

KÚRIA

MENEKÜLTÜGYI JOGGYAKORLAT- ELEMZŐ CSOPORT

ÖSSZEFOGLALÓ VÉLEMÉNY

*A Kúria Közigazgatási és Munkaügyi Kollégiuma által 2014.
október 13-án elfogadott összefoglaló vélemény [Bsz. 29-30. §]*

Tartalomjegyzék

Tartalomjegyzék	4
Rövidítésjegyzék	7
A JOGGYAKORLAT ELEMZÉSE.....	11
1. A Menekültügyi joggyakorlat-elemző csoport munkájáról	13
1.1. A joggyakorlat-elemzés folyamata	13
1.2. A joggyakorlat-elemző csoport tagjai	15
1.3. A joggyakorlat-elemző csoport által alkalmazott eljárási szabályok.....	16
2. A vizsgálat tárgya, szempontjai.....	17
2.1. A menekültügyek	17
2.2. A vizsgálati szempontok	17
3. A vizsgált tárgykörök részletes elemzése	20
3.1. Eljárási határidők betartása	20
3.2. Menekültügyi bírósági eljárásokat érintő jogértelmezési kérdések	23
3.2.1. Általános megállapítások, a határozatok indokolása.....	23
3.2.2. Eltérő gyakorlat vizsgálata a peres ügyekben	24
3.2.3. Minősített adatok kezelése a bírósági felülvizsgálat során	29
3.2.4. Nemperes ügyek gyakorlata	42
3.3. Ország-információ frissítésért felelős szervezeti egység	43
3.3.1. Az ország-információ szerepe a menekültügyi eljárásban	43
3.3.2. A hazai szabályozás és joggyakorlat	44
3.3.3. Szabályozási javaslat	48
3.4. Menekültügyi őrizet	51
3.4.1. A menekültügyi őrizet bírói felülvizsgálatának gyakorlata.....	51
3.4.2. Ügygondnok, tolmács kirendelése, és díjának megállapítása	54
3.4.3. A menekültügyi őrizet jogalapjának érdemi vizsgálata.....	56
3.4.4. Eljárásjogi kérdések menekültügyi őrizetben	79
ÖSSZEGZŐ MEGÁLLAPÍTÁSOK, JAVASLATOK.....	83

4. A joggyakorlat-elemzés összegzése.....	85
5. Szervezeti javaslat a menekültügyi ügyek hatékony kezelésére.....	90
Bibliográfia	94
Felhasznált joggyakorlat.....	99
Az EuB hivatkozott ítéletei	102
Az EJEB hivatkozott ítéletei.....	104

Rövidítésjegyzék

2004/38/EK irányelv	Az Európai Parlament és a Tanács 2004/38/EK irányelve (2004. április 29.) az Unió polgárainak és családtagjainak a tagállamok területén történő szabad mozgáshoz való jogáról
AB	Alkotmánybíróság
Alaptörvény	Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.)
Alkotmány	A Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény
BÁH	Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal
Be.	A büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény
Befogadási irányelv	A Tanács 2003/9/EK irányelve (2003. január 27.) a menedékkérők befogadása megállapításának minimumszabályairól
Bszi.	A bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény
Charta	Az Európai Unió Alapvető Jogok Chartája
EBD	Elvi Bírósági Döntések
EBH	Elvi Bírósági Határozat
EGT	Európai Gazdasági Térség
EJEB	Emberi Jogok Európai Bírósága
EJEE	Az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény (és az ahhoz tartozó nyolc kiegészítő jegyzőkönyv kihirdetéséről szóló 1993. évi XXXI. törvény)

Eljárási irányelv	A Tanács 2005/85/EK irányelve (2005. december 1.) a menekültstátusz megadására és visszavonására vonatkozó tagállami eljárások minimumszabályairól
ET	Európa Tanács
EuB	Az Európai Unió Bírósága
Fogvatartási irányelvek	Egyesült Nemzetek Szervezetének Menekültügyi Főbiztossága által 2012-ben kiadott Fogvatartási irányelvek (<i>Guidelines on the Applicable Criteria and Standards relating to the Detention of Asylum-Seekers and Alternatives to Detention</i>)
FT	Fővárosi Törvényszék
Genfi Egyezmény	A menekültek helyzetére vonatkozó 1951. évi július hó 28. napján elfogadott egyezmény valamint a menekültek helyzetére vonatkozóan az 1967. évi január hó 31. napján létrejött jegyzőkönyv (kihirdetéséről szóló 1989. évi 15. törvényerejű rendelet)
Harmtv.	A harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi II. törvény
Infotörvény	Az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény
Ket.	A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény
KMK vélemény	A Kúria Közigazgatási és Munkaügyi Kollégiumának véleménye
Költségrendelet	A bírósági eljárásban megállapítható ügyvédi költségekről szóló 32/2003. (VIII. 22.) IM rendelet
Knptv.	A Polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény módosításáról és az egyes közigazgatási nemperes eljárásokban alkalmazandó szabályokról szóló 2005. évi XVII. törvény
Kvalifikációs irányelv	A Tanács 2004/83/EK irányelve (2004. április 29.) a harmadik országok állampolgárainak, illetve a hontalan személyeknek menekültként vagy a más okból nemzetközi védelemre

jogosultként való elismerésének feltételeiről és az e státuszok tartalmára vonatkozó minimumszabályokról

Legf. Bír.	Legfelsőbb Bíróság
Mav.tv.	a minősített adat védelméről szóló 2009. évi CLV. törvény
MHB	Magyar Helsinki Bizottság
Met.	A menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény
Met.vhr.	A menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény végrehajtásáról szóló 301/2007. (XI. 9.) Korm.rendelet
MIA	Magyar Igazságügyi Akadémia
Nbtv.	A nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 1995. évi CXXV. törvény
OBH	Országos Bírósági Hivatal
PKKB	Pesti Központi Kerületi Bíróság
Pp.	A polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény
PPJNE	Az Egyesült Nemzetek Közgyűlése XXI. ülészakán, 1966. december 16-án elfogadott Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya (kihirdetéséről szóló 1976. évi 8. törvényerejű rendelet)
Ptk.	A Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény
Részjelentés	A Kúria menekültügyi és idegenrendészeti joggyakorlat-elemző csoportjának együttes részjelentése: a biztonságos harmadik ország megítélése a menekültügyi nemperes eljárásokban
UNHCR	Egyesült Nemzetek Szervezetének Menekültügyi Főbiztossága
Új Befogadási irányelv	Az Európai Parlament és a Tanács 2013/33/EU irányelve (2013. június 26.) a nemzetközi védelmet kérelmezők befogadására vonatkozó szabályok megállapításáról

- Új Eljárási irányelv** Az Európai Parlament és Tanács 2013/32/EU irányelve (2013. június 26.) a nemzetközi védelem megadására és visszavonására vonatkozó közös eljárásokról
- Új Kvalifikációs irányelv** Az Európai Parlament és a Tanács 2011/95/EU irányelve (2011. december 13.) a harmadik országbeli állampolgárok és hontalan személyek nemzetközi védelemre jogosultként való elismerésére, az egységes menekült- vagy kiegészítő védelmet biztosító jogállásra, valamint a nyújtott védelem tartalmára vonatkozó szabályokról
- Visszatérési irányelv** Az Európai Parlament és a Tanács 2008/115/EK irányelve (2008. december 16.) a harmadik országok illegálisan tartózkodó állampolgárainak visszatérésével kapcsolatban a tagállamokban használt közös normákról és eljárásokról

A JOGGYAKORLAT ELEMZÉSE

1. A Menekültügyi joggyakorlat-elemző csoport munkájáról

1.1. A joggyakorlat-elemzés folyamata

2012. június 5-én a Kúria elnöke meghatározta az „idegenrendészeti joggyakorlat elemzése” vizsgálati tárgykört, és ezzel egyidejűleg külön vizsgálati tárgykörként állapította meg a menekültügyi joggyakorlat elemzését is.

2012. szeptember 24-én az idegenrendészeti és menekültügyi joggyakorlat-elemző csoportok együttes ülésén sor került a Részjelentés és a kapcsolódó KMK vélemény tervezetének a megvitatására.

2012 novemberében elkészült a Részjelentés átdolgozott tervezete.

2012. november 26-án az idegenrendészeti és menekültügyi joggyakorlat-elemző csoport együttes ülésén került sor az átdolgozott és végleges Részjelentés elfogadására, valamint a KMK véleménytervezet kollégium elé való beterjesztésének elfogadására.

2012. december 10-én a KMK véleményt, **2012. december 17-én** a menekültügyi és idegenrendészeti joggyakorlat-elemző csoportok együttes Részjelentését elfogadta a Közigazgatási és Munkaügyi Kollégium [lásd 2/2012. (XII.10) KMK vélemény a biztonságos harmadik ország megítélésének egyes kérdéseiről].

2013. május 30-án az idegenrendészeti joggyakorlat-elemző csoport elfogadta összefoglaló véleményét, melyet a Kúria Közigazgatási és Munkaügyi Kollégiuma **2013 szeptemberében** hagyott jóvá [2012.El.II.F.1./9.].

2013. június 6-án elkészült a menekültügyi joggyakorlat-elemző csoport munkaterve.

2013. június - augusztusa között sor került a menekültügyi statisztikai adatok beszerzésére, az aktavizsgálati tervek elkészítésére.

2013. szeptember 9-én a menekültügyi joggyakorlat-elemző csoport megtartotta alakuló ülését, amelyen elfogadta a munkatervet, az akta vizsgálat szempontjait, az aktabekérés módját.

2013. szeptember 30-án elkészült az ország-információs központra vonatkozó tervezet, melyre **októberben** a csoporttagoktól és a tanácskozási joggal bíró idegenrendészeti joggyakorlat-elemző csoport volt tagjaitól számos észrevétel érkezett.

2013. október 3-án Dr. Tóth Kincső kúriai tanácselnök helyett Dr. Buzinkay Zoltán kúriai tanácselnököt és dr. Rothermel Erika kúriai bírót jelölték csoporttagnak.

2013. október 21-én a bekért akták alapján megkezdődött a menekültügyi peres és nemperes akták vizsgálata.

2013. december 20-án befejeződött az aktavizsgálatok első köre. Az aktavizsgálat során 120 fele-fele részben peres és nemperes jogerősen lezárt ügyet vizsgált a csoport, melyből 60 a debreceni, 40 a fővárosi, 20 pedig a szegedi közigazgatási és munkaügyi bíróságé volt. Az aktavizsgálattal érintett időszak 2012. szeptember-2013 májusa közötti időszak volt. A kiválasztás véletlenszerű volt azzal, hogy csak érdemi befejezéssel zárt ügyeket érintett, továbbá tekintettel voltunk a nemzetiségi megoszlásra is. Mivel a debreceni akták között több megszüntetéssel zárt ügy volt, ezért néhány ezek közül is elemzésére került, de nagy részüket cseréltük érdemi befejezéssel lezárt ügyekre 2013. november végén. Tekintettel arra, hogy menekültügyi joggyakorlata a Kúriának nincsen, ezért az elsőfokú bírák is aktívan részt vettek az aktavizsgálatban oly módon, hogy a budapesti tag elemezte a szegedi, debreceni, a debreceni tag a budapesti, szegedi, a szegedi tag pedig a budapesti és debreceni aktákat, melynek eredményeként az elsőfokú bírák megismerhették egymás gyakorlatát. Emellett a kúriai bírák végezték az akták mintegy harmadának vizsgálatát. Az aktavizsgálat a 2012 évi érdemben befejezett ügyeknek több mint 15%-át (247 ügyből 40-et), a 2013. január-május között érkezett befejezéseknek több mint 60%-át érintette (128 ügyből 80 ügyet).

2014. január 15-én további 30 menekültügyi őrizetes akta vizsgálatának megkezdésére került sor, 10-10 akta került bekérésre a kiskunhalasi, a debreceni és a nyírbátori járásbíróságról, 2013. július- 2013. december közti időszakból.

2014. február 21-én elkészült a menekültügyi őrizetes akták vizsgálati anyaga.

2014. március 1-én Csák Zsolt kúriai büntető bíró csoporttagként kijelölésre került.

2014. március 10-én elkészült a joggyakorlat-elemző csoport véleményének első tervezete, a BÁH, a Magyar Helsinki Bizottság, a tagok illetve az idegenrendészeti joggyakorlat-elemző csoport tagjainak észrevételei, valamint az aktavizsgálatok eredményei, és az OBH tolmácsdíjak kiutalásával kapcsolatos megkeresése alapján.

2014. március 25-én a menekültügyi joggyakorlat-elemző csoport megvitatta a vélemény első tervezetét.

2014. április 15-éig átdolgozásra került a csoport ülésén elhangzottak és a további beérkezett előkészítő anyagok alapján a csoport összegző véleményének második tervezete.

2014. április 30-án megküldésre került a véleménytervezet 8 jogi karnak, a Nemzeti Közszolgálati Egyetemnek, a Magyar Helsinki Bizottságnak, a BÁH-nak, a Nemzetközi Migrációs Szervezetnek, az ENSZ Menekültügyi Főbiztosságának, az Országos Bírósági

Hivatalnak, az Alapvető Jogok Biztosa illetékes osztályvezetőjének, továbbá az Európai Jogi Szaktanácsadói Hálózat szaktanácsadó bíráinak, valamint a menekültügyi őrizetet tárgyaló bíróságoknak.

2014. május 26-án a joggyakorlat-elemző csoport és az európai jogi szaktanácsadó bírák hálózata közös konferencián mutatta be a véleménytervezetet, mely konferencián széles szakmai nyilvánosság előtt megvitatásra került. Ezt követő csoportülésein megvitatásra és feldolgozásra kerültek a konferencián elhangzott vélemények.

2014. május 28-án a joggyakorlat-elemző csoport lezárta a vélemény tervezetét.

2014. június 2-i záróülésein elhatározott módosításokkal elkészült az elfogadott összefoglaló vélemény végleges szövege, amelyet a joggyakorlat-elemző csoport írásos szavazással **2014. június 23-án** elfogadott, és a Kúria Közigazgatási és Munkaügyi Kollégiuma elé terjesztette a Kollégium vezetőjén keresztül.

1.2. A joggyakorlat-elemző csoport tagjai

Kúriai bírák: Buzinkay Zoltán 2013 októberétől, Fekete Ildikó, Kovács András György, Márton Gizella, Rothermel Erika 2013 októberétől, Tóth Kincső 2013 októberéig, (közigazgatási ügyszak), Csák Zsolt 2014 februárjától (büntető ügyszak);

Közigazgatási és munkaügyi bíróságok bírái: Béri András (Szeged), Pál Zoltán (Debrecen), Nagy Anita (Budapest);

Járásbíróági bírák: nem volt szükség járásbíróági bírákra, tekintettel arra, hogy kirendeléssel a Debreceni KMB bíráinak, így Pál Zoltán csoporttagnak volt gyakorlata a menekültügyi őrizet terén;

Külső szakértők: Nagy Boldizsár (Central European University docense, Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar adjunktusa) 2013 januárjától; Tóth Judit (Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar docense).

