fordulhatnak jogorvoslatért. Gyakorlati tapasztalataink szerint ezt az írásos tájékoztatót nem minden esetben fordítják le az ügyfélnek az ügyfél által értett nyelven, illetve ha a tolmácsos fordítás meg is történik, az elmondottak értelmezésében, megértésében az ügyfelek nem kapnak segítséget.” Ez alapján a Menedék a hatékony jogorvoslathoz való tényleges hozzáférést általánosságban nem látja biztosítottnak.

Az UNHCR⁴⁷ továbbá hozzáteszi, hogy „a határon történő beléptetés megtagadása során a visszairányítás keretében az eljáró hatóság nem tart részletes meghallgatást, mely során megfelelően vizsgálható lenne a visszaküldés tilalma, ezáltal az eljárás meglehetősen formális és gyors. Ezen túlmenően az ingyenes és minőségi jogi képviselőhöz hozzáférés korlátozott, ami az ügyfél jogérvényesítési képességét gátolja. További probléma, hogy a BÁH által kiadott országinformációs vélemény nem tartalmaz indokolást, mely szintén gátolja a hatékony jogorvoslathoz való jog gyakorlását.”

III. A KOLLEKTÍV KIUTASÍTÁS TILALMA

Az Alaptörvény XIV. cikke kimondja a csoportos kiutasítás tilalmát:

„(1) Magyar állampolgár Magyarország területéről nem utasítható ki, és külföldről bármikor hazatérhet. Magyarország területén tartózkodó külföldit csak törvényes határozat alapján lehet kiutasítani. Tilos a csoportos kiutasítás.”

A Helsinki Bizottság 2007 óta folyó határmegfigyelő projektje keretében csoportos kiutasításról nem szerzett tudomást, a megtekintett több ezer ügyirat szerint minden, akár külföldiek nagyobb csoportját érintő kiutasítás esetén is megfelelően dokumentálták az adott személyekkel szembeni intézkedéseket. Tény azonban, hogy tapasztalataink és ügyfeleink beszámolója szerint előfordul, hogy az azonos

⁴⁵ A 2013. júniusban felvett kutatási kérdőív válaszai alapján.

⁴⁶ A 2013. júniusban felvett kutatási kérdőív válaszai alapján.

⁴⁷ A 2013. júniusban felvett kutatási kérdőív válaszai alapján.

nyelvet beszélő és egyszerre elfogott külföldiek csoportját egyszerre hallgatja meg az idegenrendészeti hatóság, szükség esetén keresztolmácsolással, amely nem teszi lehetővé az ügyek egyéni kezelését.

IV. AJÁNLÁSOK

- Visszairányítás esetén a magyar idegenrendészeti jogszabályok rendelkezzenek egy érdemi, alaposabb meghallgatásról. A Helsinki Bizottság álláspontja szerint ugyanis enélkül a visszaküldés tilalmának vizsgálata visszairányítás esetén pusztán formalitás.
- A tisztességes és hatékony eljárás elve megköveteli, hogy a non-refoulement vélemény minden esetben megfelelő indokolással legyen ellátva, megjelölve a felhasznált országinformációs forrásokat és legyen megfelelően egyéniesítve.
- Megfelelő iránymutatás (protokoll) készítése az eljáró hatóság (rendőrség) szakemberei számára a menedékkérelmek azonosítására, felismerésére vonatkozóan.
- Az előállítás alatt álló, illetve idegenrendészeti eljárás alatt álló harmadik országbeli állampolgár a jogokról szóló tájékoztatás körében, valamint szóban is minden esetben kapjon kifejezett tájékoztatást a hatóság részéről, hogy joga van menedékkérelmet előterjeszteni.
- Szakmai protokoll kidolgozása és elfogadása a sérülékeny külföldiek azonosítására, amely magában foglalja a beazonosítást követő megfelelő intézkedéseket is a sérülékeny kérelmezők szükségleteinek megfelelő ellátás biztosítása érdekében.
- Kísérő nélküli kiskorúak visszaküldése/átadása esetén a magyar hatóság győződjön meg a célországban fennálló valós helyzetről és a gyermekvédelmi hatóságnak legyen utánkövetési kötelezettsége.
- Minőségbiztosítási rendszer és etikai kódex kialakítása a tolmácsolásban.
- A jogi segítségnyújtáshoz való hozzáférés elősegítésének érdekében az eljáró hatóság (rendőrség) tájékoztassa az e körben jogi képviselőt ellátó ügyvédeket, illetve kirendelt ügygondnokokat az elfogásokról.
- Jogszabály változtatással legyen biztosított a hatékony jogorvoslat a visszairányítás, kiutasítás esetén azáltal, hogy a bírói felülvizsgálatra vonatkozó kérelem automatikusan felfüggeszti az intézkedés végrehajtását.
- Legyen nyilvánosan elérhető információ az ügyészség által monitorozott kitoloncolásokról.

