

**A menekültügyi és idegenrendészeti joggyakorlat  
elemző csoport együttes részjelentése:**

**a biztonságos harmadik ország megítélése a menekültügyi  
nemperes eljárásokban**

1. A menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény (a továbbiakban: Met.) 51.§ (2) bekezdése e) pontján alapuló végzések felülvizsgálata során hivatalból kell figyelembe venni a bíróság döntésének időpontjában rendelkezésre álló, a bíró bármely eljárása során megismert pontos és hiteles, az ügyben érintett harmadik országra vonatkozó azon országinformációt. E körben az ENSZ Menekültügyi Főbiztosságának országinformációit minden esetben értékelni kell.

Kétség esetén a Met. végrehajtásáról szóló 301/2007. (XI.9.) Korm.rendelet (továbbiakban: Met.vhr.) 70.§ (3) bekezdése szerint - megkereshető a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal, mint országinformáció szolgáltatásért felelős szerv, továbbá más, ellenőrizhető források is igénybe vehetők a tájékozódásra. A Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal megkeresése esetében a 8 napos eljárási határidőbe a megkeresés időtartama nem számít bele.

2. Valamely harmadik ország menekültügyi rendszere túlterheltségének lehet az a következménye, hogy ebben az országban lehetetlenné válik a menedékkérőket megillető jogok biztosítása. Az ilyen a harmadik országot menekültügyi szempontból nem lehet biztonságosnak tekinteni.

3. Önmagában az a tény, hogy a kérelmező nem kísérelte meg az adott harmadik országban a menedékkérelem előterjesztését, nem alapozza meg annak megállapítását, hogy ezt a harmadik országot a kérelmező vonatkozásában biztonságos harmadik országnak kell tekinteni.

Indokolás

**1.pont:**

I. A menekültügyi hatóság - ha a dublini rendeletek alkalmazásának feltételei nem állnak fenn, - előzetes vizsgálati eljárásban dönt a menedékjogi kérelem elfogadhatósága kérdésében, valamint dönt arról, hogy fennállnak-e a kérelem nyilvánvaló megalapozatlansága megállapításának feltételei [Met.51.§ (1) bekezdés]. A menekültügyi hatóság a 2010. évi CXXXV. törvény 102.§ (2) bekezdése folytán 2010. december 24-e óta hatályos Met.51.§ (2) bekezdés e) pontja alapján lefolytatott előzetes vizsgálati eljárásokban, a Szerbián keresztül hazánkba érkező kérelmezők esetében számos elutasító végzést hozott, mert a menekültügyi hatóság a kérelmezőre nézve Szerbiát biztonságos harmadik országnak minősítette, és ezért megállapította, hogy a visszaküldés tilalma Szerbia vonatkozásában nem áll fenn.

E végzések felülvizsgálata során a 2011. évben és a 2012. év második felében az eljáró bíróságok között ellentétes gyakorlat alakult ki abban a kérdésben, hogy Szerbiában lehetőség van-e a megfelelő hatékony védelem igénylésére, illetve ennek hiánya folytán kétségbe vonható-e Szerbia biztonságos harmadik országgá történő minősítése.

A joggyakorlat elemző csoport által vizsgálatra került a Fővárosi Bíróság 6.Kpk.45.499/2011/3. és 15.Kpk.45.234/2011/2. számú, a Debreceni Törvényszék 9.Kpk.30.793/2011/3. és 9.Kpk.30.791/2011/4. számú, a Hajdú-Bihar Megyei Bíróság 9.Kpk.30.757/2011/3. számú, a Szegedi Törvényszék 5.Kpk.20.678/2012/2. számú és a Csongrád Megyei Bíróság 3.Kpk.22.091/2011/4. számú határozata.

Ezen döntések elemzése alapján - az alábbiak szerint - megállapítható, hogy az eljáró bíróságok döntései közötti különbséget alapvetően az eredményezte, hogy a hatósági eljárás és a bírósági eljárás bizonyításra vonatkozó szabályai nem teljesen koherensek és ez okból a bizonyítási teher, a hivatalból való bizonyítás lehetősége, illetve az eljáró bíróság más eljárásban való tudomásszerzésének (így különösen az ENSZ Menekültügyi Főbiztosságának jelentése) felhasználhatósága eltérően került megítélésre.

1. A Szegedi Törvényszék 5.Kpk.20.678/2012/2 végzése szerint a kérelmezőt terheli annak bizonyítása a Met. 51.§ (4) bekezdése alapján, hogy Szerbiában nem volt lehetősége hatékony védelemre, ha ezt nem bizonyítja, akkor nem állapítható meg, hogy Szerbia ne lenne biztonságos harmadik ország. Más bíróságok külön erre irányuló kérelmezői bizonyítás nélkül is - hivatalból - felhasználják és hivatkozzák a szerbiai menekültügyi helyzetre vonatkozó országinformációkat, elsősorban az ENSZ Menekültügyi Főbiztosságának szerbiai menekültügyi rendszerre vonatkozó országjelentését. Ezek alapján megállapítják, hogy Szerbia nem biztonságos harmadik ország és ezért a visszaküldés tilalma fennáll.