A idegenrendészeti joggyakorlat-elemző csoport tagjai tanácskozási és észrevételezési joggal rendelkeztek.

A joggyakorlat-elemző csoport munkáját **érdemi és adminisztratív** szempontból egyaránt segítő **kúriai tisztviselők** voltak: 2012-ben Robotka Imre, 2013-ban Barabás Gergely kúriai közigazgatási bírósági titkárok, illetve 2014-ben Szegedi László tanácsjegyző.

1.3. A joggyakorlat-elemző csoport által alkalmazott eljárási szabályok

Ha nincs legalább 4/5-ös többség (minősített többség) egy adott jogértelmezési kérdésben, és a jogértelmezési kérdés olyan jellegű, hogy jogegységi határozat tárgya lehet, akkor a csoport jogegységi döntést javasol. Ugyanez a helyzet, ha konszenzus van a jogértelmezési kérdésben, de az ellentétes egy meghozott EBH-val.

Ha nincs teljes konszenzus, de legalább a tagok 4/5-e egyetértett a jogértelmezési kérdésben, akkor kollégiumi vélemény közzétételét és EBH közzétételét javasolja a csoport (feltéve, hogy a jogértelmezési kérdés olyan jellegű, hogy kollégiumi vélemény illetve EBH tárgya lehet.)

Ha teljes konszenzus van egy jogértelmezési kérdés tekintetében, azt az összefoglaló vélemény tartalmazza az összegző megállapítások körében. Minden olyan esetben, amikor nincs teljes konszenzus, de az adott kérdés jellegénél fogva nem lehet jogegységi határozat, vélemény, vagy EBH tárgya, akkor azt szintén csak az összefoglaló vélemény összegző megállapításai tartalmazzák.

Minden olyan esetben, amikor jogértelmezéssel nem volt feloldható a jogalkalmazási probléma, akkor elsődlegesen az OBH felé tett igazgatási jellegű javaslatokat fogadott el a csoport, esetleg külső, igazságszolgáltatásban közreműködő szervek felé fogalmazott megajánlásokat, és csak végső esetben tett javaslatot jogalkotásra.

Az írásbeli szavazások elrendelésekor azt a szabályt alkalmazta a csoport, hogy ha a szavazás során három tag kéri ülés összehívását és a személyes szavazást, akkor az írásbeli szavazás eredménytelen, és az ülést vita és szavazás céljából össze kell hívni. Ilyen esetre nem került sor.

2. A vizsgálat tárgya, szempontjai

2.1. A menekültügyek

A vizsgálat tárgya a menekültügyi bírósági joggyakorlat volt, így mindazon ügyek vizsgálata, melyek során a Met. rendelkezései alapján járt el a hatóság, beleértve mind a peres, mind a nemperes bírósági ügyeket, valamint 2013. július 1-ével bevezetett menekültügyi őrizet gyakorlatát is. A vizsgálat kiterjedt a magyar jog és az európai jog – beleértve az EJEB joggyakorlatát – összhangjára vagy ütközésére is.

Az idegenrendészeti joggyakorlat elemzés eredményei alapján a vizsgálat tárgyát képezte az a kérdés, hogy a visszaküldés tilalmának (*non-refoulement elv*) megítélése, továbbá kifejezetten a menedékjogi kérelmek elbírálása érdekében ország-információt szolgáltató egység felállítására van-e szükség, valamint a minősített adatokat miként kell kezelni a menekültügyi (valamint idegenrendészeti) eljárásokban illetve a bírósági felülvizsgálat során. Egyben az elemzés eredményeinek gyakorlatban való hasznosulását is vizsgáltuk az idegenrendészeti őrizet területén tett megállapítások kapcsán.

Gyors döntést igénylő jogalkalmazási problémaként jelentkezett a Met. 51. § (2) bekezdés e) pontján alapuló végzések bírói felülvizsgálata, ezért sor került olyan közös ülésekre is, ahol mindkét joggyakorlat-elemző csoport tagjai szavazati joggal vettek részt, és sor került ebben a témában a Részjelentés elfogadására. E Részjelentés a visszaküldés tilalmát érintő alapvető eljárásjogi kérdésekben már állást foglalt [2012. december 17., a Kúria Közigazgatási és Munkaügyi Kollégiuma által elfogadott menekültügyi és idegenrendészeti joggyakorlat-elemző csoport részjelentése <http://www.lb.hu/hu/joggyakorlat-elemzo-csoportok-osszefoglaloi>, továbbá lásd 2/2012. (XII. 10.) KMK vélemény a biztonságos harmadik ország megítélésének egyes kérdéseiről].

2.2. A vizsgálati szempontok

Az elemzés során az alábbi hét vizsgálati szempontot vett figyelembe a joggyakorlat-elemző csoport:

1. Az eljárási határidők betartásának vizsgálata.
2. A debreceni, fővárosi és szegedi peres és nemperes ügyek aktáinak vizsgálata alapján azonosított ellentmondó joggyakorlatra utaló jogértelmezési kérdések vizsgálata.
3. Az emberi jogi szempontok érvényesülésének vizsgálata, elsősorban az EuB és az EJEB gyakorlatára, valamint az UNHCR állásfoglalásaira, iránymutatásaira figyelemmel. Szükséges megjegyezni, hogy a joggyakorlat-elemző csoport nem foglalkozott olyan kérdésekkel, amelyek a magyar menekültügyi, elsősorban őrizetet

érintő joggyakorlat kritikáját jelentik, de nem kapcsolódott a hazai bírói felülvizsgálathoz.

4. A vizsgálat kiterjedt a UNHCR jelentésében megfogalmazott, a bírói szervezetet és a bírák képzését érintő ajánlások¹ értékelésére is, amennyiben a csoport vizsgálta, hogy a menekültügyi őrizettel összefüggésben az idegenrendészeti joggyakorlat-elemző csoport összefoglaló véleménye szerinti az őrizetnek a közigazgatási ügyszakba utalása fenntartható-e. Emellett az is a vizsgálat tárgyát képezte, hogy az új menekültügyi őrizetre vonatkozó szabályozás a korábbi álláspontot erősíti vagy pedig gyengíti.
5. A vizsgálat során törekedtünk az idegenrendészeti joggyakorlat-elemző csoport korábbi összefoglaló véleményében foglalt megállapítások figyelembe vételére.
6. Fontos szempont volt az elemzéskor, hogy a vizsgálat kizárólag az ítélkezési gyakorlatra terjedt ki, és csak ezzel összefüggésben vizsgáltuk a hatósági joggyakorlatot. Így számos, a hazai menekültügyi rendszert érintő, de a bírósági felülvizsgálathoz, valamint a peres és nemperes eljárások jogértelmezési kérdéseihöz nem kapcsolódó kérdés nem voltak tárgya az elemzésnek.
7. Végül meghatározó vizsgálati szempont, egyben cél volt, hogy a csoport az egyes jogértelmezési kérdések megoldásakor csak a legvégső esetben tegyen jogalkotási javaslatot. A joggyakorlat-elemző csoport 2013 szeptemberében tartotta alakuló ülését. Tekintettel arra, hogy 2013 év első felében – azonos jogszabályi háttér mellett – a hatósági gyakorlat megváltozott, majd 2013 nyarán lényeges kérdésekben maguk a jogszabályok is megváltoztak, a korábban lényeges jogértelmezési kérdések lényegtelené váltak. Ugyanakkor az új szabályozás új kérdéseket szült és továbbiakat vethet fel. Ezek a tényezők rendkívüli módon megnehezítették a joggyakorlat elemzését. A joggyakorlat-elemző csoport meggyőződése szerint – különösen a közigazgatási ügyszakot érintő témákban – fontos jogalkalmazási érdek fűződik a jogszabályi háttér stabilizálódásához, mivel ez biztosíthatja a jogalkalmazás egységét. Ennek érdekében a joggyakorlat-elemző csoport alapvető fontosságúnak tartotta, hogy ne járuljon hozzá a permanens és a koherens joggyakorlat kialakulását eleve reménytelené tevő jogszabály-módosítások számának növeléséhez. Ezért ahol egyszerű jogértelmezés útján nem volt a probléma feloldható, ott is inkább a bírósági szervezeten belüli igazgatási jellegű intézkedések hatékonyság- és joggyakorlatot-befolyásoló hatásaira helyeztük a hangsúlyt és a bírósági szervezetrendszeren belül kezelhető javaslatokkal éltünk. Csak akkor éltünk jogalkotási javaslattal, ha a probléma hatékonyan igazgatási intézkedéssel sem volt kezelhető.

¹ UNHCR 2012. áprilisi „Magyarország, mint menedéket nyújtó ország” jelentése, 46.; 18. Ajánlások.

3. A vizsgált tárgykörök részletes elemzése

3.1. Eljárási határidők betartása

Menekültügyi pereket a Debreceni, Fővárosi és a Szegedi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság tárgyal. A statisztikai adatok azt mutatták, hogy 2012-ben az érkezések majdnem 77%-a, 2013. január-május közötti időszakban a 66% jutott Debrecenre, Szegedre 4% illetve 7%-a, a fővárosra pedig közel 20% illetve 2013 első öt hónapjában 25%-a.

A jogalkotó a 2011. április 1-jén hatályba lépett Pp. 326. § (13) bekezdésének, mint illetékességi szabálynak a beiktatásával a Fővárosi Törvényszék terhelését jelentősen csökkentette, melynek hatása a 2012-es évben kezdett megmutatkozni. Másrészt az OBH a 2013. január 1-jétől működő Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság kialakítása során olyan bírói és egyéb kiegészítő létszámot biztosított, amely szintén hatékonyan szolgálta a leterheltség folyamatos enyhülését, a vidéki és Fővárosi Törvényszék illetékességi területére eső ügyek befejezési időtartamának arányossá válását.

A fővárosban az enyhülés folyamatosan megmutatkozott, amennyiben 2012-ben a felhalmozott hátralékot a bírák ledolgozták, és az 59 érkezett peres ügyhöz képest 146 ügyet fejeztek be, melyek közül a legtöbb 1 éven túl fejeződött be (51 ügy), míg néhány 2 éven túli ügyet kivéve a többi egy éven belül közel azonos megoszlásban 3, 6 hónap illetve 1 éven belül² fejeződött be. Ezért 2013 első öt hónapjában a korábbi 20% körüli értékhez képest a peres ügyek 62%-a fejeződött be három hónapon belül. Ugyanakkor az ügyek további 20% még mindig 6-12 hónap közötti időszakban fejeződött be.

Debrecenben a peres ügyek fele-fele arányban fejeződtek be 3 illetve 6 hónapon belül, és az ügyeknek mintegy 6%-a lépte túl a 6 hónapot de maradt 1 éven belül. 2013 első öt hónapjában az arányok ugyanezek azzal az eltéréssel, hogy az ügyeknek 11%-a 6 hónapon túl, de egy éven belül fejeződött be és megjelent az első 1 éven túli ügy.

Szegeden a peres ügyek hozzávetőlegesen 80%-a 2012-ben és 2013 első öt hónapjában pedig 60%-a három hónapon belül fejeződött be. A vizsgált esetek alacsony száma miatt ebből azonban nem lehet következtetést levonni.

² A bírósági statisztika nem követi a Met. 68. § (3) bekezdésében foglalt 60 napos határidőt, melynek oka, hogy a különös eljárási szabályok gyakori változásának követése lehetetlenné tenné a statisztikák érdemi értékelését. Erre jó példa, hogy csak 2013. január 1-e óta 60 napos a határidő, korábban 45 munkanap volt, ami gyakorlatban közel azonos időtartam ugyan, de nem teljesen.

Mind Debrecenben, mind a fővárosban három ügy közül kettő fejeződik be ítélettel, minden harmadik ügy pedig nem érdemi befejezéssel tipikusan megszüntetéssel – amelynek oka az, hogy a menedékjogot kérő időközben ismeretlen helyre távozik.

Az aktavizsgálatok alapján megállapítható, hogy a korábbi 45 munkanapos, illetve 2013-ban 60 napos határidőt akkor tudják betartani a bírák, ha az első tárgyaláson ítéletet tudnak hozni, míg minden más esetben ez túllépésre kerül. Tipikus oka a határidő túllépéseknek, hogy a felperes tartózkodási helye ismeretlenné válik és ezért szükségessé válik a hirdetményi idézés illetve az ügygondnok kirendelése. Ebből következik, hogy permegszüntetések tipikusan három-négy hónapot vesznek igénybe. Emellett ilyen okok között szerepelt többek között szakvélemény beszerzése, más okirat beszerzése, tolmácsolási probléma, amelyek mind az első tárgyalás halasztásához vezettek. Míg a fővárosban és Szegeden 3-4 hónap alatt átlagosan befejeződnek az ügyek, addig Debrecenben egy kicsit hosszabb inkább 5 hónap felé közelít, ami egy enyhe – de trendjében növekvő – túlterheltséget jelez.

Az egyértelműen megállapítható, hogy a mindenféle hatásvizsgálat nélkül bíróságoknak előírt véghatáridő nem egyeztethető össze a Pp. 2. § (1) és (2) bekezdésének garanciális szabályaival, a tisztességes eljárás elvével és a hatékony jogorvoslattal (Emberi Jogok Európai Egyezménye 6. cikk és 13. cikk).³ Jellemző, hogy míg a hatóságnak lehetősége van határidő hosszabbításra, vannak olyan eljárási cselekmények, melyek nem számítanak be a határidőbe, köztük az eljárás felfüggesztése, addig mindezekre nincs mód a peres eljárásban, e szabályozás implicit módon a per tárgyalásának felfüggesztését elvileg kizárja. Különösen megkérdőjeleződik a BÁH Belügyminiszternek szóló majd az OBH Elnökén keresztül a joggyakorlat-elemző csoport számára továbbított feljegyzés bíróságok határidő-túllépéssel kapcsolatos kritikája annak tükrében, hogy volt a szűrőpróbaszerűen vizsgált akták között olyan, amelyben az idegenrendészeti őrizetben lévő menedékkérő négy napon belül előterjesztett felülvizsgálati kérelmét csak egy hónappal később terjesztette fel. A debreceni bíróság példás gyorsasággal ebben az ügyben 37 napon belül döntött [30.114/2013]. Feltehető a kérdés, hogy van-e alapja annak, hogy a jogalkotó minden esetben szigorúan 60 napot engedjen az ügyek részletes és megalapozott, tisztességes eljárás elveit betartó módon történő elbírálásra, mikor a hatóságnak nem egy esetben még az iratok felterjesztése, az ellenkérelme megfogalmazása is egy hónapig tart. Szükséges utalni e körben az Európai Unió Bíróságának Petrosian⁴ és D. és A. ügyekben⁵ kimondott azon álláspontjára is, amely szerint a kérelmek „méltányos és teljes körű” felülvizsgálatát kell elvégezni, s adott esetben egy ügy megítélése bonyolult jogalkalmazói feladat, amely nem áldozható fel a gyorsaság oltárán. Megállapítható

³ Ugyanakkor az Alkotmánybíróság a közigazgatási ügyekben a Pp. 340/A. § (2) bekezdésébe által előírt 120 napos határidővel kapcsolatban kifejtette, hogy abból, hogy az érintett ügyek munkaigényessége, vagy a közigazgatási ügyek sajátossága, bonyolultsága esetenként más és más, még nem következik, hogy a Pp. 340/A. § (2) bekezdésébe írt határidő rövidege a bírói feladatok ellátását, közigazgatási ügyekben a megalapozott döntéshozatalt – azaz az eljárás tisztességes voltát – veszélyezteti (152/B/2009. AB határozat, ABH 2010/1974.).