1. MELLÉKLET

HIRSI JAMAA ÉS MÁSONK OLASZORSZÁG ELLENI ÜGYE⁴⁸

Az ügy körülményei

A kérelmezők, 11 szomáliai nemzetiségű és 13 eritreai nemzetiségű személy, egy kétszáz fős csoport tagjaiként, három különböző hajó fedélzetén menekültek el Líbiából. Olaszországtól 35 tengeri mérföldnyire, de máltai fennhatóság alá tartozó vizeken az olasz parti őrség három hajója rajtuk ütött 2009. május 6-án. A kérelmezőket olasz katonai hajókra szállították át és visszavitték őket Tripoliba, ahol átadták őket a líbiai hatóságoknak. A kérelmezők állítása szerint úgy tudták, hogy az olasz parti őrség Olaszországba szállítja őket, így amikor végül Tripoliban kötöttek ki, tiltakoztak a líbiai hatóságoknak való átadás ellen.

Az olasz külügyminiszter 2009. május 7-én adott nyilatkozata szerint a sikeres művelet – amelyet még számos hasonló követett – az Olaszország és Líbia közötti kétoldalú megegyezés eredményeként valósulhatott meg, amelynek célja a határsértők visszaszorítása.

A döntés

Az Emberi Jogok Európai Bírósága (EJEB) először a joghatóság (1. cikk) kérdésével foglalkozott. Bár leszögezte, hogy a joghatóság elsősorban az ország területéhez kapcsolódó fogalom, kivételes esetekben felmerülhet az extraterritoriális gyakorlása is. A nemzetközi jog elfogadott alapelve, hogy nemzetközi vizeken hajózási járműveken alkalmazandó jogot a jármű felségjelzése határozza meg. Az EJEB kimondta, hogy az olasz katonai hajóra való átszállítás – amelyen kizárólag olasz katonai személyzet tartózkodott – és Líbiának való átadás között az utasok *de jure* és *de facto* olasz joghatóság alatt álltak, így az 1. cikk értelmében az egyezményben biztosított jogok megilletik a kérelmezőket. Az EJEB elutasította a kormánynak azon érvelését, hogy a hajó csak mentési műveletben vett részt, ezért a joghatóság gyakorlása fel sem merülhetett az ügyben.

A kínzás tilalmával (3. cikk) kapcsolatos kifogással kapcsolatban az EJEB két külön kérdést vizsgált. Először azt mérlegelte, mekkora a veszélye annak, hogy a kérelmezők Líbiában kínásznak, megalázó vagy embertelen bánásmódnak lennének kitéve, másodsorban pedig azt, hogy amennyiben Líbiából visszaküldenék őket származási országukba (Eritrea és Szomália), sérülnének-e a 3. cikk által biztosított jogaik. Mindkét kérdésben megállapította a jogsértés tényét.

Az első kérdést vizsgálva az EJEB leszögezte, hogy a kiutasítást elrendelő ország jogi felelősséggel tartozik azért, ha a fogadó államban kínzás fenyegeti a

⁴⁸ 27765/09. számú kérelem, az EJEB 2012. február 23-án kelt ítélete.

kiutasított személyt. A testület kiemelte, hogy bár tisztában van a bevándorlók és menedékkérők hullámai által okozott nehézségekkel, a 3. cikkben foglalt tilalom abszolút jellege miatt ezek a nehézségek nem mentesítik az államot alapvető kötelezettségei alól.