Megállapítható az is, hogy ha a pontos és releváns országinformációk benyújtásra kerültek az adott nemperes eljárásban kérelmezői oldalról, akkor a Szegedi Törvényszék is ezek figyelembevételével döntött a menekültügyi hatóság végzésének hatályon kívül helyezésről és a megismételt eljárásban arra kötelezte, hogy az ENSZ Menekültügyi Főbizottságának állásfoglalására figyelemmel vizsgálja meg a hatóság, hogy Szerbia biztonságos harmadik ország-e, és azt is, hogy a kérelmezőnek lehetősége volt-e a hatékony

védelem igénylésére [Csongrád Megyei Bíróság  
3.Kpk.22.091/2011/4,]

2. Nem ismert, hogy a Szegedi Törvényszék milyen következtetést von le a pontos és naprakész országinformációk alapján abban a kérdésben, hogy Szerbia biztonságos harmadik országnak minősül-e. A többi bíróság döntései e tekintetben egyértelműek, nem tekintik biztonságos harmadik országnak Szerbiát. Felmerült olyan adat is, mely szerint a Szegedi Törvényszék figyelmen kívül hagyta az ENSZ Menekültügyi Főbiztosság állásfoglalását (2011. szeptemberi, a Helsinkai Bizottság tényfeltáró látogatása alapján készült jelentés magyar nyelvű összefoglalójának 3. oldala)

3. A Fővárosi Bíróság korai gyakorlatában is előfordult [15Kpk.45.234/2011/2.], ami a Szegedi Törvényszék gyakorlatában általánosnak tekinthető, hogy ha és amennyiben a kérelmező meg sem kísérelte a menedékjogi kérelem benyújtását Szerbiában (jellemzően azért mert, a menedékkérő úgy tudta, hogy hatékony védelemre Szerbiában nem számíthat), akkor ezt olyan egyediesítésre alkalmas tényállási elemként kezelte, amelyből arra következtetett, hogy a konkrét kérelmezőre nézve nem állapítható meg, hogy Szerbia ne lenne biztonságos harmadik ország. [Ennek a gondolatmenetnek az lehet az alapja, hogy a Met. 51.§ (4) bekezdése szerinti kérdésben a bizonyítási kötelezettség a kérelmezőt terheli].

Megállapítható, hogy a Fővárosi Törvényszék (korábban Fővárosi Bíróság) gyakorlata a Met. 51.§ (4) bekezdésének alkalmazásától elmozdult abba az irányba, hogy hivatalból naprakész országinformációkat vesz figyelembe és ezek alapján nem tekinti Szerbiát biztonságos harmadik

országnak, mely gyakorlatot a Debreceni Törvényszék is követ. A Szegedi Törvényszék (korábban: Csongrád Megyei Bíróság) kezdetben – ha és amennyiben releváns országinformáció rendelkezésre állt – nem értékelte a kérelmező terhére, hogy Szerbiában nem kísérelte meg a menedékjogi kérelem előterjesztését, a későbbiekben azonban azt a gyakorlatot folytatta, hogy a konkrét kérelmezők vonatkozásában megkövetelte és megköveteli, hogy a kérelmező kísérelje meg igénybe venni Szerbiában a "hatékony védelmet". Ennek hiányában nem tekinti bizonyítottnak, hogy a konkrét kérelmező tekintetében ne lenne Szerbia biztonságos harmadik ország.

II. A bizonyításhoz és bizonyítékok értékeléséhez kapcsolódó probléma megválaszolásához szükséges a releváns uniós és nemzeti szabályok rövid áttekintése.

Mindezek előtt azonban említést érdemel a bizonyítás szükséges foka. A menedékjogi döntéshozatal az angolszász jogrendszerekben alacsonyabb szintű bizonyítási terhet (standard of proof) állapít meg, pl. valós veszély, ésszerű lehetőség, stb. (az USA Legfelsőbb Bíróságának precedens ítélete szerint 10% veszély is elég, a rendkívül súlyos következmények és a korlátozott bizonyítási lehetőségek miatt). A magyar menedékjogi szabályozás ezt az alacsonyabb bizonyítási fokot a „valószínűsít” kifejezés alkalmazásával jelzi (ami az ENSZ Menekültügyi Főbiztosságának menekültügyi kézikönyvéből került a Met-be, de a Kvalifikációs Irányelv – 2004/83/EK tanácsi irányelv – is használja). Az Emberi Jogok Európai Bírósága (továbbiakban: strasbourgi bíróság) 3. cikkés gyakorlata kiutasítási/kiadatási ügyekben, ugyanezen okokból, ugyanilyen alacsonyabb bizonyítási fokkal operál. Ennek

„tükörképe” a biztonságos harmadik ország koncepció alkalmazásánál a hatóságon nyugvó bizonyítási teher és a magas bizonyítási fok: a Met. 2. § i) pontja a „menekültügyi hatóság meggyőződött arról” (tehát nem „valószínűsíthető”, „érdemi okkal hihető”, stb.) szóhasználatát él (a Kvalifikációs Irányelv (lsd.lent) szóhasználatát ugyanez).

Az Európai Tanács 1999. október 15-16-i tamperei ülésén megállapodás született arról, hogy az 1967. január 31-i New York-i jegyzőkönyvvel kiegészített, a menekültek helyzetére vonatkozó 1951. évi július 28-i genfi egyezmény (Genfi Egyezmény) teljes és mindenre kiterjedő alkalmazásán alapuló Közös Európai Menekültügyi Rendszer kialakítása szükséges, ily módon fenntartva a visszaküldés tilalmának elvét és biztosítva azt, hogy üldöztetés esetén senkit ne küldjenek vissza oda, ahol üldöztetésnek lenne kitéve.