⁴ Az Európai Bíróság C-19/08. sz. EDGAR PETROSIAN ÉS TÁRSAI 2009. január 29-i ítéletének 52. pontja.

⁵ Az Európai Unió Bíróságának C-175/11. sz. H. I. D. ÉS B. A. 2013. január 31-i ítéletének 75. pontja alapvetően az eljáró hatóságokkal foglalkozik, ugyanakkor a 2005/85 irányelv 2. cikkének e) pontja az „eljáró hatóság” alatt kvázi bírói testületet is ért, így a kapcsolódó követelmények tágabb értelmezése is lehetséges.

a fentiek alapján, hogy a gyakorlatban a 60 napos határidő inkább olyan hatást fejt ki, hogy az első tárgyalás lehetőleg 60 napon belül kitűzésre kerüljön, és nem akadályozza az eljárás felfüggesztését, melyre volt is példa a vizsgált ügyek között előzetes döntéshozatali eljárásra tekintettel. Mindebből következik, hogy bármilyen határidőt bíróságoknak előírni részcselekmények teljesítése tekintetében lehet indokolt. Ebben a szabályozásban az első tárgyalás kitűzésére értelmezhető egy 60 napos határidő azzal, hogy a menekültügyi őrizetben lévők esetében soronkívüliség alatt 30 napon belül tartandó első tárgyalásra vonatkozó előírás szükséges és indokolt. Az eleve nem betartható határidők megszabása a bírói jogtudat rombolásával jár, amely maga után vonhatja olyan attitűd kialakulását, amely a jelentéktelenebbnek tűnő, az ügy érdeme szempontjából irrelevánsnak látszó szabályok - példaként említve az ismeretlen helyen lévő felperesnek ügygondnok kirendelése – be nem tartását is valószínűbbé teszi, amely a bírósági jogalkalmazásra nézve rendkívül káros lehet. A BÁH kései iratfelterjesztése, a jogi képviselő vagy az ügyfél elérhetetlensége egyaránt kitolják az eljárás lezárását, ezért érdemes meghatározni olyan körülményeket, amelyek az egyes részhatáridőkre nem számítanak bele. Feltétlenül ilyenek kell tekinteni a hirdetményi kézbesítés idejét.

A nemperes ügyek statisztikája együttesen tartalmazta az idegenrendészeti és menekültügyi nemperes ügyeket, melyeknek 2012-ben 43%-a, 2013 első öt hónapjában 62% Debrecenben, 29%-a, majd 2013 első öt hónapjában 25% a fővárosban, míg 2012-ben 29%-a majd 2013 első öt hónapjában már csak 10%-a Szegeden volt. Míg a 2012-es évben csak a 70%-a fejeződött be a nemperes ügyeknek 3 hónapon belül a fővárosban, addig 2013 első öt hónapjának adatai azt mutatják, hogy az illetékességi változások itt is meghozták az eredményt, hiszen egy ügy kivételével minden bíróságon minden ügy 3 hónapon belül befejeződött. Az aktavizsgálatok azt mutatták, hogy a 8 napos határidő túllépés legfeljebb minden tizedik ügyet érint, amelyek mögött tipikusan nem kiküszöbölhető eljárási okok vannak. A vizsgált hatvan nemperes ügyből csak két esetben derült az ki, hogy nem ismert ügyviteli ok, vagy szervezeti átalakulással összefüggő körülményre vezethető vissza a késedelem. A többi eset közt szerepel az, amikor áttételre kerül sor, közigazgatási irat hiányzik, vagy a kérelem visszavonása kapcsán tájékozódott a bíró. A határozat kiadása a döntést – jellemzően 2-3 napon belül követi – noha előfordult, hogy 10 nap is eltelt a kiadásig. Ugyanakkor gyakori, hogy a kézbesítés sikertelen és a kézbesítési vélelem a hirdetményi kézbesítést követően csak 1,5-2 hónap után áll be.

A joggyakorlat-elemző csoport ezért leszögezi, hogy nem állapítható meg az, hogy a gyors döntést követően a határozatok 2-3 hónap múlva kerülnek kiadásra, ahogy azt a BÁH Belügyminiszternek szóló – és jelen joggyakorlat-elemző csoport által ismert – feljegyzése tartalmazza. Ugyanakkor az is egyértelmű, hogy az esetek többségében a 8 nap betartására ügy kerül sor, hogy a beérkező iratok alapján a bíró azonnal dönt, amiből az tűnik ki, hogy a Met. 53. § (4) bekezdését egyértelműen úgy értelmezik, hogy az felülírja a Pp. 3. § (6) bekezdését.

A menekültügyi őrizettel összefüggésben megvizsgált 30 ügy alapján az volt megállapítható, hogy a bírák időben döntenek, noha a BÁH nem mindig terjeszti elő 8 nappal az őrizet lejárta előtt az indítványát a hosszabbítások esetében, ilyenkor a bíróság a rendelkező részben felhívja a BÁH-ot a határidők betartására. A végzések közzétele meghallgatott felek esetében, - a 30 vizsgált ügyből 8 esetben - automatikusan megtörtént a meghallgatást követően. A további 22 esetben a bíróság a végzést fax útján kézbesítette a hatóság számára, postai úton pedig az őrizet helyére. Ezen eljárási mozzanatnál azonban egyes esetekben némi eltérés mutatkozik egyfelől a kézbesítés időszerűsége, másfelől a tudomásra jutás módját illetően. A kézbesítésre 6 esetben csak kísérlet történt, mivel a 4 esetben kérelmezők ismeretlen helyre távoztak, illetve 2 esetben még az eljárás alatt megszüntették az őrizetüket. A fax útján is eljuttatott végzések kihirdetésére általában (11 esetben) egy napon belül sor került, azt megelőzően, hogy a postán küldött példány megérkezett volna. További 5 esetben a bírói utasításhoz képest 10-15 nap múlva adták át a kérelmezőnek.

A közzételezés módját illetően 4 esetben – (feltehetően szóbeli) fordítás után – adták át a végzést, 2 esetben tolmács feltüntetése nélkül, további 10 esetben tolmács útján gondoskodtak a kihirdetésről. E tapasztalatok alapján megállapítható, hogy a postai kiadás tekintetében indokolt igazgatási intézkedéssel felhívni az érintett ügyviteli dolgozók figyelmét, hogy a kiadás soron kívül, lehetőleg aznap, de legkésőbb másnap történjen meg.

3.2. Menekültügyi bírósági eljárásokat érintő jogértelmezési kérdések

3.2.1. Általános megállapítások, a határozatok indokolása

Az aktavizsgálat alapján megállapítható, hogy a bíróságok a menekültügyi perekre közel azonos – a jogszabályoknak megfelelő - standardokat alakítottak ki, a hibák előfordulása sok esetben egyedi, ahogy az indokolások minősége és mélysége is inkább az adott bíró személyétől, mint a bíróságtól függ, mindezt kiegészítve azzal, hogy az ítéleti indokolások átlagos minősége kielégítő. Eltérő eljárási jogi gyakorlatra, amelyből általánosítható következtetések vonható le a tolmácsolás minőségének biztosításával kapcsolatban találtunk.

Debreceni ügyekben több esetben előfordult, hogy a tolmács *hamis tolmácsolásra való figyelmeztetése* nem történt meg (vagy az nincs rögzítve a jegyzőkönyvben), noha a tolmácsra is alkalmazni kell a szakértőkre vonatkozó szabályokat. Debrecenben és Szegeden nem gyakorlat, hogy a bíró a tolmács segítségével az elhangzottakat *visszafordíttatja*, ami fővárosi gyakorlat, és aminek nagy jelentősége van ezekben az ügyekben, mivel ilyenkor a tolmácsolás nehézségei miatt⁶, gyakori – az akár ügy eldöntését is befolyásoló – pontosítás.

⁶ GYULAI Gábor: „Hinni vagy nem hinni...Ez itt a kérdés – A szavahihetőség megállapítása menekültügyekben: Mítoszok,

Az ítéletek indokolása mindegyik bíróságon – egy-két kivételtől eltekintve – részletes, kellően egyediesített, ország-információkra is kiterjedő, azonban az oltalmazotti kategória értékelésére a fővárosi gyakorlat jellemzően nagyobb hangsúlyt fektet. Mivel a gyakorlatban előfordult, hogy hol az egyik, hol a másik védelmi kategória értékelése elmarad, ezért javasolható, hogy a bíró mindig menjen végig a védelmi kategóriák sorrendjében a legerősebbtől a legkisebb védelmet nyújtó kategóriáig, pontosan idézze be a vonatkozó jogszabályokat és írja le /elutasítás esetén/, hogy ezen védelmi kategóriának mely nyilatkozatok vagy bizonyítékok alapján nem felelt meg a felperes.

3.2.2. *Eltérő gyakorlat vizsgálata a peres ügyekben*

A különböző bíróságok közötti eltérő gyakorlatot - ami nem egy-egy eseti döntés eltérésből eredt - az afgán kérelmezők Kabulba való visszatérés lehetőségének megítélése körében a fővárosi és debreceni, és az üldözés személyes jellegének megítélésében a debreceni-fővárosi és szegedi ítélkezési gyakorlat között találtunk. Más eltérések esetében nem volt egyértelmű, hogy eseti, vagy rendszeres hibáról van szó.

A Kabulba való visszatérés lehetőségének megítélése körében tapasztalt eltérés alapvető okaként az ország információk eltérő értékelése volt azonosítható. A fővárosi ítéletek rendszerint – bár nem mindig megjelölve – a Met 61.§ c.) pontjára alapítják az oltalmazotti elismerést, tehát úgy értékelik az ország-információkat, hogy a Kabulba visszaküldött személyek megkülönböztetés nélküli erőszaknak lehetnek kitéve. A BÁH EJEB ítéletekre való hivatkozásait azon az alapon utasítják el, hogy az EJEB az EJEE 3. cikkének sérelmét vizsgálja, nem a megkülönböztetés nélküli erőszakot és az azzal szembeni belső védelmi alternatívát.⁷ Az EJEB nem szerez be továbbá friss ország-információt döntései során, és a legutolsó ország-információk és az EJEB döntés között eltelik legalább fél év, tehát az EJEB döntései más ország-információkon alapulnak, mint a konkrét hazai ügyek. Az EJEB nem vizsgál olyan körülményeket, melyre a fél nem hivatkozik, továbbá az EJEB döntésekben is rendkívüli jelentősége van az ügy egyedi körülményeinek. A Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság a hivatkozott EJEB ítéletekből azt a következtetést vonta le, hogy ha a kérelmező rendelkezik támogató családtagokkal Afganisztánban, akkor küldhető vissza még egy egyedülálló, egészséges, nőtlen férfi is.⁸ A fővárosi ítéletek továbbá a belső menekülési

tények, kihívások” *Fundamentum*, 2013/2., 143-144.

⁷ A Kvalifikációs irányelv a kiegészítő védelemre jogosultság feltételei közt határozza meg a súlyos sérelem veszélyét, így a belső vagy nemzetközi konfliktusban a megkülönböztetés nélküli erőszak miatti súlyos fenyegetettséget.

⁸ Lásd az Emberi Jogok Európai Bíróságának S.H.H. v. UNITED KINGDOM (60367/10 sz. kérelem, 2013. január 29.) ügyben született ítéletét. Az EJEB azért utasította el a kérelmet, mert az általános fenyegetettség mértékét nem találta a 3. cikkben szereplő tilalmat elérőnek. Ezért a kérdés az volt, hogy a fogyatékkal élő személy (jobb lábát amputálták, a bal lába sérült volt) fogyatékosága indokolja-e a visszaküldés tilalmának alkalmazását, és megállapította, hogy a kérelmező családtagokkal rendelkezik Afganisztánban, valamint vitatta, hogy a fogyatékkal élés növelné az embertelen bánásmód veszélyét. Az ítélethez fűzött különvélemény ugyanakkor azt vitatta, hogy a felperes két családos nővére képes és hajlandó lenne a felperes támogatására, erre vonatkozó utalást ugyanis nem tartalmaztak az iratok, ez azonban nem változtat azon, hogy a többségi döntés szerint családos emberről volt szó; Lásd az Emberi Jogok Európai Bíróságának H. AND B. v. UNITED KINGDOM

útvonalak lehetőségre kevésbé koncentrálnak, e körben előadott alperesi érvekre az ítéletek indokolása kevésbé reagál. Előfordult esetenként, hogy egyáltalán nem reagált. Ezzel szemben a debreceni ítélkezési gyakorlat az ország-információkat úgy értékeli, hogy Kabulban nincs megkülönböztetés nélküli erőszak, ezért vizsgálja, hogy sérülékeny csoportról van-e szó és az ügy egyedi körülményeit tekinti döntőnek.

Fontos hangsúlyozni, hogy az aktavizsgálatok teljes mértékben alátámasztották azt a menekültügyekben ismert alapvető tényt, hogy mindegyik ügy egyedi, az egyedi körülményeknek az érdemi megítélésben döntő jelentősége van. Például a Kabulba való visszatérés lehetősége tekintetében nem mindegy, hogy egy hazára nemzetiségű, pszichiátriai kezelés alatt álló személyről van szó, vagy egy hegyi pásztorról, aki nagyobb városban sosem járt ekként a súlyos sérelem lehetőségének is jobban ki van téve, vagy egy olyan személyről, aki városi származású, autószerelő foglalkozása van.

Tekintettel arra, hogy alapvetően nem jog, hanem ténykérdések különböző megítélésén alapul az ellentétes gyakorlat, mely tények időben változnak, illetve változhatnak, ezért nem javasolható az ellentétes gyakorlat feloldására jogegységi határozat kezdeményezése.

A BÁH Belügyminiszternek írt feljegyzése szerint a fenti eltérő gyakorlat súlyos következménye az, hogy az afgán kérelmezők igyekeznek a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság illetékessége alá tartozó tartózkodási helyet szerezni abból a célból, hogy rájuk nézve kedvezőbb döntés szülessen. A joggyakorlat-elemző csoport ugyanakkor megállapította, hogy ugyanez a törekvés tetten érhető az alperesi BÁH részéről is. A bírák beszámoltak arról, hogy érzékelhető egy olyan gyakorlat, mely szerint csak azért szállítanak a balassagyarmati szállásról Debrecenbe egyes afgán menedékkérőket, hogy a Debreceni Közigazgatási és Munkaügyi Bíróságon rögzüljön az illetékesség a felülvizsgálati kérelem beadásakor, majd nyomban visszaszállításra kerülnek. A BÁH ugyanakkor kivizsgálta ezt az esetet, de ilyet nem talált. Erre tekintettel is kérte, hogy ha bármilyen ilyen esetről bárkinek tudomása van, azt jelezze a BÁH felé, mert azt nyomban kivizsgálják.