A CPT, az UNHCR és különböző nemzetközi jogvédő szervezetek jelentéseire hivatkozva az EJEB megállapította, hogy Líbia nem tesz különbséget az irreguláris migránsok és menedékkérők között. A hatóságok minden dokumentum nélkül érkező külföldit őrizetbe vesznek, fogvatartásuk ideje alatt pedig sokakat megkínóznak, vagy legalábbis embertelen bánásmódnak vetnek alá. A helyzetet tovább súlyosbítja, hogy az UNHCR által menekültként elismert személyek sem számíthatnak semmiféle védelemre Líbia részéről, amely nem tartotta be alapvető nemzetközi kötelezettségeit sem. A kormány érve szerint a kérelmezők nem tekinthetők az egyezmény által biztosított jogok alanyainak, mivel nem kértek menedéket a hajóút folyamán. Az EJEB elutasította ezt az álláspontot és leszögezte, hogy amennyiben ez így történt, ez sem mentesíti Olaszországot az egyezményben foglalt kötelezettségeinek teljesítése alól.

A második kérdésre rátérve az EJEB kiemelte, hogy a kiutasító állam felelőssége meggyőződni arról, hogy a fogadó állam nem utasítja ki az egyént olyan származási országba, ahol kínzás veszélyének lenne kitéve. Nemzetközi szervezetek jelentéseire hivatkozva az EJEB bizonyítottan látta, hogy megszokott gyakorlat az irreguláris migránsokat visszaküldeni Líbiából Eritreába és Szomáliába, ahol jelentős a veszélye annak, hogy pusztán az ország elhagyása miatt kínzásnak vetik alá a kérelmezőket.

A Negyedik Jegyzőkönyv negyedik cikke alapján tilos a külföldiek kollektív kiutasítása. Az EJEB – történetében először – azt vizsgálta, hogy vonatkozik-e ez a tilalom az ország területén kívül történt eseményekre is. A kormány arra hivatkozott, hogy kiutasítani kizárólag az adott ország területéről lehet valakit, márpedig a kérelmezők nem léptek be Olaszország területére. Az EJEB azonban teleologikus jogértelmezés útján megállapította, hogy a cikk alkalmazható jelen körülményekre is, hiszen a cikk célja az, hogy megakadályozza a külföldiek eltávolítását anélkül, hogy egyéni körülményeiket az adott állam megvizsgálná és lehetőséget biztosítana számukra érveik előadására. Mivel a hajón a hatóságok semmiféle egyéni elbírálást nem kezdeményeztek, Olaszország jogsértő magatartása megállapítható.

A jogorvoslathoz való jogot (13. cikk) együttesen vizsgálva a 3. cikkel és a 4. kiegészítő jegyzőkönyv 4. cikkével az EJEB megállapította azt is, hogy sérült a kérelmezők jogorvoslathoz való joga is. Kiemelte, hogy a 3. cikkel kapcsolatos jogsérelmet illetően semmiféle jogorvoslati lehetőség nem állt rendelkezésre a kérelmezők számára, a kiutasítási ügyeknél pedig elengedhetetlen, hogy a jogorvoslat a kiutasítás végrehajtásának felfüggesztését garantálja, amely ebben az esetben szintén nem valósult meg.

A 46. cikkre hivatkozva az EJEB azt is kimondta, hogy Olaszországnak mindent meg kell tennie azért, hogy biztosítékot szerezzen Líbiától arra vonatkozóan, hogy a kérelmezőket nem fogják kínzásnak alávetni, illetve nem fogják őket önkényesen visszaküldeni származási országaikba.

Bieber Ivóna

Fundamentum, 2012/2

http://www.indok.hu/sites/default/files/12-2-15_ejeb.pdf

2. MELLÉKLET

A JELENTÉS ANGOL NYELVŰ ÖSSZEFOGLALÓJA

ACCESS TO PROTECTION: A HUMAN RIGHT

Summary of the report on Hungary

I. INTRODUCTION

On its eastern and southern land border sections, Hungary borders three countries that are outside of the Schengen area: Ukraine, Romania and Serbia. In recent years, Serbia has become the most significant from the perspective of irregular migration. The highest numbers of asylum seekers and irregular migrants enter Hungary via the Serbian-Hungarian border section⁴⁹. The monitoring of this border section is part of the Hungarian Helsinki Committee's (HHC) border monitoring program, which has been carried out since 2007. The program is based on a tripartite agreement concluded on 28 December 2006 between UNHCR, the National Police Headquarters and the Hungarian Helsinki Committee. The findings of the research, conducted within the framework of this project have been supplemented by the experiences of HHC's border monitoring activities⁵⁰.