A menekültek nemzetközi védelmével kapcsolatos szabályokat számtalan Irányelv (ún. Eljárási Irányelv-2005/85/EK tanácsi Irányelv, ún. Kvalifikációs Irányelv-2004/83/EK tanácsi Irányelv, ún. Befogadási Irányelv-2003/9/EK tanácsi Irányelv, ún. Ideiglenes védelemről szóló Irányelv-2001/55/EK tanácsi Irányelv, ún. Visszatérési Irányelv-2008/115/EK tanácsi Irányelv, ún. Kék kártya Irányelv-2009/50/EK Irányelv) és Rendelet (ún. Dublin II. Rendelet-343/2003/EK Rendelet, Eurodac Rendelet-2725/2000/EK rendelet) tartalmazza. A nemzeti szabályokat a Met. és a Met.vhr. foglalja össze, azzal, hogy a bírósági felülvizsgálatra vonatkozó szabályokat a 2005. évi XVII. törvény 4.§-a alapján és az eljárás sajátosságait értékelve a Polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény tartalmazza.

A Tanács 2005/85/EK irányelve (Eljárási Irányelv) 8.cikk (2) bekezdésében rögzíti, hogy a tagállamok [így Magyarország is] biztosítják, hogy az eljáró hatóság a menedékjog iránti kérelmekről megfelelő vizsgálat után hozzon határozatot. Ennek érdekében a tagállamok biztosítják, hogy a kérelmek elbírálására és a kérelmek tárgyában történő határozathozatalra egyénileg, tárgyilagosan és pártatlanul kerüljön sor, mint például az ENSZ Menekültügyi Főbiztosságától (UNHCR), amely a menedékkérők származási és átutazási országáról tesznek közzé információkat. E körben a pontos (releváns) információval szembeni követelmény, hogy az megjelölt forrásból származzon és hozzáférhető legyen, hiszen ez a kérelmező (és jogi képviselője) irat betekintési és jogorvoslati joga (Eljárási irányelv 16.cikk (1) bek.) érvényesítéséhez is nélkülözhetetlen.

A Met. 47.§ (1) bekezdése alapján a menekültügyi hatóság a menekültkénti vagy oltalmazottkénti elismerés iránti kérelmet a benyújtását követően előzetes vizsgálatnak veti alá.

A Met. 49. § (1) bekezdése értelmében az előzetes vizsgálati eljárás során a menekültügyi hatóság megvizsgálja, hogy fennállnak-e az egy harmadik ország állampolgára által a tagállamok egyikében benyújtott menedékjog iránti kérelem megvizsgálásáért felelős tagállam meghatározására vonatkozó feltételek és eljárási szabályok megállapításáról szóló, 2003. február 18-i 343/2003/EK tanácsi rendelet, valamint a valamely harmadik ország állampolgára által a tagállamok egyikében benyújtott

menedékjog iránti kérelem megvizsgálásáért felelős tagállam meghatározására vonatkozó feltételek és eljárási szabályok megállapításáról szóló 343/2003/EK tanácsi rendelet részletes alkalmazási szabályainak megállapításáról szóló, 2003. szeptember 2-i 1560/2003/EK bizottsági rendelet (a továbbiakban együtt: dublini rendeletek) alkalmazásának feltételei.

A Met. 51. § (1) bekezdése szerint ha a dublini rendeletek alkalmazásának feltételei nem állnak fenn, a menekültügyi hatóság dönt a kérelem elfogadhatósága kérdésében, valamint dönt arról, hogy fennállnak-e a kérelem nyilvánvaló megalapozatlansága megállapításának feltételei.

A Met. 51.§ (2) bekezdése alapján elfogadhatatlan a kérelem, ha a kérelmező az Európai Unió valamely tagállamának állampolgára [a)pont]; a kérelmezőt más tagállam menekültként ismerte el [b)pont]; a kérelmezőt valamely harmadik ország menekültként ismerte el, feltéve, hogy ez a védelem a kérelem elbírálásakor is fennáll, és a szóban forgó harmadik ország a kérelmezőt visszafogadja [c) pont]; a jogerős elutasító döntést követően ugyanaz a személy azonos ténybeli alapon nyújt be kérelmet [d)pont]; a kérelmező vonatkozásában van olyan ország, amely rá nézve biztonságos harmadik országnak minősül [e) pont].

A Met. 51.§ (3) bekezdése szerint a (2) bekezdés e) pontja alapján a kérelem elfogadhatatlanságának megállapítására csak abban az esetben kerülhet sor, ha a kérelmező a biztonságos harmadik országban tartózkodott, és lehetősége lett volna ebben az országban a 2. § i) pontjában foglaltaknak megfelelő hatékony védelem igénylésére [a) pont]; annak területén átutazott, és lehetősége lett volna ebben az országban a 2. § i) pontjában foglaltaknak



megfelelő hatékony védelem igénylésére [b)pont]; ott rokoni kapcsolatokkal rendelkezik és az ország területére beléphet[c)pont] vagy; a biztonságos harmadik ország az elismerését kérő kiadatását kéri [d)pont].