2014. március 31-én menekültügyi őrizettel kapcsolatos ügyek tárgyalására kirendelték a debreceni közigazgatási bírákat a járásbíróságra, mely bírák az idegenrendészeti joggyakorlat-elemző csoport összegző véleményét figyelembe véve megkövetelték a hatóságtól az iratok csatolását. Az eltérő szemlélet és gyakorlat együtt oda vezetett, hogy jóval nagyobb számban szüntették meg a menekültügyi őrizetet. A debreceni közigazgatási bírák arról számoltak be, hogy ebben az esetben is a BÁH akként reagált, hogy hétköznapi módon, amikor a debreceni közigazgatási bírák jártak el lecsökkent az ügyek száma, és ha lehetett hétvégére tartalékolták az őrizet meghosszabbításra vonatkozó indítványok előterjesztését, amikor a járásbíróság bírái

(70073/10 és 45539/11 sz. kérelmek, 2013. április 9.) ügyben született ítéletét. Az EJEB megállapította ebben az ügyben a fiatal egészséges felnőtt nőtlen férfi kérelmező visszaküldhető Kabulba. Megjegyzendő ugyanakkor, hogy a visszaküldött kérelmező ugyan „single” (egyedülálló), de az ítélet szerint családtagjai, köztük két lánytestvére is élnek Kabulban (114. bek.). Ez a helyzet nem azonos azzal, ha valakinek nincsen hozzátartozója.

jártak el. A helyzet a hatóság képviselőivel történő egyeztetést követően rendeződni látszik, de ez a hatóság képviselőinek jóindulatán múlik.

Ez a sajátos „forum-shopping” rendszer rámutat arra, hogy bár a Fővárosi Bíróság (utóbb Törvényszék majd Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság) leterheltségét az új illetékességi szabályozás ugyan megoldotta, de számtalan olyan hozadéka lett, amely az illetékességi szabályok megváltoztatását megelőzően elvégzett részletes hatásvizsgálat hiányában nem volt prognosztizálható.

A menedékjogra vonatkozó nemzetközi standardok, az Alaptörvény XIV. cikke továbbá a Met. is következetes abban, hogy a legmagasabb szintű nemzetközi védelmet nem csupán az üldözötteknek, de azon személyeknek is biztosítani kell, akiknek üldözéstől való félelme megalapozott. A Kézikönyv 41. pontja értelmében az „üldözéstől való megalapozott félelem”, mint a definíció szubjektív eleme tekintetében számításba kell venni a kérelmező személyes, családi háttérét, saját faji-, vallási-, nemzetiségi-, társadalmi- vagy politikai csoporthoz tartozását, saját helyzetértékelését, személyes tapasztalatait – más szóval mindazt, ami jelzésül szolgálhat arra, hogy kérelmének döntő indítéka a félelem. A 42. pont alapján általánosságban a kérelmező félelme akkor tekinthető megalapozottnak, ha valószínűsíti (*establish to a reasonable degree*)⁹, hogy számára a további tartózkodás származási országában a menekült definíció szerinti okokból nem várható el. Lényeges a Kézikönyv 43. pontjának megállapítása, amely szerint e megfontolásnak nem feltétlenül kell a kérelmező személyes tapasztalatain alapulnia. Az, ami például a kérelmező barátaival, rokonaival, azonos faji- vagy társadalmi csoporthoz tartozó társával történt, jól bizonyíthatja, hogy félelme, miszerint előbb, vagy utóbb ő is az üldözés áldozata lett volna, megalapozott.¹⁰ Mindezért e kérdésben a debreceni/fővárosi álláspont az osztható. Elvi döntésként való közzététele valamelyik ítéletnek még sem javasolható, mivel az egyéni körülmények összessége határozza meg a helyes döntést, ezért későbbi rutinszerű hivatkozása egy ilyen elvi döntésnek nagy hibalehetőséget rejt magában.

Hasonló tartalmi kérdés, hogy a fővárosi gyakorlat szerint a külföldön (tipikusan Afganisztánban) „idegen erőknél” tolmácsolást végző személyeket a tálibok kémnek, emiatt célpontnak tekintik, a kérelmezőket a nekik tulajdonított politikai vélemény miatt üldözik. A Met. 64. § (4) bekezdése szerint annak értékelésekor, hogy a kérelmező üldöztetéstől való félelme megalapozott-e, nincs jelentősége annak, hogy a kérelmező ténylegesen rendelkezik-e az üldözés alapjául szolgáló jellemzőkkel, ha üldözője úgy tekinti, hogy e jellemzőkkel rendelkezik. Ugyanakkor az egyik debreceni ügyben [K.29.741/2013.] a felperesi képviselő

⁹ A kézikönyv közkeletű magyar fordítása hibás. A 42. pont – az egyezmény szellemét és későbbi nemzeti ítélkezési gyakorlatot követve – nem okszerűségi láncot vagy teljes bizonyítást követel, hanem azt, hogy a félelem ésszerű mértékben (*to a reasonable degree*) alátámasztott, azaz valószínűsített legyen.

¹⁰ A jól megalapozott félelem doktrínájának mindmáig mérvadó kifejtését James Hathaway kínálja, aki meggyőzően érvel amellett, hogy a személy értelmi állapota tulajdonképpen közömbös: egyedül az számít, mi vár rá visszatérte után. Erre pedig az általános elnyomás mértékéből, az általános emberi jogi helyzetből és a kérelmezőhöz hasonló helyzetű személyek sorsából kell és lehet következtetni, a kérelmezőt korábban ért üldöztetés mellett vagy ahelyett, ha ilyen nem volt [lásd részletesen: James HATHAWAY: *The Law of Refugee Status*, Butterworth, Toronto, 1991. 75 – 97.].

erre hivatkozott beadványában, ennek ellenére ezt a bíró genfi oknak nem tekintette és „csak” oltalmazottkénti elismerésre látott lehetőséget.

Egy iráni kérelmező ügyében [K.29.900/2013.] a debreceni bíró kifejezetten leírta, hogy a felperest üldözik, alkalmazza a „kétség esetén javára” elvet, ennek ellenére a *sur place* menekültkénti elismerésre nem látott lehetőséget és csupán oltalmazottként ismerte el a felperest, szemben a fővárosi gyakorlattal. Itt feltehető, hogy a megfelelően kifinomult szóhasználat hiánya is állhat az észlelt joggyakorlati eltérés mögött.

Összegezve az állapítható meg, hogy a menekültügyek megítélésekor két releváns elem értékelése a döntő: a kérelmező szavahihetősége, és az ország-információk értékelése. Míg a szavahihetőség értékelésében való eltérések a bírák gyakorlottságának, tapasztalati tőkájének eltérő szintjéből ered, és tipikusan egyedi és nem típus jellegű ellentétes gyakorlatokat eredményez, addig az ország-információk eltérő értékelése alapjaiban meghatározhatja számos ügy érdemi eldöntését.

A fentiek alapján az a következtetés vonható le, hogy a jelenlegi illetékességi szabályok ugyan megoldották azt, hogy a Fővárosi Bíróság (utóbb Törvényszék, majd Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság) leterheltsége megszűnjön, és a menekültügyek elbírálása felgyorsuljon, ugyanakkor e változás a bírósági szervezetrendszer egésze szempontjából szakmailag egyértelműen nem kellően előkészített döntés volt, újfajta terheltségi-, igazgatási-, szervezési problémákat hordoz magában akár középtávon is.

Három okból is újfajta nehézségek állnak elő.

Az első nehézség az, hogy a Kúria jogegységesítő eszközrendszere nem alkalmas a joggyakorlat egységesítésére, mert a bírói döntés két különösen releváns eleme, a szavahihetőség és az ország-információk értékelése a tényállás megállapítás eszköze.

Második az, hogy jelenleg nincs olyan másodfokú bíróság, amelynél az ügyek összefutnak, következésképpen hiányzik az a fórum, amely hatékonyan képes lenne a gyakorlat egységesítésére az ország-információk egységes értékelésének kialakításával.

A harmadik nehézség pedig az, hogy a jogszabályváltozást megelőző hatásvizsgálat hiányában olyan illetékességi okot határoztak meg, amely nem teszi lehetővé a törvényes bíróhoz való jog objektív – az alperesi hatóság által rendszerszinten nem befolyásolható – érvényesülését. Ez ráadásul a bírósági szervezetrendszer leterheltsége szempontjából is hátrányos, hiszen csak erőforrások függvénye – különösen kiterjedt menekültügyi őrizeti rendszer mellett – az, hogy az alperesi hatóság melyik bíróság eljárását preferálja. Az adott bíróság és alperesi szerv közti jelentősebb konfliktus akár oda is vezethet, hogy idővel tovább vándorolnak a menekültügyek más bíróságokra, ahol előlről kezdődik az a folyamat, hogy amíg a bírák tapasztalatlanok addig jobban hagyatkoznak a hatóságra, és ahogy kialakul a gyakorlattal az értékelési tapasztalat, szükségszerűen alakul ki a hatósággal való konfliktus is.

Az ügyek „továbbvándorlása” ráadásul az igazgatási- leterheltségi problémák rendszerbe kódolt állandósulásával jár. A munkacsoport nem talált olyan illetékességi okot, ami a „forum-shopping” problémát orvosolná. Objektív szabályozást eredményezne a jelentkezés illetve elfogás helye szerinti bíróság illetékessége, ez azonban azt jelentené, hogy majdnem minden ügy a Szegedi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróságra illetve őrizet esetén a Szegedi Járásbíróságra kerülne.

Elvi megoldást az egységes joggyakorlat biztosítására egy másodfokú bíróság jelenthet, azonban ez a menekültügyek további elhúzóásával járna, és azért sem tűnik célszerűnek, mert a közvetlenség hiányában nem lenne elég hatékony olyan ügyekben, amelyekben a szavahihetőségen, vagy a tények mérlegelésén múlik a döntés. Alternatív megoldást egy speciális menekültügyi-idegenrendészeti bíróság létrehozása jelenthet. Az idegenrendészeti joggyakorlat-elemző csoport ezt a kérdést már elemezte. Ennek megállapításai szerint a menekültügyi (és kisebb részben az idegenrendészeti) bíráskodás területén az elmúlt években számos uniós tagállamban megfigyelhető volt az egyre nagyobb fokú szakosodás.¹¹ Ez a szakosodás (központosítás vagy speciális bírói szerv) létesítése már régóta megfigyelhető nem csak az Európai Unióban.

Már 1993-ban egy 25 országra kiterjedő elemzés¹² szerint 20-ban (köztük 16 mai EU tagállamban) volt központosított menekültügyi igazgatási szerv, míg 12 államban speciális bíróság vagy a közigazgatási bíróságon belüli szakosított, illetve kizárólagos illetékességű bíróság.

Jellemző, hogy nálunk is megszűnt a BÁH regionális szerveinek a menekültügyekben a döntési jogköre és központosították a döntéshozatalt, mert a képzett és egységes jogalkalmazást nyújtó munkaerő, a szükséges tolmácsolás és információ hatékonyan nem decentralizálható.

Egy országos illetékességű speciális idegenrendészeti-menekültügyi bíróságnak, mint szervezeti megoldásnak evidens előnye a szakmaiság erősödése a gyorsabb tapasztalatcsere és

¹¹ Jelenleg 6 uniós tagállamban (Ausztria, Ciprus, Dánia, Franciaország, Írország és Málta) működik szakosított menekültügyi, 3 uniós tagállamban (Belgium, Svédország, Egyesült Királyság) pedig szakosított menekültügyi és idegenrendészeti bíróság. 2 tagállamban egy kijelölt (nem szakosított) bíróság egy kijelölt kollégiuma/munkacsoportja foglalkozik kizárólag menekültügyek bírói felülvizsgálatával (Spanyolország, Litvánia), míg a legtöbb fennmaradó tagállamban is jellemző a menekültügyekkel foglalkozó bírák egyfajta (akár informális) szakosodása. A központosítás még a szakosodásnál is jellemzőbb: az uniós tagállamok többségében (15 tagállam) a menekültügyi döntések felülvizsgálatát az összes fokon egy kizárólagos illetékességgel rendelkező bíróság végzi, további 9 tagállamban a felülvizsgálat részben központosított (az alsóbb fokon eljáró bíróságok helyi/regionális bíróságok, de a másod- vagy harmadfokon eljáró bíróság kizárólagos illetékességgel rendelkezik). A magyar szabályozás (egyfokú és decentralizált bírói felülvizsgálat) így kivételesnek mondható. Lásd GYULAI GÁBOR (2011): *Országinformáció a menedéjogi eljárásban – A minőség, mint jogi követelmény az Európai Unióban*. Magyar Helsinki Bizottság, 2011., 10-12.

¹² 1993-ban egy 25 országra kiterjedő elemzés alapján már 20-ban (köztük a mai EU tagállamokból 16 államban) volt központosított menekültügyi igazgatási szerv, míg 12 államban speciális bíróság vagy a közigazgatási bíróságon belüli szakosított, illetve kizárólagos illetékességű bíróság, amely jogorvoslati fórumként járt el (függetlenül attól, hogy volt-e a közigazgatáson belül fellebbezési lehetőség vagy sem). Lásd bővebben: TÓTH Judit: *A menekültügy a közigazgatás feladat-és szervezeti rendjében*, Kandidátusi értekezés, MTA, Budapest, 1994.

információáramlás, mivel a szervezeti célok és funkciók szűkebbek. Jelen elemzés megerősíti, hogy a menekültügyi ítélkezésben a gyors tapasztalatcsere és információáramlás a jelenlegi közigazgatási és munkaügyi bíróságokat a szervezeti megoldásból adódóan csak korlátozottan jellemzik.

Az idegenrendészeti joggyakorlat-elemző csoport álláspontja az volt, hogy a jelenlegi szervezeti és hatásköri rendszer mellett is megszervezhető az idegenrendészeti ügyek, és ezen belül az idegenrendészeti őrizettel összefüggő ügyek hatékony bírósági felülvizsgálata.