II. RESPECT FOR THE PRINCIPLE OF NON-REFOULEMENT

Hungary, as a state party to the 1951 United Nations Convention relating to the Status of Refugees, adopted on 28 July 1951 ("1951 Geneva Convention"), and the Protocol relating to the Status of Refugees, adopted on 31 January 1967 ("1967 Protocol"), must respect and implement the provisions of these international instruments.

Pursuant to Section XIV(3) of the Hungarian Fundamental Law⁵¹, effective from 1 January 2012, Hungary shall grant the right of asylum to those non-Hungarian citizens who are persecuted in their homelands or regular residence based on their race, religion, nationality, membership of a particular social group or political opinion or if there is well-founded fear of such persecution.

The prerequisite of protection of persons seeking international protection is their access to the country's territory where protection is available, meaning the entry in and stay on the territory is allowed while their asylum applications

⁴⁹ <http://frontex.europa.eu/trends-and-routes/migratory-routes-map>

⁵⁰ More information on HHC's border monitoring activities can be found here: <http://helsinki.hu/en/border-monitoring-2007>

⁵¹ http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=A1100425.ATV

are pending. Article 33 (1) of the 1951 Geneva Convention sets forth the general principle of *non-refoulement*.⁵²

In accordance with the relevant international norms, Section 51 of the Act II of 2007 on the entry and stay of third country nationals (“TCN Act”)⁵³ sets forth the principle of *non-refoulement* by declaring when return or the enforcement of expulsion is prohibited.⁵⁴ The Police, as one of the immigration authorities, in the course of ordering return, are required to contact the Office of Immigration and Nationality (OIN) in cases of doubt concerning the risk of torture or inhuman, degrading treatment the foreigner(s) may face upon return.

Hungarian immigration and asylum laws were amended again in 2012 in order to transpose EU laws. Among the amendments, it is important to point out Section 51(2) of the TCN Act (effective 1 January 2013), which provides that lodging an asylum application and the start of the asylum procedure mean an explicit ban on expulsion and return.⁵⁵ With this seemingly straightforward modification the law guaranteed asylum seekers’ access to territory and to the asylum procedure. However, in order to be able lodge an asylum application, channels of communication need to be established between the foreigner and the police officer. In this regard the importance of the right to information and interpretation need to be emphasized (see in more detail in the Section III.).

Serbia as a safe third country

According to police statistics, in 2012, foreigners were expelled to Serbia in 4315 cases at the Serbian-Hungarian border section. The below table displays statistics covering all border sections in 2012:

Total	Expulsion	Asylum Applications	Returns
2012	4476	696	7508

Source: National Police Headquarters

⁵² “No Contracting State shall expel or return (“refouler”) a refugee in any manner whatsoever to the frontiers of territories where his life or freedom would be threatened on account of his race, religion, nationality, membership of a particular social group or political opinion.”

⁵³ http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=Ao700002.TV

⁵⁴ Article 3 of the European Convention on Human Rights

⁵⁵ „If the third country national is under pending asylum procedure, return and/or expulsion may not be ordered and executed, if the third country national has the right to lawful presence in Hungary in accordance with specific provisions of the law.”

Parallel to this, the number of asylum seekers returned from Hungary to Serbia was also significant, though the Office of Immigration and Nationality data does not include the reason for the asylum application's rejection (i.e. arrival through Serbia and application of safe third country concept). A modification – effective 24 December 2010 – to the Hungarian asylum law introduced the concept of a 'safe third country' among the criteria examined in the admissibility procedure. Pursuant to the modification, asylum seekers who arrived to Hungary through a safe third country may be returned to that country without an in-merit examination of their claim. The Office of Immigration and Nationality considered Serbia a safe third country until late 2012. Due to the fact that the number of foreigners expelled to Serbia further increased in 2012 compared to 2011, the Hungarian Helsinki Committee found it important to examine whether the opinion of the authorities were well-founded in view of the actual asylum system in Serbia. In June 2011 and April 2012 the HHC carried out two fact-finding missions to Serbia⁵⁶ and found that:

- There is limited access to protection in Serbia,
- Asylum seekers returned to Serbia face a real danger of chain refoulement,
- Asylum seekers face destitution in Serbia.