Az 51.§ (4) bekezdése szerint a (3) bekezdés a)-b) pontjában foglaltak esetén az elismerését kérőnek kell bizonyítania, hogy ebben az országban nem volt lehetősége hatékony védelemre a 2. § i) pontjában foglaltak értelmében.

[A Met. 2.§ i) pontja szerint biztonságos harmadik ország:  
az az ország, amelyre vonatkozóan a menekültügyi hatóság meggyőződött arról, hogy a kérelmező az alábbi elvekkel összhangban lévő bánásmódban részesül:

ia) az életét és a szabadságát nem fenyegeti veszély faji, vallási okból, nemzeti hovatartozása, valamely társadalmi csoporthoz való tartozása vagy politikai meggyőződés miatt, illetve nincs kitéve súlyos sérelem veszélyének;

ib) a genfi egyezményrel összhangban tiszteletben tartják a visszaküldés tilalmának elvét;

ic) elismerik és alkalmazzák a nemzetközi jog azon szabályát, amely szerint a kérelmező olyan ország területére nem utasítható ki, ahol az Alaptörvény XIV. cikk (2) bekezdésében meghatározott magatartásnak lenne kitéve; és

id) a menekültkénti elismerés kérelmezésének lehetősége biztosított, és a menekültkénti elismerés esetén biztosított a genfi egyezményrel összhangban álló védelem.]

A menekültek helyzetére vonatkozó 1951. évi július hó 28. napján elfogadott egyezmény (Genfi Egyezmény), valamint a menekültek helyzetére vonatkozóan az 1967. évi január hó

31. napján létrejött jegyzőkönyv kihirdetéséről szóló 1989 évi 15. tvr. 33. cikke előírja a kiutasítás és visszaküldés tilalmát (non-refoulement elv). A kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó büntetések vagy bánásmódok elleni nemzetközi egyezmény kihirdetéséről szóló 1988. évi 3. tvr. 3 cikk 1. bekezdése szintén előírja, hogy egyetlen részes állam sem utasíthat, toloncolhat vagy adhat ki valakit egy másik olyan államnak, ahol nyomós oknál fogva tartani lehet attól a veszélytől, hogy az illető személyt megkínózzák.

E két egyezmény azonban bizonyos korlátozásokat tartalmaz az alkalmazhatóság tekintetében, a Genfi Egyezmény eltérést engedélyez a non-refoulement elvtől [Genfi Egyezmény 33. cikk 2. bekezdés].

Ugyanakkor a kínzás, embertelen és megalázó bánásmód tilalmát mind a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya [4. cikk 2. bekezdés], mind az Emberi Jogok Európai Egyezménye [3. cikk, 15.cikk 2. bekezdés] szerint abszolút, eltérést nem engedő emberi jogként szabályozza, melyet a strasbourgi bíróság következetes joggyakorlata is megerősít [Tomasi kontra Franciaország, 12850/87, 1992.08.27, Chahal kontra Egyesült Királyság 70/1995/576/662, 1996.11.11; Selcuk és Asker kontra Törökország, 12/1997/796/998-999, 1998.04.24; Saadi kontra Olaszország 37201/06, 2008.02.28].

Az Emberi Jogok Európai Egyezménye 3. cikkének értelmezése kapcsán a strasbourgi bíróság mellett működő, 1998-ig egyfajta előszűrő, bizonyos esetekben elsőfokú döntéshozó testületként eljáró Európai Emberi Jogi Bizottság a non-refoulement elv alkalmazását - a 3. cikk extra territoriális hatályát - már a 80-as években kimondta [X

kontra Egyesült Királyság, 8581/79, 1980.03.06], melyet a strasbourgi bíróság utóbb megerősített, kiterjesztve az elvet az ún. *lânc-refoulement* esetére [először a Német Alkotmánybíróság mondta ezt ki 1996-ban, 2 BvR 1938/93 és 2 BvR 2315/93 sz. ítélet; Salah Sheekh kontra Hollandia, 1948/04 2007.01.11]. Ebből következik, hogy strasbourgi bíróság 3. cikkhez kapcsolódó irányadó joggyakorlata alapján ma már a *non-refoulement* elvet eltérést nem engedő módon kell alkalmazni.

Ezzel összhangban mondja ki az Alaptörvény a „Szabadság és felelősség” fejezetben alapvető jogként - XIV. cikk (2) bekezdésében -, hogy 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.

Tekintve, hogy az Alaptörvény „Szabadság és felelősség” fejezet I. cikk 3. bekezdés második mondata értelmében alapvető jog más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható, a XIV. cikk (2) bekezdése eltérést nem engedő szabálynak tekinthető. Aligha van ugyanis olyan alapvető jog, amelynek érvényesülése konkurálhatna a XIV. cikk (2) bekezdésével, figyelemmel arra, hogy ez a cikk az emberi élethez és méltósághoz, mint az alapjogok közti „hierarchia” csúcsán álló anyajogból származtatható és rögtön a II. cikk szerinti emberi élethez és méltósághoz való jogot követően a III. cikkben szabályozott kínzás, embertelen, megalázó bánásmód tilalmához szorosan kapcsolódik, azt mintegy kiegészíti.