A menekültügyi joggyakorlat-elemző csoport álláspontja szerint ez a megállapítás a menekültügyi ítélkezésre nem érvényes. Anélkül, hogy az idegenrendészeti joggyakorlat-elemző csoport véleményét megismételnénk – utalva az ott felsorolt részletes érvekre és ellenérvekre – ennek a kérdésnek a megítélését jelentősen befolyásolja az, hogy a menekültügyi őrizettel kapcsolatos döntések közigazgatási és munkaügyi bíróságokra helyezése szakmailag elkerülhetetlen-e. Mert ha nem kerülhető el, akkor – mint azt már az idegenrendészeti joggyakorlat elemzése is fontos problémaként azonosította – jelentősen megnőnek a hatósági oldalon felmerülő költségek, hiszen nem az őrzés székhelye szerinti, hanem egy jóval távolabbi bíróság fog eljárni még pedig rendszeres időközönként.¹³ Ez különösen a 72 órás első bírói felülvizsgálatnál jelenthet komoly szervezési- anyagi terhet. Ugyanakkor éppen az ország közepes-kicsi mérete az, ami egyáltalán kivitelezhetővé tesz egy ilyen rendszert, amit erősít az a tény, hogy a hasonló méretű országokban jellemző a szakosított menekültügyi és/vagy idegenrendészeti bíróság.¹⁴ E kérdés elemzését a menekültügyi őrizet elemzése kapcsán folytatjuk.

A jelenlegi szervezeti keretek között az egységes jogalkalmazást az ország-információk egységes szolgáltatásával, a nemzetközi esetjog, és egymás gyakorlatának naprakész ismerete elősegítésével lehet segíteni, sőt ez az egyetlen módja a közel egységes ítélkezési gyakorlat kialakításának.

3.2.3. Minősített adatok kezelése a bírósági felülvizsgálat során

A minősített adatok szerepe különösen akár idegenrendészeti, akár menekültügyek esetében akkor válik relevánssá, amikor az elismerést kizáró ok a kérelmező által meg nem ismerhető minősített adatokon alapul, amelynek háttérében a kérelmező által megtestesített nemzetbiztonsági kockázat áll. A hatósági döntés alapjául szolgáló, korlátozottan

¹³ Ez azonban csak szervezés kérdése, és korábban is megoldott volt. Lásd bővebben: ANTAL Szilvia: Az idegenrendészeti őrizet helye a magyar jogban, *Börtönügyi Szemle* 2007/2., 31-32.

¹⁴ 15 uniós tagállamban központosított az ítélkezés - köztük van Ausztria, Ciprus, Dánia, Írország és Málta, Belgium, Litvánia.

megismerhető adattal kapcsolatban is biztosítani kell az önkényes döntéshozatal kizárását, ugyanakkor garantálni kell a nemzetbiztonsági érdekek védelmét.¹⁵

A menekültként elismerésnek a nemzetbiztonsági kockázat a Met. szerint nem lehet közvetlen akadálya – szemben az oltalmazotti elismeréssel, amelyből a nemzetbiztonsági kockázatot jelentő kérelmező a Met. 15. § b) pontja alapján kizárt. A Genfi Egyezmény, valamint a régi Kvalifikációs irányelv – amelynek a kapcsolódó rendelkezéseit nem módosította a 2011/95/EU irányelv – a Szerződő Felek, valamint a tagállamok lehetőségét arra vonatkozóan ismeri el, hogy az elismerésből kizárják azokat, akikkel szemben megállapítható az alábbi pontok valamelyike: (1) a Genfi Egyezmény 1. cikk D, pontja; a Kvalifikációs irányelv 12. cikk (1) bekezdés a) pontja szerint az ENSZ más szervétől, vagy ügynökségétől részesülnek más védelemben, támogatásban (2) a Genfi Egyezmény 1 cikk. F, pontja pontjának a-b) pontja; a Kvalifikációs Irányelv 12. cikk (2) bek. a)-b) pontja szerint nyomós okkal feltételezhető, hogy béke elleni, háborús-, vagy emberiség elleni bűncselekményt, vagy a befogadást megelőzően súlyos, nem politikai bűncselekményt követtek el (3) a Genfi Egyezmény 1 cikk. F, pontjának c) pontja; a Kvalifikációs irányelv 12. cikk (2) bek. c) pontja szejnt az ENSZ Alapokmányának preambulumban, 1. és 2. cikkében meghatározott cselekményekben bűnösök. Ehhez képest a Genfi Egyezmény 33. cikk (2) bekezdése; valamint a Kvalifikációs irányelv 14. cikk (4) bekezdése az elismerést követően a menekültkénti státusztól való megfosztás indokaként ismeri el a nemzetbiztonsági kockázatot.

Ugyanakkor a terrorista cselekmények megalapozott gyanúja a Genfi Egyezmény 1. cikk F, pont b) vagy c) pontjának alkalmazását felveti, ugyanis a terrorista cselekmény "átminősülhet" súlyos, egyben nem politikai bűntetté, avagy az ENSZ céljaiba és elveibe ütköző tette, amely kizárást von maga után. Az a tény ugyanakkor, hogy a Genfi Egyezmény 33. cikk (2) bekezdése szerint a *non-refoulement* védelmét nem igényelheti az a menekült, akiről alaposan feltehető, hogy veszélyezteti annak az országnak a biztonságát, amelynek a területén van – nem azt jelenti, hogy a menekült státuszából kizárt az adott személy. Csupán annyit jelent, hogy a menekült tartózkodási joga – elismerést követően – megvonható, még akkor is, ha nincs olyan harmadik ország amely befogadja, ezért az üldöztetés országába kell visszatérnie.¹⁶ A kapcsolódó szakirodalom is elutasítja azt az értelmezést, hogy a Genfi Egyezmény 33. cikk (2) bekezdése tulajdonképpen az 1. cikk F, pontjának kibővítése lenne.¹⁷

¹⁵ Az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdés második mondata folytán az 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. Az Európai Parlament és a Tanács 1995. október 24-i, a személyes adatok feldolgozása vonatkozásában az egyének védelméről és az ilyen adatok szabad áramlásáról szóló 95/46/EK irányelvnek (Irányelv) 13.cikk (1) bekezdés e) pontja szerint a tagállamok jogszabályokat fogadhatnak el a 6. cikk (1) bekezdésében, a 10. cikkben, a 11. cikk (1) bekezdésében, valamint a 12. és a 21. cikkben foglalt jogok és kötelezettségek (adatok minőségére vonatkozó elvek, az érintett tájékoztatása és hozzáférése, adatfeldolgozás) körének korlátozására, amennyiben a korlátozás valamely tagállam vagy az Európai Unió fontos gazdasági vagy pénzügyi érdeke, beleértve a monetáris, a költségvetési és az adózási kérdéseket.

¹⁶ Ugyanígy foglal állást James Hathaway is [lásd bővebben: James HATHAWAY: *The Rights of Refugees under International Law* Cambridge University Press, Cambridge, 2005., 344.]. Ezt az álláspontot találta helyesnek a Fővárosi Törvényszék a

Mind az Emberi Jogok Európai Bírósága, mind az Európai Unió Bírósága foglalkozott a hatékony jogorvoslat önkényes korlátozásának és az adatminősítés útján védett nemzetbiztonsági érdekek összeegyeztethetőségének a problémájával. E problémák két témakör köré csoportosulnak. Az egyik a hatékony jogorvoslat kérdése, amelyet mind az EJEE 13. cikke, mind az Eljárási irányelv 39. cikke – illetve annak 2013/32/EU számon elfogadott módosításának¹⁸ 46. cikke megkövetel. A másik a fegyverek egyenlőségének elve az Eljárási irányelv 16. cikke, és a 2013/32/EU irányelv 23. cikke szerint. Ugyanakkor a nemzetbiztonsági alapon a Kvalifikációs irányelvben szabályozott menekültstátusztól, és egyéb védelmi státuszoktól való megfosztás lehetősége elkülönítendő a nemzetbiztonsági alapon alkalmazható egyéb eljárási korlátozásoktól, amelyek az Eljárási irányelvben kerültek intézményesítésre.

Ami a kapcsolódó esetjogot illeti az EJEB az *Al-Nasif kontra Bulgária* ügyben¹⁹ a palesztin származású kérelmező Bulgáriából történt kiutasítása során egyetlen bolgár bíróság sem vizsgálhatta felül a bolgár belügyminiszter diskrecionális hatáskörben hozott, nemzetbiztonsági okokra hivatkozva elrendelt kiutasítást kimondó határozatát. Ilyen ügyekben a bolgár jogrend automatikusan kizárta a törvényesség megőrzését. Ez sértette az Egyezmény 13. cikkét (hatékony jogorvoslatához való jog), mert semmilyen módon nem biztosították a kérelmezővel szemben alkalmazott intézkedések jogszerűségének felülvizsgálatát. Az EJEB megjegyezte, hogy függetlenül egyes eljárásbeli szigorításoktól, amelyek szükségesek a nemzetbiztonság védelme érdekében, és függetlenül a végrehajtó hatalom széles mérlegelési jogkörétől a nemzetbiztonsági ügyek tekintetében, semmiképpen nem engedhető meg, hogy a „nemzetbiztonság” fogalma mögé bújva a végrehajtó hatalom a jogorvoslati utat megtagadja. A hatékony jogorvoslat garanciája megköveteli, hogy a hatáskörrel rendelkező független jogorvoslati szervet tájékoztassák a döntés indokairól, még akkor is, ha ezek az indokok egyébként nem nyilvánosak. Az elbíráló szervnek biztosítani kell, hogy elutasítsa a végrehajtó szervek állításait, amely szerint a nemzetbiztonság veszélyeztetése fennáll, abban az esetben, ha ezen állítás önkényesnek vagy indokolatlannak bizonyul, amely feltételezi kontradiktórus eljárás valamely formájának garantálását.

A *Kaushal kontra Bulgária* ügyben²⁰ a kérelmező kiutasításának alapjául az eljáró hatóság azon állítása szolgált, amely szerint a kérelmező szélsőséges csoportok tagja volt, illetve emberkereskedelemben vett részt, amelyből következően súlyos veszélyt jelentett a nemzetbiztonságra. Hasonlóan az *Al-Nasif*-ügyben hozott ítélethez az EJEB rámutatott, hogy

20.K.31.162/2012/10 sz. ügyben 2012. szeptember 25-én meghozott és kizáró okokat és a *non-refoulement* alóli kivételt összekeverő hatóságot új eljárásra utasító ítéletében.

¹⁷ Andreas ZIMMERMANN (ed.): *The 1951 Convention Relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol A Commentary*, Oxford University Press, Oxford, 2011. 589 – 591.

¹⁸ Az Európai Parlament és a Tanács 2013/32/EU irányelve (2013. június 26.) a nemzetközi védelem megadására és visszavonására vonatkozó közös eljárásokról

¹⁹ Lásd az Emberi Jogok Európai Bíróságának *AL-NASHIF AND OTHERS V. BULGARIA* (50963/99. sz. kérelem, 2002. június 20.) ügyben hozott ítéletét.

²⁰ Az Emberi Jogok Európai Bíróságának *KAUSHAL AND OTHERS V. BULGARIA* (1537/08. sz. kérelem, 2010. szeptember 2.) ügyben hozott ítélete

biztosítani kell az önkényes eljárással szembeni jogvédelmet, amely az említett ügyben abban nyilvánult meg, hogy a kiutasítást elrendelő döntés meg sem említette a döntés alapjául szolgáló tényeket. A döntést egy titkos belső javaslatban szereplő, meg nem határozott tartalmú információ alapján, amellyel kapcsolatban még elvi síkon sem biztosították a kérelmező számára annak lehetőségét, hogy előadja ellenérveit. Az EJEB hivatkozott arra, hogy a hatóság nem tudta megjelölni olyan speciális tények fennállását, amelyek alkalmasak lehetnek volna saját álláspontjának alátámasztására, hogy a kérelmező valóban veszélyt jelent a nemzetbiztonságra.

A közelmúltban az EJEB az *Amie és mások kontra Bulgária* ügyben²¹ foglalta össze az érzékeny adatokra és a hatékony jogorvoslatra vonatkozó nézeteit, áttekintve a fentebb idézett eseteket is. A Libanonban 1970-ben született, de hontalan Mahmud Abas Amie-t – családtagjaival együtt – Bulgária 2001-ben menekültként ismerte el. A bolgár Belügyminisztérium Nemzetbiztonsági Szolgálat 2006-ban komoly nemzetbiztonsági veszélyre hivatkozva kiutasítási végzést hozott ellene, tíz évre beutazási tilalmat rendelt el, és elrendelte az őrizetbe vételét, de a határozatban nem jelölte meg a döntés ténybeli alapját. Az EJEB ismét nyilvánvalóvá tette, hogy a nemzetbiztonsági okra hivatkozó hatóságnak nem szabad a fogalmat túlságosan kitágítania és konkrét tényeket kell prezentálnia, nem csupán általános állításokat valamint azt is, hogy egy teljes eljárás és ítélet nem lehet titkos: az ítéletek nyilvánossága az önkényes döntés elleni fontos garancia, ezért legfeljebb a nemzetbiztonságot közvetlenül érintő bizonyítékok és ítélet-részek titkosíthatóak.²² A már elemzett Kaushal-ítélet mellett az EJEB felidéz még további ügyeket, amelyekben a kompetens szerv a nemzetbiztonsági veszélyt csak általános kijelentésekkel „tanúsította” („certified”). Mivel ez érdemi bírói értékelésre („scrutiny”) alkalmatlanná tette, a bolgár jogban biztosított felülvizsgálat önkényes eljárás maradt.²³

Az *A. és mások v. Egyesült Királyság* ügyben az EJEB az EJEE 5. cikk (4) bekezdése kapcsán értékelte a letartóztatás vagy őrizetbe vétel alapján szabadságkorlátozó intézkedések hatálya alatt álló személyt megillető garanciális követelményeket. Ennek révén értékelte azt a mechanizmust is, amely során az ún. SIAC (*Special Immigration Appeals Commission*,

²¹ Az Emberi Jogok Európai Bíróságának az AMIE AND OTHERS V. BULGARIA (58149/08. sz. kérelem, 2013. február 12.) ügyben hozott ítélete

²² Az Emberi Jogok Európai Bíróságának az AMIE AND OTHERS V. BULGARIA (58149/08. sz. kérelem, 2013. február 12.) ügyben hozott ítéletének 95. pontja szerint (*'In Raza (cited above, §§ 53 54) the Court held that the classification of the proceedings in which Mr Raza had challenged his expulsion, which had entailed a complete lack of publicity of the Supreme Administrative Court's judgment in his case, could not be regarded as justified. The Court accepted that the use of confidential material could prove unavoidable where national security was at stake, and that it could sometimes be necessary to classify some or all of the materials used in proceedings touching upon such matters, and even parts of the decisions rendered in them. However, it went on to say that the publicity of judicial decisions constituted a basic safeguard against arbitrariness. It also noted, with reference to A. and Others v. the United Kingdom (cited above, §§ 29 69, 93 and 215), that other countries which had already suffered from terrorist violence had chosen to keep secret only those parts of their courts' decisions in such proceedings whose disclosure would compromise national security or the safety of others, which showed that there existed techniques which could accommodate legitimate security concerns without rendering nugatory fundamental procedural guarantees such as the publicity of judicial decisions.'*)

²³ Az Emberi Jogok Európai Bíróságának az AMIE AND OTHERS V. BULGARIA (58149/08. sz. kérelem, 2013. február 12.) ügyben hozott ítéletének 96-98. pontjai.