In its country report on Serbia⁵⁷, published in August 2012, the UNHCR came to similar conclusions and warned signatories of the 1951 Geneva Convention of the dangers of chain-*refoulement* and advised not to return asylum seekers to Serbia. The Supreme Court of Hungary (Kúria) issued guidelines on 10 December 2012⁵⁸ in order to promote a harmonised practice at Hungarian courts regarding the application of the safe third country concept in asylum cases. The Court's guidelines stated: “[w]hen reviewing administrative decisions regarding the application of the safe third country concept, the court shall *ex officio* take into consideration the precise and credible country information at its disposal at the time of deciding, obtained in any of its procedures. In this context, country information issued by the UNHCR shall always be taken into consideration”. Presumably, as a consequence of these statements and opinions, the OIN changed its practise and no longer regards Serbia as a safe third country. However to date there is no written, publicly available record of this policy.

⁵⁶ <http://helsinki.hu/en/serbia-not-a-safe-country-of-asylum>

⁵⁷ <http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain?page=search&docid=50471f7e2&skip=0&query=serbia&querysi=Serbia%20as%20a%20country%20of%20asylum&searchin=title&sort=date>

⁵⁸ Opinion no. 2/2012. (XII.10.) KMK

CASE OF REFOULEMENT

A Palestinian man was arrested and interviewed by the Police in English on 17 April 2012. He presented that he had been expelled to Serbia along with 14 others where he had been tried at court and taken to the prison in Szabadka. Nine days later he was transferred to Belgrade to a camp designated for foreigners. Six days later he was taken to the Serbian-Macedonian border by bus and was let go with a warning not to return to Serbia. He spent six days in Macedonia, then decided to try to get to Serbia illegally and then to Hungary on his own. He travelled by train and then on foot until he was arrested. According to him, he left his country due to lack of employment opportunities and the war, in fear of being killed. He was interviewed again due to his injuries, and he presented that “I got injured when I was taken to the Serbian-Macedonian border by Serbian police officers.” The principle of non-refoulement was not applied by the OIN and – in accordance with the Agreement between the European Community and Serbia on Readmission of persons residing without authorization -- he was returned to the Serbian authorities on 23 April 2012.

Enhancing the respect of the principle of non-refoulement

Respect of the principle of non-*refoulement* could be enhanced, in the OIN’s view, through increasing the number of staff. The Ministry of Interior staff member interviewed in the project also called for further trainings⁵⁹. In the UNHCR’s opinion, a protocol should be devised for police officers who carry out interviews to enable them to better identify asylum seekers.

The identification of vulnerable asylum seekers falls on the Police, although there are no guidelines set forth for this task, since Section 2 (t) of the TCN Act⁶⁰ only contains the definition of vulnerability without setting out further details or procedures for identification. The Police are currently working on devising a protocol for the age assessment of non-asylum seeking unaccompanied minors, but other vulnerable groups are not yet included in this exercise. In Menedék’s experience⁶¹, in reality a lot depends on the personal attitude of the police officer in charge. In certain border sections, the police psychologist is requested to write an opinion if the question of traumatisation arises.

UNHCR finds that while *prima facie* vulnerable asylum seekers (e.g. pregnant women, single parents with young children) are accommodated and treated differently, other, less evident vulnerabilities (e.g. LGBTI asylum seekers, asylum seekers with PTSD) are only assisted by NGOs. In this regard the UNHCR 2012-

⁵⁹ Based on the interview, conducted within the framework of this research project with OIN and the Ministry of Interior.

⁶⁰ http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=Ao700002.TV

⁶¹ Based on the interview, conducted within the framework of this research project with the Menedék Association.

2013 regional project “Response to Vulnerability in Asylum”⁶² bears significant importance. The aim of the project is to create tools for authorities in order to identify foreigners’ vulnerability at an early stage of the procedure with the aim to ensure adequate responses to procedural and accommodation issues in practice.

The OIN bases its assessment of non-*refoulement* on all available information including the actual implementation of international agreements.⁶³ The Police have no competence to review the assessment but has to act accordingly. It is of concern that these assessments by the OIN are rather short and contain no reasoning for the opinion.

In case of readmitting unaccompanied minors, the Police inform the Serbian party who is then responsible for informing the Serbian child protection service. The representative of the Serbian child protection service has to be present at the return on the border. However, the sending authority does not examine under what circumstances the minor would be placed in the receiving country, neither does it conduct any follow-up activity. According to unofficial information, readmitted minors often try to cross the Serbian-Hungarian border again, shortly after the readmission.