Ezért megállapítható, hogy az Alaptörvénnyel és az Emberi Jogok Európai Egyezményével, illetve a strasbourgi esetjoggal összhangban – de a Met. 2.§ i) pontjából is levezethetően – kötelezően vizsgálendő, hogy az adott ország az érintett kérelmező tekintetében biztonságos harmadik országnak minősül vagy sem.

A tilalom abszolút jellegéből adódóan annak megítélésekor, hogy biztonságos harmadik országról van-e szó, mind a hatóságnak, mind a bíróságnak saját döntésének pillanatában irányadó tényállást kell figyelembe vennie a strasbourgi joggyakorlat alapján [Chahal kontra Egyesült Királyság, 70/1995/576/662. 1996 11.11; Salah Sheekh kontra Hollandia, 1948/04 2007.01.11].

Az Európai Unió a fenti nemzetközi egyezményekkel és strasbourgi bíróság joggyakorlatával egyezően szabályozta (EUB C-493/10 2. pont) a menekültügyi kérdéseket és ennek megfelelően a 2005/85/EK irányelv 8. cikkének (2) bekezdés a) és b) pontja egyértelmű és feltétlen kötelezettséget állapít meg [a kérelmek elbírálására és a kérelmek tárgyában történő határozathozatalra egyénileg, tárgyilagosan és pártatlanul kerüljön sor; a pontos és naprakész információ beszerzésére különböző forrásokból kerüljön sor, mint például az ENSZ Menekültügyi Főbiztosától (UNHCR) a menedékkérők származási országában, és ahol szükséges, az azon országokban uralkodó általános helyzetről szóló információk, melyeken át a kérelem benyújtásának államáig eljutottak; továbbá, hogy ezek az információk a kérelmek vizsgálatáért és a döntéshozatalért felelős személyzet rendelkezésére álljanak].

Mivel a Met. – többek között – ezen uniós irányelvi rendelkezéssel harmonizált jogszabály [Met. 95.§ (1) bek.

k) pont], ezért rendelkezései között megjelenik, hogy a menekültügyi eljárás során annak igazolása vagy valószínűsítése érdekében, hogy az elismerését kérőre nézve a menekültkénti, oltalmazottkénti vagy menedékeskénti elismerés feltételei fennállnak, bizonyítási eszközként felhasználható - többek között - az elismerését kérő származási országára vonatkozó valamennyi releváns és időszerű információ, ideértve a származási ország jogszabályi vagy egyéb, a jogalanyokra nézve kötelező rendelkezéseit, valamint az alkalmazás módját is [Met. 41.§ (1)bekezdés c) pont]. Feltűnő, hogy a Met. ezen szabálya - szemben az Eljárási irányelv rendelkezésével - nem vonatkozik azon országokra, melyeken keresztül a kérelem benyújtásának államáig (pl. Magyarorszáig) a kérelmező eljutott. Ugyanakkor a Met.vhr. 71.§ b) pontja szerint a Met.41.§ (1) bekezdés c) pontjának alkalmazása során releváns információ - többek között - nemcsak a származási országban, hanem az elismerés vagy visszavonása szempontjából jelentőséggel rendelkező harmadik országokban fennálló valós helyzetet leíró és elemző információ is. A Met.vhr. 72.§ (1) bekezdéséből és a (2) bekezdés a) pontjából [72. § (1) A menekültügyi hatóság szükség esetén ismételten is megkereséssel fordulhat az országinformáció szolgáltatásáért felelős szervhez. 72.§ (2) bek. a) pont : A menekültügyi hatóság e szerv jelentésének beszerzésétől eltekinthet az előzetes vizsgálati eljárásban - azaz fő szabály szerint a jelentést figyelembe kell venni.] is az a következtetés vonható le, hogy az országinformáció beszerzését a hatóság alapesetben nem mellőzheti.

A Met. országinformáció használatról szóló rendelkezése hiányos az uniós szabály tükrében, de a Met.vhr. rendelkezése nincs ellentétben az uniós előírással. A

biztonságos harmadik ország koncepció alkalmazása a menekültügyi döntéshozatal szerves része, az elismerés egyfajta „előkérdése”. Így egy harmadik ország „biztonságosságának” vizsgálata az előzetes vizsgálati eljárás keretében egy, „az elismerés szempontjából jelentőséggel bíró harmadik országban” fennálló valós helyzetet leíró információ, és mint ilyen, a fentiek szerint vizsgálandó. Ezt még inkább egyértelművé teszi a Met. 71.§ (1) bekezdés c) pontja, ami kifejezetten utal arra, hogy a releváns országinformáció vonatkozhat a biztonságos harmadik ország vizsgálatára is.

A Met-ben is található ezt alátámasztó rendelkezés: a 47.§ (1) bekezdés egyértelművé teszi, hogy az előzetes vizsgálati eljárás (aminek része a biztonságos harmadik ország kérdésének vizsgálata) a „menekültügyi vagy oltalmazottkénti elismerés iránti kérelem vizsgálatának” szerves része (vö. Met.vhr. 71. § (1) bekezdés b) pont).

Nem segíti a naprakész országinformációk bíróság általi beszerzését az a szabályozás, hogy a Met. 53.§ (4) bekezdése értelmében a bíróság 8 napon belül nemperes eljárásban a rendelkezésre álló iratok alapján dönt. A jogalkotó fontosnak tartotta kiemelni, hogy a bíróság szükség esetén személyes meghallgatást tarthat. E szabályozás mellett nehézkes megmagyarázni, hogy a megkeresés lehetőségét miért nem nevesíti.