Bevándorlásügyi Speciális Fellebbviteli Bizottság) előtti eljárásban a minősített adatok megismerésének egy speciális rendjét alakították ki. A SIAC gyakorlatilag egy olyan fórum, amely mind nyilvános, mind titkos anyagokat megvizsgál.²⁴ A kérelmező és annak ügyvédje előtte nem jelenhet meg, de egy speciális, a nemzetbiztonságilag érzékeny adatokat tartalmazó iratba bepillantásra felhatalmazott ügyvéd igen. Utóbbi feladata, hogy a hatóságok által a nemzetbiztonsági kockázatot alátámasztó titkos bizonyítékokat a SIAC előtt megkérdőjelezze, a tanúkat kikérdezze, valamint maga is bizonyítási lépéseket kezdeményezzen. A SIAC-ot nem köti a belügyminiszter véleménye, az elébe tárt bizonyítékokat mérlegelve maga dönt.²⁵ Az EJEB megállapította, hogy az EJEE 5. cikk (4) bekezdésének a SIAC eljárása a nem nyilvánosságra hozott bizonyítékok esetén akkor felel meg, ha a mögöttes bizonyítékok nagy része vagy teljessége rejtve marad ugyan, de a nyílt anyagban megjelenő állítások megfelelően specifikusak ahhoz, hogy a kérelmező az ezeket megcáfoló információt tud jogi képviselője, illetve a titkos iratokba bepillantásra felhatalmazott ügyvéd rendelkezésére bocsátani – anélkül, hogy az állítások alapját képező bizonyítékok forrását ismerné. (Például, ha azt állítják, hogy adott időszakban egy adott helyen megtalálható terrorista kiképzőtáborban tartózkodott, akkor ezt cáfolhatja alibi igazolásával anélkül, hogy az állítólagos ottlétét bizonyító forrást ismerné.²⁶) Nem megfelelő azonban az eljárás, és sérti az EJEE-ének a tisztességes eljárás elvével kapcsolatos követelményeit, ha a nyílt anyag csak általános állításokat alkalmaz, a SIAC döntése viszont kizárólag vagy döntő mértékben nem nyílt anyagokra támaszkodik.²⁷

Az EuB a tisztességes eljárás elvét a közösségi jog alapelveként tekinti, de megengedi, hogy bizonyos információkat ne bocsássanak a felek rendelkezésére, ha ezt fontos közérdek vagy harmadik személyek alapvető jogainak védelme indokolja.²⁸

Az Eljárási irányelv átültetését vizsgáló, az Európai Bizottság által készített elemzés alapján egyes tagállamok speciális követelményeket honosítottak meg az Eljárási irányelv 16. cikke kapcsán. Az Egyesült Királyságban a már bemutatott szakosított szerv jár el a menekültügyi jogorvoslat terén, ahol egy kiegészítő szereplő bevonásával történik meg az eljárás törvényességének megőrzése. Az Európai Bizottság elemzése egyes tagállamokban – így

²⁴ CLAYTON, Gina: *Textbook on Immigration and Asylum*, Oxford University Press, Oxford, 2012., 259.

²⁵ *Y1 v Secretary of State for the Home Department (Refusal of entry - Substantive - Dismissed)* [2013] UKSIAC 112/2011 (13 November 2013), 13. pontja szerint ('*We have given great weight to the assessment of the Secretary of State and her security advisers, but in the end we reach our conclusions, based on our own assessment as to whether the Appellant represents a threat to the national security of the United Kingdom*').

²⁶ Az Emberi Jogok Európai Bíróságának az *A. AND OTHERS V. UNITED KINGDOM* (3455/05 sz. kérelem, 2009. február 19.) ügyben hozott ítélete, 220. pontja szerint ('*even where all or most of the underlying evidence remained undisclosed, if the allegations contained in the open material were sufficiently specific, it should have been possible for the applicant to provide his representatives and the special advocate with information with which to refute them, if such information existed, without his having to know the detail or sources of the evidence which formed the basis of the allegations.*').

²⁷ Az Emberi Jogok Európai Bíróságának az *A. AND OTHERS V. UNITED KINGDOM* (3455/05 sz. kérelem, 2009. február 19.) ügyben hozott ítélete, 220. pontja szerint ('*Where, however, the open material consisted purely of general assertions and SIAC's decision to uphold the certification and maintain the detention was based solely or to a decisive degree on closed material, the procedural requirements of Article 5 § 4 would not be satisfied.*').

²⁸ Lásd az Európai Bíróság T-58/01. sz., *SOLVAY SA* ügyében 2009. december 17-én hozott ítélete; C-450/06. sz., *VAREC SA* ügyében 2008. február 14-én hozott ítélete.

Ciprus, Litvánia, Spanyolország, Olaszország, Hollandia – korlátozták az érintettek számára nemzetbiztonsági alapon a kapcsolódó adatok megismerhetőségét.²⁹

AZ EUB még nem hozott ítéletet a „rég” Eljárási irányelv 16. cikke kapcsán. Ugyanakkor a 2013/32/EU irányelv 23. cikke – amelyet 2015. július 20-áig át kell ültetni – a 16. cikkben foglalt követelményeket megváltoztatta. A 23. cikk³⁰ szerint a fellebbezési eljárásban döntő szerv jogosult a meghozandó határozat alapjául szolgáló, egyébként nemzetbiztonságilag érzékeny információt megismerni. Emellett pedig a tagállamok nemzeti jogukban olyan eljárásokat alakítanak ki, amelyek garantálják a kérelmező védelemhez való jogának a tiszteletben tartását. Ennek keretében irányozza elő azt a lehetőséget a 2013/32/EU irányelv, hogy megfelelő biztonsági ellenőrzésen átesett jogi vagy egyéb tanácsadó számára biztosítsák az érzékeny adatokhoz való hozzáférést, amennyiben az információk relevánsak a kérelem vizsgálata, vagy a nemzetközi védelem visszavonásáról szóló határozat meghozatala tekintetében.

Nem-menekültügyi esetekben az EUB már foglalkozott a tisztességes eljárás, valamint a nemzetbiztonsági okokból korlátozottan hozzáférhető, vagy nem hozzáférhető adatok miatti követelmények összeegyeztethetőségével. 2013 novemberében hozott ítéletében elutasította az elsőfokú bíróság elleni tanácsi fellebbezést.³¹ A *Fulmen és Mahmoudian-ügyben* az iráni Fulmen vállalat és annak igazgatója vagyona az iráni atomprogramhoz való (vélt) hozzájárulásuk miatt az EU által alkalmazott szankcióként befagyasztották. A vállalat és annak igazgatója vitatta ennek megalapozottságát. Döntő kérdéssé az ügyben az vált, hogy a tiltott magatartások elkövetését alátámasztó bizonyítékokat megismerhetik-e és ennek révén támadhatják-e.

A kapcsolódó ítélet³² szerint a Tanács nem hivatkozhat arra, hogy a szóban forgó bizonyítékok bizalmas forrásokból származnak, következésképpen nem hozhatók nyilvánosságra. [...e körülmény esetlegesen igazolhat korlátozásokat e bizonyítékoknak az érintettekkel vagy

²⁹ Az Európai Bizottság elemzése a 2005/85/EK irányelv átültetéséről [COM (2010) 465] 9.

³⁰ 23. cikk - A jogi segítségnyújtás és képviselő hatálya (1) A tagállamok kötelesek biztosítani, hogy az a nemzeti jogszabályok alapján a kérelmezőt segítő vagy képviselő – a nemzeti jog szerint jogosultsággal vagy engedéllyel rendelkező jogi vagy egyéb tanácsadó hozzáférhessen a kérelmező iratanyagában levő – a hozott vagy meghozandó határozat alapjául szolgáló – információkhoz. A tagállamok ez alól kivételeket állapíthatnak meg, ha az információ, vagy forrásának hozzáférhetővé tétele feltehetően veszélyeztetné a nemzetbiztonságot, az információt szolgáltató szervezetek, illetve személyek, vagy az érintett személy biztonságát, vagy veszélyeztetné az illetékes tagállami hatóságok nemzetközi védelem iránti kérelem vizsgálatához fűződő nyomozati érdekeit, vagy a tagállamok nemzetközi kapcsolatait. Ilyen esetekben a tagállamok:

a) biztosítják a kérdéses információkhoz vagy forrásokhoz való hozzáférést az V. fejezetben említett hatóságok részére; b) a nemzeti jogban olyan eljárásokat alakítanak ki, amelyek garantálják a kérelmező védelemhez való jogának a tiszteletben tartását. A b) pont tekintetében a tagállamok hozzáférést biztosíthatnak különösen a szóban forgó információkhoz vagy forrásokhoz a biztonsági ellenőrzésen átesett jogi vagy egyéb tanácsadó számára, amennyiben az információk relevánsak a kérelem vizsgálata vagy a nemzetközi védelem visszavonásáról szóló határozat meghozatala tekintetében.

³¹ Az Európai Unió Bíróságának C-280/12. P. sz. FULMEN, FERAYDOUN MAHMOUDIAN ügyében 2013. november 28-án hozott ítélete

³² A Tanács fellebbezését elutasító másodfokú ítélet 35. pontja összefoglalja a Törvényszék ítéletének kapcsolódó megállapításait.

ügyvédjeikkel való közlését illetően...] az uniós bíróságnak lehetővé kell tenni, hogy felülvizsgálja az ilyen intézkedések jogszerűségét és megalapozottságát, anélkül hogy az uniós bírósággal szemben hivatkozni lehetne a Tanács által felhasznált bizonyítékok és információk titkosságára, vagy bizalmas jellegére. Emellett a Tanács nem hivatkozhat „egyszerű, alá nem támasztott állításokra”. Ha nehéz is az atomfegyverek elterjedésében játszott szerep bizonyítása, a Tanács nem mentesülhet teljesen a bizonyítási teher alól.

Az intézkedés indokolása mögötti összes információ és bizonyíték rendelkezésre bocsátása nem szükséges ugyan az ítélet szerint, de annyi kell, amennyi alátámasztja az indokokat, az uniós bíróság pedig csak a vele közölt információra alapíthatja döntését.³³ Ennek keretében a nem közölt információt figyelmen kívül kell hagynia az uniós bíróságnak, a közölt információk bizonyító erejét pedig szabadon mérlegelheti.³⁴ Ha kényszerítő biztonsági megfontolásokból bizonyos információkat vagy bizonyítékokat az érintett személlyel nem közölnek, a bírósággal szemben nem lehet ezen információk vagy bizonyítékok titkos vagy bizalmas jellegére hivatkozni. A közlés érintettekkel szembeni megtagadásának jogosságát maga a bíróság ellenőrizheti, és dönthet úgy, hogy az addig visszatartott információknak vagy bizonyítékoknak legalább egy részét mégiscsak közölni kell. Ha a hatóság utóbb ezt megtagadja, akkor az ilyen információra és bizonyítékra az eljárásban nem hivatkozhat.³⁵ Ha az információ visszatartását a bíróság is indokoltnak tartja, akkor "megfelelő módon szükséges mérlegelni a hatékony bírói jogvédelemhez való jognak, különösen pedig a kontradiktórius eljárás elvének a tiszteletben tartásához fűződő követelményeket, valamint az Unió vagy tagállamai biztonságából vagy nemzetközi kapcsolataik irányításából eredő követelményeket".³⁶ Ilyen mérlegelés céljából olyan lehetőségeket lehet igénybe venni, mint a szóban forgó információk vagy bizonyítékok tartalmáról szóló összefoglaló közlése. A részletes közlés (és az arra adott érintetti reakciók) elmaradásából fakadóan az uniós bíróságnak kell mérlegelnie, hogy ez miképp befolyásolhatja a bizalmas és titkos információk bizonyító erejét.³⁷

Összefoglalva a fentieket, megállapítható, hogy mind az EJEB, mind az EuB foglalkozott a minősített adatok megismerhetőségének kérdésével az előtte folyó eljárásokban, valamint ezzel összefüggésben a hatékony jogorvoslat, a fegyverek egyenlőségének, és az eljárás tisztességességének követelményével, amennyiben a megismerhetőség korlátozott, vagy kizárt. Minimumkövetelmény, hogy a független jogorvoslati fórum számára biztosítani kell, hogy az alapul fekvő döntést felülvizsgálata tárgyává tehesse, amely magában foglalja az eljárás hatóság nemzetbiztonsági kockázat meglétére utaló állításának elutasíthatóságát is, amennyiben azt önkényesnek vagy alaptalannak ítéli meg az eljáró fórum. Elképzelhető, hogy az érintett közvetlenül nem ismeri meg a döntés alapjául szolgáló adatokat, de azt mindenképpen lehetővé kell tenni az eljáró fórum számára. A fórum előtt emellett biztosítani

³³C-280/12. P. sz. ítélet 67-68. pontjai

³⁴C-280/12. P. sz. ítélet 68-69. pontjai

³⁵C-280/12. P. sz. ítélet 70. pontja

³⁶C-280/12. P. sz. ítélet 73. pontja

³⁷C-280/12. P. sz. ítélet 74. pontja

kell az ellenérdekű felek meghallgatásán alapuló eljárás lefolytatását. Az érintett tisztességes eljáráshoz, a fegyverek egyenlőségéhez, valamint a hatékony jogorvoslathoz való jogának esetleges korlátozását, amely a vonatkozó adatok nemzetbiztonsági okokból való korlátozott megismerhetőségéből fakad, megfelelő módon ellensúlyoznia kell a kapcsolódó eljárási mechanizmusnak – adott esetben megfelelő biztonsági átvilágításon átesett speciális képviselő részvétele útján.³⁸

A minősített adatok védelmének hazai részletszabályait a minősített adat védelméről szóló 2009. évi CLV. törvény (Mav.tv.) határozza meg. Minősített adatok megismerése a bírósági eljárásban³⁹ relevánssá az eljárás nyilvánosságának elvével, az iratbetekintési joggal való ütközése miatt válhat, amellyel a fél minősített adatok felmerülésekor abban az esetben élhet, ha felmentést kap (megismerési engedély).

A minősített adatok megismerése iránti eljárás külön került intézményesítésre a Mav.tv.-ben, amely ennek kapcsán külön határozat meghozatalát írja elő.⁴⁰ Az érintett a minősítő által kiadott megismerési engedély alapján személyi biztonsági tanúsítvány nélkül jogosult megismerni nemzeti minősítésű személyes adatát.⁴¹ Az érintett köteles a nemzeti minősített adat⁴² megismerése előtt írásban titoktartási nyilatkozatot tenni és a nemzeti minősített adat védelmére vonatkozó szabályokat betartani. A megismerési engedély kiadásáról az érintett kérelmére a minősítő 15 napon belül határoz. A megismerési engedély kiadását a minősítő megtagadja, ha az adat megismerése a minősítés alapjául szolgáló közérdek sérelméhez vezet. A megismerési engedély megtagadását a minősítőnek indokolnia kell, amely döntés ellen az érintett a határozat kézhezvételét követő 15 napon belül a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bírósághoz fordulhat. Ha a bíróság a kérelemnek helyt ad, a minősítőt a

³⁸ Lásd részletesebben az Emberi Jogok Európai Bíróságának kapcsolódó esetjogáról: HARRIS, David – O'BOYLE, Michael – WARBRICK, Colin: *Law of the European Convention on Human Rights*, Oxford University Press, Oxford, 2009. 570.