According to UNHCR, the right to fair and efficient procedure entails that the OIN non-*refoulement* assessment be supplied with adequate reasoning. There should also be a protocol in place whereby Police could identify asylum seekers in general and vulnerable asylum seekers in particular.

Readmission agreements

Hungary readmits foreigners within the framework of the readmission agreements concluded between the European Union and Serbia (8 November 2007)⁶⁴ and Ukraine (18 June 2007)⁶⁵.

III. RIGHTS RELATING TO ACCESS TO PROTECTION AND PROCEDURAL GUARANTEES

Right to obtain information

Multilingual brochures produced by the UNHCR and the HHC for arriving asylum-seekers are regularly displayed in the UNHCR information dispensers at all border checkpoints and field offices along with the contact information of lawyers

⁶² Full name of the project: Ensuring Effective Responses to Vulnerable Asylum-seekers: Promotion of Adequate Standards for Identification and Claim Determination for People with Special Needs, funded partly by the European Refugee Fund.

⁶³ Based on the interview, conducted within the framework of this research project with the OIN.

⁶⁴ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2007:334:0045:0045:EN:PDF>

⁶⁵ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2007:332:0048:0065:EN:PDF>

contracted by the HHC. The Police inform apprehended third country nationals about their rights in Hungarian, which is explained by an interpreter. However, sometimes the quality of interpretation raises concerns and certain rare language interpreters are difficult to find, which inhibits access to the procedure⁶⁶.

Since there is no Police protocol in place determining the exact content of the first interview and what should be regarded as an asylum claim, there can be significant differences between the interviews conducted by different police officers. According to the Police⁶⁷ even fear of returning home expressed at the interview can qualify as an asylum claim, but reality shows that if the apprehending police officer is not properly trained, then these signs are not interpreted properly. Menedék Association, whose social workers are present in immigration jails, report⁶⁸ that third country nationals inform them about the lack of proper interpretation at the first police interview. If they wish to submit an asylum application while already detained, it has to be done in writing.

Third country nationals apprehended at the border are not explicitly asked about asylum at the moment. The UNHCR and HHC would recommend introducing a protocol where a direct question in relation to asylum is included. Also, it would be important to use quality interpretation, which is a key element in accessing the asylum procedure.

Duty to provide interpreting services and legal advisers

According to Section 4 (1) of the Law on Public Administration (Ket.)⁶⁹, the client has the **right to use his/her native language** in public administrative procedures. The border monitoring project's experiences show that foreigners who speak well-known or widely-used foreign languages generally do not experience special problems in this regard. The ability to exercise the right to use one's native language becomes difficult if the Police carry out a procedure against a foreigner who speaks a language that is not commonly spoken in Hungary (e.g. in the cases of Singhalese, Somali, Tamil languages).

The experiences of HHC's border monitoring project show that seeking asylum is only possible if communication between the Police and the foreigner permits the latter to express his/her wish to claim asylum in a way that is clear and comprehensible for the Police. The interpreter has a significant role at the

⁶⁶ Based on the interview, conducted within the framework of this research project with UNHCR.

⁶⁷ Based on the interview, conducted within the framework of this research project with the Police.

⁶⁸ Based on the interview, conducted within the framework of this research project with the Menedék Association.

⁶⁹ http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=Ao400140.TV

first meeting between the foreigner and the authorities, and it is especially important to translate and record of all the relevant information precisely.

The Police always use an interpreter when apprehending a foreigner⁷⁰. There is a list of available interpreters available through the police intranet. Interpreters can sign up for the list based on their language knowledge, previous work experience and by passing a public security test. However, there are rare languages that are only available in some locations; therefore in 2013, the Police are building up a network of 28 locations equipped with web cameras and microphones for remote interpretation.

In Menedék's and UNHCR's experience, financial constraints faced by the Police often prevent quality interpretations, since priority is given to interpreters working for lower fees. All stakeholders suggest devising a quality control mechanism whereby the quality of interpretations increases and so does access to procedure.

The Hungarian Helsinki Committee has been providing **legal assistance** to asylum seekers since 1998. The border monitoring activities of the HHC have been carried out for seven year but it is rather rare that the HHC's monitors meet irregular migrants intercepted at the border. The HHC monitor visits the Serbian border section on a bi-weekly basis and it is accidental whether there is an asylum seeker present in the border control field office at the time of the visit. Also, due to the specificities of readmission agreements, foreigners spend little time at the borders before being returned. Consequently, during that time they rarely have access to legal assistance.