Megállapítható ugyanakkor, hogy a 8 napos határidő a nemzetközi gyakorlat alapján nem értelmezhető feltétlenül akadályként. Nemzetközi példák igazolják, hogy a bírósági gyakorlatban az országinformációért felelős közigazgatási szerv rövid határidőn belül köteles válaszolni az őt megkereső bíróságnak. Ezen felül fontos kiemelni, hogy a

biztonságos harmadik ország vizsgálata Magyarország esetében (ahol a gyakorlatban csak néhány harmadik ország lehet releváns ebből a szempontból) kevésbé komplex, kevésbé igényel aprólékos, internet-alapú kutatást, és sok esetben a néhány releváns és elérhető országjelentés már egyébként is rendelkezésre áll (akár magyar fordításban is). A 8 napos eljárási határidő így - bár kétségtelenül nagyon szűk - nem tekinthető a minőségi országinformáció-kutatást kizáró feltételnek. A beszerzett országinformáció pedig a döntés pillanatában „rendelkezésre álló irat”, tehát emiatt nem lehet kizárni a döntéshozatal során történő felhasználásból.

A BÁH, mint országinformáció szolgáltatásáért felelős szerv, a bíróság megkeresésének a Met.vhr. 70.§ (7) bekezdése értelmében 15 napon belül tesz eleget, mely eljárási időtartam nincs összhangban a bíróság 8 napos eljárási határidejével. A több forrásból való információszerzés kötelezettsége miatt azonban indokolt annak a következtetésnek a levonása, hogy 15 napos - a bíróság működési körén kívül eső - eljárási határidő a nemperes eljárás határidejébe nem számítható bele.

Az országinformáció szolgáltatásért felelős szervtől származó információk kontrolljának szempontjából bír kiemelkedő jelentőséggel az ENSZ Menekültügyi Főbiztosságának jelentése, különösen, hogy ezt a forrást a Tanács 2005/85/EK Irányelve (8.cikk (2) bekezdés) kifejezetten nevesíti.

Az ENSZ Menekültügyi Főbiztossága ezen Eljárási irányelv 21. cikkének c) pontja értelmében egyébként az eljárás bármely szakában véleményének adhat hangot.

Ezért kiemelkedő jelentősége van annak, hogy a hatósági eljárás törvényességi felülvizsgálata során a bíróság felhasználhassa és bizonyítékként értékelhesse - a Pp. 206.§ (1) bekezdésének alapján - az ENSZ Menekültügyi Főbiztosságának jelentését. Ha ez a jelentés más ügyben jutott a tudomására, az abban foglalt általános információkat úgy kell kezelni, mint amiről a bíróságnak hivatalos tudomása van.

A hivatalos tudomás ugyanis nem más, mint a bírónak azok az ismeretei, azokról a tényekről szerzett tudomásai, amelyekről nem magánemberként, hanem a hivatali működése során szerzett tudomást. Az ilyen tényeket a bíróság valóban fogadhatja el.

A hivatalos tudomásszerzés leggyakoribb esete, amikor a bíróság a korábban lefolytatott peres és nemperes eljárásokban szerez információt. A feleknek az ilyen tényekre hivatkozniuk nem kell, a bíróság ezeket hivatalból köteles figyelembe venni az eljárás minden szakaszában (Legfelsőbb Bíróság Pfv. IV. 20 529/1994. - BH1996. 304 sz. II.). A hivatalos tudomás forrását a bíróságnak a határozata indokolásában azonban meg kell jelölnie (Legfelsőbb Bíróság P. törv. I. 20 871/1968.).

A fentiekből következik, hogy az ENSZ Menekültügyi Főbiztosságának jelentését minden esetben értékelni kell, ami azt is jelenti, hogy mind a kérelmezetti határozat indokolásában, mind a bírói végzés indokolásában ki kell arra is térni, ha az adott ország vonatkozásában nincs ilyen jelentés, vagy olyan régi, hogy az abban lévő információk már nem naprakészek (az abban foglalt információk a tényeknek nem felelnek meg). Ez utóbbi körülményt részletesen indokolni kell.



A Met. 51.§ (3) bekezdése értelmében a kérelem érdemi vizsgálat nélküli elutasítását és a visszaküldés tilalma fennállásának hiányát - többek között - akkor lehet erre az indokra alapozva megállapítani, ha menekültügyi hatóság meggyőződött arról - többek között -, hogy az adott országban a Genfi Egyezményel összhangban tiszteletben tartják a visszaküldés tilalmának elvét; továbbá a menekültkénti elismerés kérelmezésének lehetősége biztosított, és a menekültkénti elismerés esetén biztosított a Genfi Egyezményel összhangban álló védelem (biztonságos harmadik ország); és a kérelmezőnek lehetősége lett volna a megfelelő hatékony védelem igénylésére [Met. 2.§ ib) és id) pont, Met. 51.§ (3) bekezdés a) vagy b) pont]. A Met. 51.§ (4) szerint a (3) bekezdés a)-b) pontjában foglaltak esetén az elismerését kérőnek kell bizonyítania, hogy az adott országban nem volt lehetősége hatékony védelemre, noha az adott ország biztonságos harmadik ország.