³⁹ A bíróság előtt felmerülő adatoknak a felek és más perbeli személyek általi hozzáférést szabályozza a Pp. iratok megtekintésére, másolatok készítésére vonatkozó 119. §-a. Olyan tárgyalásról készült jegyzőkönyvet azonban, amelyről a nyilvánosságot minősített adat megőrzése végett zárták ki, illetve a minősített adatot tartalmazó egyéb okiratot lemásolni vagy arról kivonatot készíteni nem szabad. Ilyen ügyben az iratok megtekintésének is csak a minősített adat védelméről szóló törvényben meghatározott engedély, valamint az abban meghatározott szabályok alapján a bíróság elnöke által megállapított feltételek mellett van helye. A perben bizonyítékként nem használható fel a minősített adatot tartalmazó okirat (az okirat ilyen titkot tartalmazó része), melynek a fél általi megismeréséhez a minősítő nem járult hozzá. Ez alól kivétel, ha a pert a megismerési kérelem megtagadása miatt indították, vagy a per tárgyát annak eldöntése képezi, hogy az okirat tartalma minősített adatnak minősül-e. Az ilyen perben a felperes, a felperes oldalán beavatkozó személy és ezek képviselője a minősített adatot az eljárás során nem ismerheti meg. A perben résztvevő egyéb személyek, valamint azok képviselői a minősített adatot csak akkor ismerhetik meg, ha a nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló törvény szerinti legmagasabb szintű nemzetbiztonsági ellenőrzésüket elvégezték.

⁴⁰ Mav.tv. 11. § (2) bek.

⁴¹ Mav.tv. 11. § (1)-(3) bek.

⁴² Mav.tv. 11. § (2) bek. a) pontja szerint nemzeti minősített adat: a minősítéssel védhető közérdekek körébe tartozó, a minősítési jelölést az e törvényben, valamint az e törvény felhatalmazása alapján kiadott jogszabályokban meghatározott formai követelményeknek megfelelően tartalmazó olyan adat, amelyről - a megjelenési formájától függetlenül - a minősítő a minősítési eljárás során megállapította, hogy az érvényességi időn belüli nyilvánosságra hozatala, jogosulatlan megszerzése, módosítása vagy felhasználása, illetéktelen személy részére hozzáférhetővé, valamint az arra jogosult részére hozzáférhetetlenné tétele a minősítéssel védhető közérdekek közül bármelyiket közvetlenül sérti vagy veszélyeztet, és tartalmára tekintettel annak nyilvánosságát és megismerhetőségét a minősítés keretében korlátozza;

megismerési engedély kiadására kötelezi. A perben csak olyan bíró járhat el, akinek az Nbtv. szerinti legmagasabb szintű nemzetbiztonsági ellenőrzését elvégezték. A felperes, a felperes oldalán beavatkozó személy és ezek képviselője a minősített adatot az eljárás során nem ismerheti meg. A perben résztvevő egyéb személyek, valamint azok képviselői a minősített adatot csak akkor ismerhetik meg, ha az Nbtv. szerinti legmagasabb szintű nemzetbiztonsági ellenőrzésüket elvégezték.⁴³ Az érintett jogaival kapcsolatban egyebekben az Infotörvény rendelkezései irányadóak azzal, hogy bíróság előtti jogérvényesítés során az eljáró bíróságra és a minősített adatok megismerésére az ismertetett megismerési eljárás szerinti szabályokat megfelelően kell alkalmazni.⁴⁴

Ugyanakkor az Nbtv. adott rendelkezései, és az Alkotmánybíróság 2/2014 (I. 21.) határozata kapcsán felvetődik, hogy mennyiben érvényesülhetnek általános jelleggel a Mav.tv. és az Infotörvény rendelkezései. Az Nbtv. 5. § szerinti az Alkotmányvédelmi Hivatal végzi a „menekültkénti elismerését kérő” valamint - az állami függetlenség és a törvényes rend védelméhez kötődően - a vízumkérelmet benyújtott személyek ellenőrzését és az ezzel kapcsolatos feladatokat. Az Nbtv. 48. § (1) bekezdése szerint a nemzetbiztonsági szolgálatok által kezelt adatokról, másrészt a személyes adatok továbbításáról vezetett adattovábbítási nyilvántartásból (amely tartalmazza az adatigénylési kérelmet, az adatkérő nyilvántartási azonosítóját, az adattovábbítás idejét, az adatszolgáltatást tartalmazó iratok és egyéb dokumentumok másodpéldányát) az érintett kérelmére történő tájékoztatást és a személyes adatainak a törlését a nemzetbiztonsági szolgálat főigazgatója – nemzetbiztonsági érdekből vagy mások jogainak védelme érdekében – megtagadhatja, illetőleg az érintettnek a minősített adatok védelméről szóló törvény szerinti betekintési jogát korlátozhatja. A Nbtv. 48. § (2) bekezdése szerint a törvényesség biztosításaképpen a megtagadás eseteiről, indokairól évente tájékoztatja a főigazgató a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóságot – következésképpen a főigazgató döntését indokolni köteles. Emellett az Infotörvény 31. § (2) bekezdése szerint „a megtagadás jogszerűségét és a megtagadás indokait [...] az adatkezelőnek kell bizonyítania.” Ugyanakkor a korábbi EBH2008. 1872 számú döntés szerint „a bíróság nem vizsgálja, hogy a nemzetbiztonsági érdekre vagy mások jogainak sérelmére való hivatkozás megalapozott-e; a döntésnél milyen tényeket, szempontokat vett figyelembe a főigazgató, és a tényekből levont következtetése okszerű-e”. Ennek okán, valamint a főigazgató mérlegelési joga kapcsán az Alkotmánybíróság 2/2014 (I. 21.) határozatában egyértelművé tette, hogy az Nbtv. 48.§ (1) bekezdése alkalmazásánál alkotmányos követelmény, hogy a nemzetbiztonsági szolgálat főigazgatója nem szabad belátása alapján, hanem csak akkor tagadhatja meg a tájékoztatást, ha annak teljesítése nemzetbiztonsági érdeket sértene vagy mások jogát sértené. Ennek keretében pedig a bíróság felülvizsgálja a főigazgató nemzetbiztonsági érdek vagy mások jogainak sérelmére mint a megtagadási döntés feltételére való hivatkozása megalapozottságát.

⁴³ Mav.tv. 11. § (3) bek.

⁴⁴ Mav.tv. 12. § (2) bek.

Az MHB a vonatkozó ítélkezési gyakorlat kapcsán sérelmezi, hogy a minősítési eljárásokban a kérelem megtagadásakor adott indoklások gyakran túlzottan általánosak, amely a megtagadás alapjául szolgáló állítások érdemi vitatását kizárják. Egy fővárosi ügyben [B.K.5/2013.] a bírósági döntés indoklásának a MHB által kifogásolt nem kellőképpen kifejtett indoklása abból fakadt, hogy már annak részletezése is minősített adatot sértett volna. A kifogás elvi megfontolása mellett fontos azt megjegyezni, hogy az ilyen típusú minősítési ügyekben - a hatékony jogorvoslat biztosításának követelményén kívül - a jogalkalmazónak a minősítés útján védett nemzetbiztonsági érdekekre is tekintettel kell lennie, amely szükségszerűen magával vonja a kérelmező egyes eljárási jogainak korlátozását, még ha ez nem is járhat a hatékony jogorvoslati jog kiüresítésével. Ennek keretében a Kúria által tárgyalt idegenrendészeti ügyben [37.039/2013.] megállapította, hogy a megismerési engedély kiadása iránti eljárás olyan kérelemre induló eljárás, amelynek körében a BÁH nem köteles hiánypótlási felhívást kiadni. Az ügy keretében a felperes megismerhette az Alkotmányvédelmi Hivatal, mint javaslattevő szerv javaslatát, amelyre észrevételeket nyújtott be. Ugyanakkor a javaslat alapjául szolgáló minősített adatokat képező bizonyítékokat illetően a bíróságnak kellett csak biztosítani, hogy azokat alapul véve mérlegelhesse, hogy az állított nemzetbiztonsági érdek szolgált-e az elrendelt kiutasítás indokaként.

Amennyiben a fél nem részesül megismerési engedélyben a hatóság határozatában is úgy hivatkozik a minősített adatra, hogy annak tartalma nem ismerhető meg. Ugyanakkor az ilyen információon alapuló döntéseknél lényegében hiányzik az indokolás, bár biztosítani kell az hatékony jogorvoslat jogát többek között a nemzetközi egyezményekből fakadó, valamint uniós követelmények alapján is.

A vonatkozó hatósági eljárásokban a következőképpen hat ki a minősített adat védelme iránti igény az elfogadott határozatok alakiságára. Az eljáró szakhatóságok állásfoglalása csak részben válik megismerhetővé a felmerülő nemzetbiztonsági kockázatra. Ezekben az esetekben az állásfoglalásnak csak a rendelkező része nyilvános, az indoklást pedig a minősített irat tartalmazza. Tekintettel arra, hogy a Ket. szabályai szerint az érdemi döntést hozó hatóság döntésének rendelkező részében a szakhatósági állásfoglalás rendelkező része, az érdemi döntést hozó hatóság döntésének indoklásában a szakhatósági állásfoglalás indoklását szerepeltetni kell, így a döntés indoklási részében is csupán a minősített iratra való utalás szerepel. Az idegenrendészeti eljárások közül szakhatósági eljárásban minősített adat csak a letelepedési engedély kiadására irányuló eljárásban jut az idegenrendészeti hatóság tudomására. Ezen eljárásban a szakhatósági állásfoglaláshoz a hatóság kötve van, azonban annak indoka, az esetek többségében minősített adatot képez. A határozatban pusztán a minősített iratra történő utalás jelenik meg. Ebből a szempontból azonban meghatározó az, hogy az alperes, valamint az eljáró szakhatóság, vagy javaslattevő szerv biztosítja-e az eljáró bíró számára a hatósági döntés alapjául szolgáló minősített adatokat tartalmazó iratokba a betekintést.

Az egyes ítéletek egyértelműen visszatükrözik, hogy szakhatóságként eljáró szervek a betekintés révén biztosították-e a hatósági, szakhatósági döntés megalapozott felülvizsgálatát.

Egy fővárosi ügyben [K.30.602/2013.] egyértelműen jogsértőnek ítélte meg a bíróság azt, hogy az eljáró szakhatóság adott kérelmezővel szembeni kifogását semmilyen okirat, tény nem támasztotta alá – indokolásában többek között hivatkozott az EJEB *Al-Nasif-ítélet*ben feltárt eljárási követelményekre. Egy másik fővárosi ügyben [K.31.650/2013.] az elismerést kizáró okként a nemzetbiztonsági érdekek sérelmére való nem elégséges, egyúttal helytelen szakhatósági hivatkozásból fakadó eljárási szabálysértés éppen amiatt nem minősülhetett olyan súlyúnak, ami a hatályon kívül helyezést tette volna indokolttá, mert a bíróság a szakhatósági állásfoglalás által alapul vett iratokba betekinthezett. Emellett a kapcsolódó ítélet egyértelműen utalt arra, hogy az adott ügy felperese esetén a menekült státuszt kizárását a Genfi Egyezményben szabályozott ok fennállása alapozta meg.

A BÁH álláspontja szerint a bíróságok előtti eljárásban több alkalommal ettől eltérő esetek váltak igazán jogértelmezési probléma forrásává – amikor a minősített adat nem olyan eljárásban merül fel, amelyben a minősítő szerv szakhatóságként jár el, hanem javaslattevő szervként működik közre (ilyen pl.: a tartózkodási engedély kiadására irányuló eljárás, vagy a kiutasítási eljárás).⁴⁵ Ebben az esetkörben utalt arra a BÁH, hogy a fővárosi ítélkezési gyakorlat egyetlen esetben sem adott helyt ilyen véleményen alapuló döntésnek, arra hivatkozással, hogy a hatóság a tényállás tisztázási és indoklási kötelezettségének nem tett eleget, és az ügyfél nem volt abban a helyzetben, hogy a negatív tartalmú javaslat alapját képező okokat megismerhesse, és arra reagálhasson.

Ennek kapcsán alapvetően azt a követelményt kell figyelembe venni, hogy az eljáró bíróságnak biztosítani kell, hogy a hatósági döntés alapjául szolgáló adatokat és tényeket felülvizsgálata tárgyává tehesse. Az idézett nemzetközi gyakorlat követelményei egyértelműek, és függetlenül attól, hogy a minősítő, mint szakhatóság, vagy mint javaslattevő szerv tesz szakhatósági állásfoglalást, vagy javaslatot - *elvárható az, hogy a megfelelő nemzetbiztonsági minősítésen átesett bíró a közigazgatási ügyben hozott döntés teljes háttérét, részletes tényeit értékelhesse*. Ezen az a tény sem változtat, hogy az eljáró hatóság nincsen abban a helyzetben és olyan információk birtokában amelyekkel a javaslattevő – egyébként szakértelemmel rendelkező – szerv nemzetbiztonságra, vagy közbiztonságra vonatkozó negatív véleményét felül tudná bírálni. A Kúria által tárgyalt, korábban idézett idegenrendészeti ügyben [37.039/2013.] megállapította, hogy a BÁH az ügyben tett indítványának kellett volna az eljáró törvényszéknek helyt adnia, amely a javaslattevő Alkotmányvédelmi Hivatal iratainak beszerzésére irányult. Ezzel ugyanis nem lett volna annak akadálya, hogy - a törvényszék a titokvédelmi szabályok megfelelő megtartása mellett - megismerje a minősített adatoknak minősülő bizonyítékokat - és e bizonyítékok felperes előtti zártan kezelése mellett, az érdemi ítélet indoklásában sem feltüntetve - mérlegelje, hogy a bizonyítékok alapján az állított nemzetbiztonsági érdek-e a kiutasítás alapja.

A BÁH javaslata szerint az említett mérlegelés és felülvizsgálat biztosítása a bírói szervezetrendszeren belül, jogszabály-módosítás nélkül orvosolható két felvázolt

⁴⁵ Harm.tv. 43. § (3) bek.

lehetőséggel: egyrészt a menekültügyi és idegenrendészeti döntések felülvizsgálatát végző bírák számára kellene biztosítani nemzetbiztonsági felhatalmazást, amely feljogosítja őket a minősített iratok tartalmának megismerésére. Ezt kiegészítve tett arra javaslatot a BAH, hogy a menekültügyi és idegenrendészeti döntések felülvizsgálatát végző bíróságok mindegyikén legalább egy bíró megfelelő nemzetbiztonsági felhatalmazással rendelkezzen, és ha egy ügyben minősített irat megismerése iránti igény vetődik fel, az adott ügy erre a bíróra kerüljön átszignálásra. A javaslat emellett tartalmazza, hogy a bíróság a konkrét ügyekben minden esetben éljen a minősítő felé a betekintés kérelmezésének lehetőségével. Az MHB hasonlóképpen kezdeményezte a kérdés kapcsán, hogy a menekültügyi döntés bírósági felülvizsgálatát végző bíróság és bírók közül egy vagy több – az előírt nemzetbiztonsági ellenőrzés elvégzését követően – jogosult legyen a szakhatósági állásfoglalás alapjául szolgáló tényeket és bizonyítékokat – köztük a minősített adatokat is – megismerni és az eljárásban felhasználni anélkül, hogy ezt minden esetben a minősítő diszkrecionális jogkörén múlna.

