

Dr. Sperka Kálmán

(tanácselnök, Kúria)

A migrációval összefüggő közigazgatási bírói gyakorlat

Bevezetés

A Kúria életében ez lesz az első olyan joggyakorlat-elemző csoport, amely tárgyában már folyt joggyakorlat-elemzés. Az idegenrendészeti joggyakorlat-elemző csoport 2010–2011. évben érkezett, illetve befejezett ügyeket elemezve 2013 tavaszán készítette el összefoglaló véleményét.

Kérdésként merül fel, hogy az eltelt rövidnek tűnő idő (4–5 év) szükségessé teszi-e a hasonló, illetve azonos témakörben történő vizsgálódást. E kérdésre a válasz egyértelmű. Az elmúlt időszakban a témakört érintő tény- és élethelyzet és az azt követni szándékozó jogi környezet olyan mértékben, mondhatni gyökeresen átalakult, amely a korábbiakhoz képest megváltozott jogalkalmazást, eltérő joggyakorlatot alakított ki.

A migráció (népmozgás, népvándorlás) Európa-szerte társadalmi feszültségeket is generált és nem vitás, hogy e vonatkozásban Magyarország érintettsége kiemelkedő. Tény, hogy történelme folyamán hazánkat a külső, de a belső népmozgások is – bár eltérő mértékben – folyamatosan érintették. Ennek kiváltó okai, hatásai a joggyakorlat-elemző csoport hatáskörét meghaladják, azzal a megjegyzéssel, hogy társadalmi és közjogi gondolkodásunkra kétség kívül hatással voltak és szűkebb, tágabb pátriánk demográfiai térképét is megváltoztatták.

I. A joggyakorlat-elemzés célja

A joggyakorlat-elemzés elsődleges célja ekként a Kúria, illetőleg az alsóbb fokú bíróságok joggyakorlatának olyan szempontú vizsgálata, hogy a már említett igen gyors társadalmi, ténybeli és jogi változások hogyan hatottak ítélkezésünkre.

A bíróságok elé kerülő ügyek a migrációnak több irányát érintik, így egyrészt a nem regisztrált illegális bevándorlást, ezen keresztül azon személyeket és csoportokat, akik a jobb élet reményében, megélhetésük forrását keresve vándorolnak más országokba, más földrészre, így Magyarországra is; másrészt azokat, akik háború, üldöztetés vagy természeti katasztrófa elől menekülve kényszerülnek hazájukat elhagyni. Ennek megfelelően az elemzés is több irányú. Górcső alá kell, hogy vonja a menekültügyeket, valamint a tartózkodási ügyeket, azaz

a tágabb értelemben vett idegenrendészeti közigazgatási pereket, illetve eljárásokat.

Az elemzés a tervek szerint a migrációval kapcsolatban felmerült büntető eljárási- és anyagi jogi kérdéseket és ezen keresztül a büntetőbírói gyakorlatot nem vizsgálja.

Nem mellőzheti ugyanakkor annak elemzését, hogy az Alaptörvény milyen változást hozott, indított el a jogalkalmazói gyakorlatban, milyen módon hatott a bíróságok ítélkezési gyakorlatára, tetten érhető-e az alapjogokra visszautaló, más megfogalmazásban alapjog védelmi ítélkezés.

Lényeges azt is feltárni, hogyan alakult a nemzetközi jogi és uniós jogi háttér, Magyarország nemzetközi kötelezettségei, a nemzetközi jog alapelvei az egyes konkrét bírói döntésekre milyen hatással bírtak.

A hazai szabályozás változásainak elemzésekor vizsgálni szükséges, hogy az új jogintézményeket a bíróságok miként alkalmazták, merültek-e fel értelmezési bizonytalanságok, eltérések. E tekintetben szakmai nehézséget okozhat az a tény, hogy a jogorvoslati szabályozások sajátosságai folytán a Kúria menekültügyekben felülvizsgálati ítélkezést nem folytat, így szakmai rálátása ezen ügyekre, legalábbis a napi ítélkezés során nincs.