A fenti rendelkezések alapján a bizonyítási teher akként alakul a menekültügyi eljárásban, hogy a menekültügyi hatóságnak kell vizsgálnia [és a bírósági nemperes eljárásban szükség esetén bizonyítania - Pp. 336/A.§ (2) bekezdés}, hogy az adott ország biztonságos harmadik országnak minősül, míg a Met. 51.§ (4) bekezdés alapján a kérelmező kötelessége annak bizonyítása, hogy rá nézve az adott ország mégsem biztonságos harmadik ország. Értelemszerűen a nemperes eljárásban az is vitatható, hogy a hatóság által biztonságos harmadik országnak minősített harmadik ország valójában nem az, illetve csak a kérelmező tekintetében nem az. A kérelmezőre háruló bizonyítást megelőzi azonban a hatóság azon kötelezettsége, hogy maga

tisztázza az érintett harmadik ország vonatkozásában, hogy megfelel-e a „biztonságosság” követelményének. Ugyanis a jogi szabályozás jellegéből következően az „alapeset” az, hogy egyetlen ország sem biztonságos harmadik ország, hacsak ezt a menekültügyi hatóság nem bizonyítja. A bizonyítás elmaradása illetve az erre vonatkozó indokolás hiánya a hatóság határozatát megalapozatlanná teszi. A bíróság pedig a különböző forrásokból származó információk beszerzésére vonatkozó nemzetközi jogi kötelezettsége folytán köteles a hivatalosan tudomására jutott egyéb, és nem csak a kérelmezetti oldalról megismert információk egyenkénti és összességében való értékelésére.

Mindez egyben azt jelenti, hogy a Pp.3.§ (2) bekezdésében foglalt kérelemhez kötöttség elvétől és (3) bekezdés szerinti bizonyítási szabályoktól a menekültügyi szabályozás a biztonságos harmadik ország megítélése kérdésében eltérő törvényi rendelkezéseket tartalmaz, amely eltérésre a Pp.3.§ (2) és (3) bekezdése felhatalmazást ad. Ebből következik, hogy a Pp.164.§ (1) bekezdése sem érvényesül, hanem a bíróságnak ezt a kérdést a kérelem tartalmától függetlenül hivatalból vizsgálnia kell.

## **2. pont**

A beszerzett országinformációk birtokában – ahogy arra fentebb utaltunk – a bíróság a saját meggyőződése alapján és a bizonyítékok egyenkénti és összességében való értékelése alapján állapítja meg, hogy egy adott ország menekültügyi szempontból biztonságos vagy sem.

Fontos azonban kiemelni, hogy az a tény, hogy egy adott ország ratifikálta a releváns nemzetközi egyezményeket önmagában irreleváns a „biztonságosság” kérdésének

megválaszolásakor, ugyanis ezen egyezmények gyakorlati alkalmazását is vizsgálni kell a Kvalifikációs Irányelv, a magyar jogszabályok és a strasbourgi gyakorlat tükrében is (lásd: 42502/06 2008.12.11. – Muminov kontra Oroszország: „[...] az alapvető jogok tiszteletben tartását elvben garantáló jogszabályok léte és a nemzetközi egyezmények ratifikálásának ténye önmagukban nem elegendőek ahhoz, hogy megfelelő védelmet biztosítsanak az embertelen bánásmód veszélyével szemben ott, ahol [...] megbízható források jelentései szerint a hatóságok az Egyezmény elveivel nyilvánvalóan ellentétes gyakorlatot folytatnak vagy tűrnek meg.”).

Szintén irrelevánsnak tekinthető az a körülmény, hogy egy adott ország esetleg EU-tagjelölt státusszal rendelkezik, mert ez önmagában nincs összefüggésben a valós nemzetközi védelem igénybevételének biztosításával.

A Met. 51.§ (3) bekezdés a) pontja szerint is kiemelkedő jelentősége van annak, hogy az adott államban van-e hatékony védelem. Ennek körében számtalan körülmény vizsgálendő, és azok súlyuk szerint értékelendők (pl. feltételhez kötött-e a kérelem előterjesztése, s ha igen, akkor mennyire lehetetlen e feltétel racionális időn belül való teljesítése, biztosított-e a kérelem alapos kivizsgálása, megfelelőek a jogorvoslati és eljárási garanciák, stb.). Ha egy adott állam bármely okból nincs abban a helyzetben, hogy a menedékkérőkkel való bánásmód, illetve a menedékjog iránti kérelmeik megvizsgálásának során betartsa az uniós irányelvekben foglaltakat, valamint a vállalt nemzetközi kötelezettségeit teljesítse, fennáll a veszélye annak, hogy a menedékkérőknek ezen államban nem biztosítják az alapvető jogait. A menekültügyi rendszer túlterheltsége elvezethet oda, hogy reális a veszélye a

menedékkérőket megillető alapvető jogok sérelmének, mely okból az ilyen állam nem tekinthető menekültügyi szempontból biztonságosnak.

### **3.pont :**

Fontos kiemelni, hogy az értékelés során nem mellőzhető a kérelmező egyedi helyzetének vizsgálata sem, mely nyilvánvalóan nem választható el egy rendszerszintű elemzéstől és vizsgálattól.