Both the UNHCR and the HHC believe that in order to make access to legal assistance effective, there should be a referral mechanism in place whereby the Police inform legal advisors about the apprehension of third country nationals requiring legal assistance. Menedék Association recommends installing the possibility of legal assistance by phone at border sections, while the OIN feels that lawyers providing legal advice should advertise themselves better and be more visible to foreigners⁷¹.

Right to an effective remedy

The right to an effective remedy is a fundamental human right and a general principle of law. Section XXVIII of the Hungarian Fundamental Law provides the right to seek legal remedies. Section 46 (2) of the TCN Act⁷² sets forth an 8 day-deadline for requesting a court review on the decision to return. The Law on Public Administration (Ket.) is also to be applied as a background legal framework.

⁷⁰ Based on the interview, conducted within the framework of this research project with the Police.

⁷¹ Based on the interview, conducted within the framework of this research project with the OIN and the Menedék Association.

⁷² http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=Ao700002.TV

According to Section 109 of the Ket., “the submission of a claim shall not have suspensive effect on the execution of the decision, but the client may request, in the claim, the suspension of the decision’s execution.” The HHC believes that foreigners lack sufficient information and legal skills to make use of this provision.

Return is generally a measure that is enforced within a relatively short period of time, and due to its special procedural characteristics, it is not preceded by a substantive interview. Both the UNHCR and the HHC support the idea of introducing such an interview requirement in the Hungarian alien policing legislation, as through such an interview it would be possible for the Police to gain more information about the reasons why the foreigner left his/her country of origin. In the absence of this substantive interview the assessment of *non-refoulement* carried out by the authorities in the course of the return procedure remains a mere formality. In addition to this, in UNHCR’s view,⁷³ the right to an effective remedy is inhibited because access to free legal aid is limited during the return procedure and the OIN *non-refoulement* assessment contains no detailed reasoning. Menedék Association⁷⁴ finds that the written information provided to foreigners on their rights and obligations in Hungarian is often not translated to them, or even if it is translated, its content is not properly explained, which seriously hinders their access to legal remedies. Adhering to the strict deadlines also causes problems for third-country nationals in detention. Therefore, Menedék suggests expanding the available capacities for legal aid.

Despite the fact that all state authorities agree on the availability of legal remedy neither the Police, nor OIN collect statistics regarding the number of requests for judicial review.

Duty to train the personnel

Hungarian police officers take part in human rights training as part of the Common Core Curriculum of Frontex. Mid-ranking and high-ranking border police officers also have additional training requirements in human rights as part of their studies, but the representatives of the Ministry of Interior feel that more targeted training would also be useful⁷⁵.

⁷³ Based on the interview, conducted within the framework of this research project with UNHCR.

⁷⁴ Based on the interview, conducted within the framework of this research project with the Menedék Association.

⁷⁵ Based on the interview, conducted within the framework of this research project with the Ministry of Interior.

The Police explained⁷⁶ that trainings take place on different levels and on different themes involving county training departments of the police and the alien policing departments. In addition to making use of their internal resources, the Police also make use of trainings offered by the UNHCR, Cordelia Foundation, Menedék Association and the HHC. Recently, the Cordelia Foundation introduced alien policing officers to a method for the early identification of vulnerable asylum seekers within the framework of their project Protect⁷⁷. Police officers have an 8-hour per month compulsory training requirement and trainings take place within this framework.

The Police find cooperation in the field of training activities with civil society partners vital. An important example of this cooperation is the training material 'Human Rights and International Migration'⁷⁸ co-authored by the Hungarian Helsinki Committee together with UNHCR, Cordelia Foundation and the Police for the Faculty of Law Enforcement of the National Public Service University in 2012. The handbook's aim is to provide a brief and user-friendly summary of human rights protection related to the return and detention of foreigners, considering the needs of the target groups. The handbook was introduced to police officers in the form of two training sessions in April and May 2012. The Faculty of Law Enforcement of the National Public Service University has made the material available both in print and electronic format for its students.

UNHCR recommends⁷⁹ introducing annual consultations on the training plans of the Police with all stakeholders for the sake of transparency and for the identification of current needs in training and also for finding the most competent trainer for emerging fields of interest.

Procedural guarantees when implementing forced returns

Section 8 (6) of the Return Directive⁸⁰ sets forth that Member States should have an effective forced-return monitoring system in place.