2018. évtől a közigazgatást és a közigazgatási bíróságokat is érintő perrendi szabályok megváltoztak, azonban a joggyakorlat-elemzés – noha tehet és tesz is a jövőre nézve megfontolandó megállapításokat – elsősorban az elmúlt évek anyagi jogi és eljárási szabályain alapuló bírói gyakorlatot kell, hogy vizsgálja. Ebbe beletartozik annak tanulmányozása és az ahhoz fűződő megállapítások rögzítése is, hogy a magyar közigazgatási peres szabályok milyen módon teszik lehetővé az uniós követelmények érvényesülését. Az eljárási szabályok és a jogintézmények alkalmazása során vizsgálandó az eljárási határidők betartottsága, a bizonyítási teher, illetve a tényállás-tisztázási kötelezettség egymáshoz való viszonya, a hamis adatszolgáltatás következményei, a családi kapcsolatok hatása az engedélyek megadhatóságára, a megélhetés, a jövedelem igazolt volta. A migrációs ügyekben kiemelten jelentkezik a személyazonossággal, származási országgal kapcsolatos bizonyítatlanság, illetve ennek elbizonytalanító hatása a bírói eljárás egészére. Vélhetően a bírósági eljárások közül ez az egyedüli ügytípus, ahol ez a probléma teljes mélységében jelen van.

A munkáját 2013-ban befejező joggyakorlat-elemző csoport vizsgálati megállapításai alapulvételével utóbb elfogadásra került a biztonságos harmadik ország megítélésének egyes kérdéseiről szóló kollégiumi vélemény, melyet utóbb a Közigazgatási és Munkaügyi Kollégium már nem tartott alkalmazhatónak. Ezért terveink szerint külön vizsgálati területet képezne a „biztonságos harmadik ország jogintézményének” bírói alkalmazása, különös tekintettel az irányadó jogszabályi környezet megváltozására, valamint arra a jogintézményi sajátosságra, hogy ezt érintően egyfajta megdönthető közjogi vélelemről beszélünk, amelynek elbírálása nehéz, összetett bírói feladat.

Végezetül felmerül annak kérdése, hogy az új eljárásjogi szabályok milyen hatással lesznek az idegenrendészeti eljárásokra és a konkrét perekre.

II. A joggyakorlat-elemzés módszere

A csoport működéséhez segítségül hívjuk a kúriai bírálkon túlmenően, az elsőfokú ügyek elbírálásában tapasztalattal rendelkező bírákat is azon közigazgatási-és munkaügyi bíróságokról, amelyek a migrációval összefüggő közigazgatási eljárások megítélésében gyakorlatot szerez-

tek. Közreműködne továbbá a Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal, a Migrációkutató Intézet egy-egy munkatársa. Munkánkat az uniós és a nemzetközi jog, gyakorlat változásai, hatásai feltérképezésében egyetemi oktatók is segítenék.

A vizsgálati szakasz lezárultával a joggyakorlat-elemző csoport szakmai üléseken fogja értékelni a vizsgálati megállapításokat, majd fejezeti szintű kidolgozással elkészíti az összefoglaló jelentés tervezetét. Az összefoglaló jelentést a csoport plenáris ülések keretében fogja megtárgyalni.

III. A joggyakorlat-elemző csoport munkájának ütemezése

A joggyakorlat-elemző csoport, szem előtt tartva a Közigazgatási és Munkaügyi Kollégium I. féléves választási ügyek elbírálásában is megtestesülő fokozott leterheltségét, a II. félévben kezdi meg tevékenységét. Alakuló ülést az ítélezési szünet előtt tervezi megtartani. A vizsgálati szakasz 2018 második felében és 2019-ben tartana. 2019 végéig történe meg az összefoglaló jelentés szövegének véglegesítése és elfogadása.