Ha és amennyiben egy adott állam a rendelkezésre álló információk alapján biztonságos, a Met. 51.§ (4) bekezdésében foglaltak szerint a kérelmezőt terheli a bizonyítás a tekintetben, hogy ott a hatékony védelem igénybevételére nem volt módja (az egyedi körülmények ebben az esetben kapnak kiemelt szerepet). A bizonyítás a kellő valószínűsítés fokát kell, hogy elérje (pl. kiskorúság igazolása, élethű történet, következetes nyilatkozatok, stb.).

[Megjegyzendő: A 2010. december 24-ét megelőzően az előzetes vizsgálati eljárás egyszerű, technikai kérdések vizsgálatát tartalmazta (EU-állampolgár-e a kérelmező, kapott-e már máshol menekült státuszt, stb.). Ehhez a jogalkotó - megalapozottan - csupán nemperes felülvizsgálatot és szűk (8 napos) határidőt tartott elégségesnek. A 2010-es jogszabály-módosítás kibővítette a vizsgálandó tények körét érdemi vizsgálatot igénylő kérdésekre (mint például a biztonságos harmadik ország kérdése), ehhez azonban - hibásan - nem rendelt hosszabb határidőt és egyéb szükséges „kellékeket” (pl. kötelező meghallgatást, explicit országinformáció-beszerzési kötelezettséget, stb.).]

*Az országinformáció használat és az egyéniesítés olyan általános eljárási követelmények mind a Kvalifikációs, mind az Eljárási Irányelvben, amelyeket minden menedékjogi eljárás, minden elemére, eljárási szakaszára alkalmazni kell, ez alól az előzetes vizsgálat, gyorsított, reptéri, stb. eljárások sem kivételek.*

*A lánc-refoulement (amikor a hazai hatóság a kiutasítás és visszaküldés tilalmát azzal szegi meg, hogy az illegálisan belépett személyek átadásáról és visszafogadásáról szóló szerződések alapján, a nemzetközi védelem érdemi vizsgálata nélkül utaztatja tovább a szerződésben részes fél országába, majd annak hatósága onnan egy további részes félhez, akár a származási országnak is kiszolgáltatva a kérelmezőt, és ezzel megsértve a védelemmel kapcsolatos emberi jogi kötelezettségeket) miatt ésszerűen nem várható el az egyéni kockázat bizonyítása. Ugyanis tipikusan olyan következményről van szó, ami az érintett akaratától független, és sokszor egyéni tulajdonságai sem befolyásolják. Amennyiben az adott országban általánosságban fennáll a lánc-refoulement veszélye, azt e tény (országinformációk alapján történő) megállapításán túl az egyéni kérelmezőnek szinte lehetetlen bizonyítani.*

*Az 1. pontban ismertetett bírói gyakorlat szerint annak is eltérő volt a megítélése, hogy a menedékkérő igénybe vette-e a harmadik ország menekültügyi rendszerét, ott élt-e a kérelmezés lehetőségével, vagy sem. Volt olyan bírói jogértelmezés, amely ennek hiányát akként értékelte, hogy az ilyen kérelmező vonatkozásában nincs lehetőség annak megállapítására, hogy az az ország számára nem biztonságos.*

*E kérdés megítélésénél is figyelembe kell azonban venni, hogy az országok menekültügyi rendszere rendkívül eltérően*

működik. Vannak olyan országok, ahol a menekültügyi rendszer alultervezett működésű, vagy kifejezetten túlterhelt (a felállítása óta bekövetkezett változások eredményeként), forráshiányos stb., így egyéb körülmények vizsgálata nélkül önmagában abból a tényből, hogy a menedékkérő nem kísérelte meg a menedékkérelem előterjesztését, logikailag nem következik, hogy az az ország az ő szempontjából biztonságos. Ahogy az 1. pontban bemutatásra került egy adott ország biztonságos volta széles körű és több szempontú vizsgálat alapján ítéltető meg.

**Budapest, 2012. november 26.**

**Dr. Kovács András**

**Az idegenrendészeti és menekültügyi  
joggyakorlat elemző csoport vezetője,  
kúriai mb. tanácselnök bíró**

Az idegenrendészeti és menekültügyi joggyakorlat elemző csoport tagjai:

Dr. Béri András, Szegedi Törvényszék bírása

Dr. Fekete Ildikó, kúriai bíró

Dr. Figula Ildikó, Debreceni Törvényszék bírása

Dr. Hautzinger Zoltán, tanszékvezető egyetemi docens (NKE RK Bevándorlási és Állampolgársági Tanszék)

Dr. Horváth Ibolya, nyugalmazott legfelsőbb bírósági bíró, tanácsadó, büntetőkollégium

Dr. Márton Gizella, kúriai bíró

Dr. Nagy Anita, Fővárosi Törvényszék bírása

Dr. Pál Zoltán, Debreceni Törvényszék bírása

Dr. Surányi József, Fővárosi Törvényszék bírása

Dr. Szalayné Dr. Sándor Erzsébet, egyetemi docens (PTE ÁJK,  
Nemzetközi- és Európaijogi Tanszék)

Dr. Tóth Kincső, kúriai mb tanácselnök bíró

Dr. Tóth Judit, egyetemi docens (SZTE ÁJK Alkotmányjogi Tanszék)