The public body monitoring forced returns is the Department for monitoring the lawfulness of detention and penitentiary institution of the Chief County Prosecutor's Office (Megyei Főügyészség) in each county affected by forced

⁷⁶ Based on the interview, conducted within the framework of this research project with the Police.

⁷⁷ <http://protect-able.eu/country/hungary/>

⁷⁸ <http://helsinki.hu/en/human-rights-and-international-migration>

⁷⁹ Based on the interview, conducted within the framework of this research project with UNHCR.

⁸⁰ Directive 2008/115/EC - <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:348:0098:0107:EN:PDF>

removals.⁸¹The Chief County Prosecutor’s Office monitors each step of the forced removal process. In the course of preparing forced removal, the prosecutor monitors the following: the prohibition of expulsion (protection against *refoulement*), whether the right to an effective remedy was ensured to the foreigner, conditions of detention prior to deportation, informing about the rights and obligations of the person affected etc. On the spot of the expulsion the prosecutor monitors if the persons were provided with fresh water and if they could keep their personal belongings. The monitoring comprises the use of means of force as well, if these were lawfully and proportionally applied. In the course of the monitoring, the prosecutor may interview the foreigner to be returned and may monitor the physical conditions of the transfer.

According to the Chief Prosecutor’s Office, there is no publicly available report or other source of information on the monitoring of forced returns under the EU Returns Directive. The Chief Prosecutor’s Office was present in two removals by air to Kosovo in 2013 and monitored removals on the Ukrainian, Romanian, Austrian and Serbian land border section on an occasional basis.⁸²

In UNHCR’s view⁸³ the monitoring system of the Prosecutor’s Office cannot be regarded as an independent and effective mechanism since they only conduct a file-based investigation. UNHCR believes that a truly independent mechanism should be put in place with the involvement of cross-border cooperation, NGOs and the addition of a follow-up mechanism.

IV. The prohibition of collective expulsion

Pursuant to Section XIV (1) of the Hungarian Fundamental Law⁸⁴, effective 1 January 2012: “Collective expulsion shall be prohibited.” Neither the findings of the present research, nor the experiences of the border monitoring program reported any violations of this prohibition.

⁸¹ Hungary, Act No. CLXIII of 2011 on the Prosecutor’s Office (2011. évi CLXIII. törvény. az ügyészségről), section 22 (1).

⁸² Hungary, official letter No. Bv. 2624/2013/1 of Mr. József Pacsek, Deputy-head of the Department for monitoring the lawfulness of detention and penitentiary institution of the Chief County Prosecutor’s Office on 28 November 2013.

⁸³ Based on the interview, conducted within the framework of this research project with UNHCR.

⁸⁴ http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=A1100425.ATV

V. Summary of recommendations

- The right to fair and efficient procedure entails that the OIN non-*refoulement* assessment be supplied with adequate reasoning.
- There should be a protocol in place whereby Police could identify asylum seekers in general and vulnerable asylum seekers in particular.
- A quality control mechanism should be devised for interpretation whereby the quality of interpretations increases and so does access to procedure.
- In order to make access to legal assistance effective, there should be a referral mechanism in place whereby the Police inform legal advisors about the apprehension of third-country nationals requiring legal assistance. Also, there should be a possibility to make use of legal assistance by phone at border sections.
- Introduce an interview requirement in the Hungarian alien policing legislation, so that the Police could gain more information about the reasons why the foreigner left his/her country of origin.
- There should be annual consultations on the training plans of the Police with all stakeholders for the sake of transparency and for the identification of current needs in training and also for finding the most competent trainer for the emerging fields of interest.
- When implementing forced returns an independent mechanism should be put in place with the involvement of cross-border cooperation, NGOs and the addition of a follow-up mechanism.
- Third country nationals apprehended at the border or under alien policing procedure should always receive information about the possibility to ask for asylum.
- When unaccompanied minors are readmitted or returned the Hungarian authorities should gather information on the actual situation in the country where the minor is to travel and the guardianship authority should be obliged to follow up the cases.
- Effective legal remedy should be ensured in case of readmission and expulsion through the amendment of the current legislation adding an automatic suspensive effect on the implementation of the decision when a request is filed for the judicial review of the decision.
- A protocol should be devised for the identification of vulnerable asylum seekers, their needs and the measures that authorities need to take in order to care for them.