Lényegében a megfelelő nemzetbiztonsági minősítés elvégzésén túl a felvetett javaslatok megvalósítása megfontolandó a bírói szervezetrendszer adta kereteken belül. A nemzetbiztonsági érdek védelmére hivatott adatminősítésen túl egyértelmű, hogy az eljáró bíróság számára teljes mértékben biztosítani kell, hogy a közigazgatási ügyben hozott döntés teljes háttérét, részletes tényeit – ezen belül az egyes minősített adatokat – is megismerhesse, valamint értékelhesse a hatósági, szakhatósági, véleményezői állításokban szereplő nemzetbiztonsági kockázat meglétét. A minősítő felé megküldendő egyedi kérelmezés kiváltásaképpen a megfelelő nemzetbiztonsági átvilágításon átesett bírák számára biztosítani kell a betekintés jogát, ami – az ügyek ilyen módon való ésszerűbbé és gyorsabbá tételével – a kérelmezők érdekét is szolgálja. Természetesen érvényesülniük kell az eljárás sajátosságából eredő szükségszerű korlátoknak: az ügy felperese csak a Mav. tv keretei között és szabályai szerint ismerheti meg a minősített adatokat. Ugyanakkor a jogharmonizációs kötelezettségeink, így az átdolgozott Eljárási irányelv 23. cikke miatt a későbbiekben a jogalkotó dönthet úgy, hogy bevezeti az abban megnevezett speciális ügyvéd vagy tanácsadó („a biztonsági ellenőrzésen átesett jogi vagy egyéb tanácsadó”) intézményét.

A Kúria a jogszabályok összevetése alapján úgy látja, hogy a Pp. 119. § (1) bekezdése szerinti Mav.tv. szerinti engedély kérése a felekre és nem a bíróra vonatkozik. A bíró a Mav.tv. 13. § (5) bekezdése alapján a rá kiszignált ügyekben megismerheti külön engedély nélkül is a minősített adatokat, ezért az Alkotmányvédelmi Hivatal vagy más minősített adatot kezelő szerv köteles a bírónak bemutatni, függetlenül attól, hogy a bíró átesett-e a legmagasabb szintű nemzetbiztonsági ellenőrzésen, avagy nem. Ezt megerősíti az a tény is, hogy a Mav.tv. 14. §-a is a felek megismerési jogára vonatkoztatható. Szükséges ugyanakkor megjegyezni, hogy a Mav.tv. 11. § (3) bekezdése és a Mav.tv. 13. § (5) bekezdése szerinti differenciált szabályozás mellett ugyan fel lehet hozni jogpolitikai érveket, de nem egyértelmű, hogy a jogalkotó tudatos szabályozási megoldásáról van-e szó. Ennek a kérdésnek az eldöntése nem a joggyakorlat-elemző csoport feladata.

A BÁH szerint nem egységes a debreceni és a fővárosi ítélezési gyakorlat a Met.vhr. 7/A. § (2) bekezdésében foglaltak hivatkozása során. A Met.vhr. 2010-es módosításakor bevezetett rendelkezés, így a 7/A. § (1)-(2) bekezdései a kérelemre induló „normál” magyar menekültügyi eljárás keretein kívüli elismerésre vonatkoznak, vagyis amikor az illetékes miniszter a törvényi felhatalmazás alapján saját hatáskörben vállalja át a védelem biztosítását. Az (1) bekezdés rögzíti, hogy a ilyen típusú elismerés esetén a genfi egyezmény alkalmazhatóságát a menekültügyi hatóság a külföldi személyes meghallgatása, vagy a rendelkezésre álló iratok alapján állapítja meg. A (2) bekezdés szerint az alkalmazhatóság megállapításának feltétele, hogy a szakhatóság ne emeljen kifogást a külföldi menekültkénti elismerésével szemben. A BÁH felvetése szerint a (2) bekezdés elválasztható az (1) bekezdés esetkörétől, és valamennyi olyan esetre vonatkozik, amikor az általános szabályok szerinti elismerés kérdése merül fel.

A BÁH által idézett ítéletek közül alapvetően csak az egyik fővárosi ítélet foglalkozott annak kérdésével, hogy rendszertanilag el lehet-e választani a Metvhr. 7/A. § (2) bekezdését annak (1) bekezdésétől, egyúttal (2) bekezdésnek az (1) bekezdésnél tágabb alkalmazási kört lehet-e szabni. A BÁH által hivatkozott fővárosi ítélet [K.31.650/2013.] aszerint foglalt állást, hogy a Metvhr. 7/A. § (2) nem általában a menedékjogi eljárásokra, hanem csak annak speciális esetére, a Met. 7. § (5) bekezdése szerinti miniszteri elismerésen alapuló méltányossági menekültkénti elismerésre vonatkozik, amelyet az (1) bekezdés is szabályoz.

Rendszertani értelmezés alapján nem fogadható el az a hatósági álláspont, amely elkülöníti a két vizsgált bekezdés alkalmazási körét. Eszerint az (1) bekezdés csak a kérelemre induló „normál” magyar menekültügyi eljárás keretein kívüli olyan elismerésre vonatkozik, amikor az illetékes miniszter a törvényi felhatalmazás alapján saját hatáskörben vállalja át a védelem biztosítását, a (2) bekezdés viszont valamennyi ügyre. Ez a megközelítés azt sugallja, hogy a Met.vhr. a Met. módosításával új kizáró okot vezetett be. Amennyiben a 7/A. § (2) bekezdését nem csak az (1) bekezdéssel egységben kerül értelmezésre – azaz a szakminiszter által történő speciális elismerésre korlátozottan – akkor az új kizáró okként értelmezés sem a normahierarchiában magasabb szinten álló Met.-tel, sem a Kvalifikációs irányelvvel, sem a Genfi Egyezménnyel nem egyeztethető össze, mivel ilyen kizáró okot az említett és a magyar jogot kényszerítő erővel korlátok közé szorító nemzetközi szerződés és idézett uniós irányelv nem tartalmaz. Ezt támasztja alá az a már idézett szakirodalmi álláspont is, amely tagadja, hogy a Genfi Egyezmény 33. cikk (2) bekezdése tulajdonképpen az 1. cikk F, pontjának kibővítése lenne.⁴⁶

A Metvhr. 7/A. § (2) bekezdésének értelme nem terjedhet túl azon, ami az (1) bekezdésnek is tárgya, vagyis a Met. 7. § (5) bekezdésében szabályozott speciális miniszteri diszkrécionális menekültkénti elismerésen, ennek következtében a 7/A. § (2) bekezdése a „rendes”, kérelemre induló eljárásban nem alkalmazható, azzal a menekült státuszból kizárás nem indokolható.

⁴⁶ Lásd. ZIMMERMANN (2011): *i.m.*, 589 – 591.

3.2.4. Nemperes ügyek gyakorlata

A nemperes ügyekben ugyanazok az általános következtetések vonhatók le, mint a peres ügyekben. A végzések indokolásának minősége jellemzően az eljáró bírótól függ, de az alapvető követelményeknek – egyedi esetektől eltekintve – összességében megfelelnek, mind az ország-információk használatában, mind a visszaküldés tilalma tekintetében, bár az egyediesítés szintje gyakran alacsonyabb, illetve előfordult elavult ország-információk sablonos több ügyben való használata is. A jogorvoslat érdeminek tekinthető, mert a vizsgált ügyekben minden kilencedik, tízedik ügy megváltoztatással, vagy hatályon kívül helyezéssel zárult, és külön kiemelés érdemel, hogy ezek az arányok Debrecen és a főváros esetében hasonlóak.

A Met. 51. § (2) bekezdése e.) pontja kapcsán vizsgáltuk a 2/2012. (XII.10) KMK vélemény érvényesülését. Míg a debreceni végzések megfeleltek a KMK véleményben foglaltaknak, addig a szegedi vizsgálat alá vont ügyekben még nem volt látható hatás, de ennek oka az volt, hogy a KMK vélemény még ekkor nem jelent meg. A Szegedi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság tájékoztatása szerint a KMK vélemény hatása az volt, hogy megváltozott a hatóság gyakorlata, ezért nem volt szükség a későbbiekben a KMK vélemény bírói alkalmazására. A debreceni végzésekben az ország-információk a döntéseknél sablonosan kerültek hivatkozásra, melynek következményeként elavult információk is szerepeltek⁴⁷ – de az ügyek érdemi eldöntését ez nem befolyásolta. Úgy tűnt, hogy egy rendszeresen előforduló esetkörre egyszer kidolgozták részletesen a megfelelő hivatkozást, majd ezt sablonszerűen alkalmazták. Nem vitatva, hogy azonos jellegű ügyekben nem várható el minden tekintetben való újra vizsgálódás, azért időszakosan szükséges az egyes eseti döntéseknél a felhasznált források naprakészességét ellenőrizni.

A határidőkkel kapcsolatos megállapítások körében már hivatkoztunk arra, hogy az esetek többségében a 8 nap betartására úgy kerül sor, hogy a beérkező iratok alapján a bíró azonnal dönt. Ebből az tűnik ki, hogy a Met. 53. § (4) bekezdését egyértelműen úgy értelmezik a bírák, hogy az felülírja a Pp. 2. § (1) bekezdésében foglalt ésszerű határidőn belül való elbírálás elvét, és a Pp. 3. § (6) bekezdését. Ez nemperes eljárásokban felveti azt a problémát, hogy úgy születnek döntések, hogy a kérelmező nem ismeri a kérelmezett beadványát. Sérül a tisztességes eljáráshoz való jog ha a „nyertes fél” az utolsó beadvány és azt a „vesztes fél” nem ismerhette meg. Ezért az EJEB gyakorlatát is figyelembe vevő általános gyakorlat más nemperes eljárásokban az, hogy mindig a „vesztes fél” az utolsó beadvány, melyet a bíróság már nem szükséges megküldenie a másik félnek.⁴⁸

⁴⁷ Például az Európai Unió Bírósága által tárgyalta C-411/10. sz. N. S. ügyében hozott 2011. december 21-i ítéletét 2012-ben a főtanácsnoki véleményre utalással hivatkozták, noha 2011. decemberében ebben az ügyben már született ítélet.

⁴⁸ Az Emberi Jogok Európai Bíróságának APÜSZ ÉS MÁSOK v. MAGYARORSZÁG (32367/96 sz. kérelem, 2000. október 5.) ügyben hozott ítélete

Ezekben az ügyekben az ellenkérelem kiadása ugyanakkor nem csak azt a problémát vetné fel, hogy a 8 napos határidők nem lennének tarthatók, de kérdés, hogy a külföldi kérelmezőnek nem kéne-e lefordítani, különös tekintettel arra, hogy a megtámadott határozatot is csak tolmácson keresztül felolvassák, következésképpen úgy kerül benyújtásra a kérelem, hogy a határozat teljes szövegét nem ismerik a kérelmezők. Ennek is a következménye az, hogy a jogorvoslati kérelmek általában nem felelnek meg a Pp. 121. §-ában megkövetelt alapvető alaki és tartalmi követelményeknek, a bíróság azokat – a határidő tartása végett – mégis befogadja.

A joggyakorlat-elemző csoport véleménye az, hogy e problémák orvoslása csak jogalkotás útján lehetséges. Egyrészt a kérelem kötelező alaki és tartalmi elemeire vonatkozó szabályokat önállóan szabályozni kell, még pedig a legegyszerűbb módon. Csak azt kell megkövetelni, hogy a kérelmező egyértelműen beazonosítható legyen⁴⁹, és a hiteles fordítást a hatóság köteles csatolni. Másrészt a kérelem és az ellenkérelem, illetve a közigazgatási iratok továbbításával egyidejűleg a kérelmező vagy jogi képviselője részére az ellenkérelmet a hatóságnak továbbítania kell, azzal, hogy arra három napon belül észrevételt tehet, melyet a hatóságnak szintén – külön észrevétel nélkül – haladéktalanul továbbítania kell. A bíróság tehát a negyedik nap után hozhat olyan döntést, amelyben a kérelmet elutasítja (helyt adót hamarabb is).

Ugyanakkor megjegyezhető, hogy az Eljárási irányelv 39. cikke szerint csak az a követelmény, hogy legyenek megszabott eljárási határidők és halasztó hatály a jogorvoslati eljárásban. Ezért a tagállamokban 2-60 nap közt változnak az eljárási határidők.⁵⁰ A 23. cikk (2) bekezdésében is csak a kérelmező (képviselője) tájékoztatásáról van szó, amennyiben 6 hónapon belül nem sikerül érdemben lezárni az eljárást, de nem arról, hogy kötelező lenne ennyi idő alatt befejezni az eljárást. Ezért a hazai szabályozás nem tekinthető olyannak, amely aránytalanul hosszú lenne, hogy ezért szorgalmazni kellene a rendkívül rövid határidőket. A joggyakorlat-elemző csoport ezért nem látja akadályát egy olyan határidő szabályozásnak, hogy a bíróság adja ki a beadványokat szükség szerint rövid határidővel, mely rövid határidő nem számít bele a 8 napba.

3.3. Ország-információ frissítésért felelős szervezeti egység

3.3.1. Az ország-információ szerepe a menekültügyi eljárásban

A jogilag releváns, kiegyensúlyozott, több forrásból származó, naprakész és átlátható ország-információ beszerzése és használata a menedékjogi eljárás egésze folyamán mind az uniós és

⁴⁹ Nem azt kell igazolni, hogy az adott személy az akinek mondja magát, hanem csak azt, hogy a kérelmező vagy a Pp. szerinti meghatalmazottja írta a keresetlevelet illetve jogorvoslati kérelmet.

⁵⁰ Az Európai Bizottság elemzése a 2005/85/EK irányelv átültetéséről [COM (2010) 465] 15.

hazai jogból, mind az EJEB gyakorlatból egyértelműen következő kötelezettség.⁵¹ Az ország-információ – mint kulcsfontosságú, és gyakran egyedülként rendelkezésre álló objektív bizonyíték – a menekültügyekben releváns tényállás elengedhetetlen részét képezik.⁵² Annak értékelése, hogy a BÁH teljesítette-e egy konkrét ügyben tényállás-tisztázási kötelezettségét⁵³ és a feltárt tényállásból megfelelő jogi konklúziót vont-e le szükségszerűen magában foglalja a döntéshozatal során felhasznált ország-információ vizsgálatát is.

Az EJEB több közelmúltbeli kiutasítással vagy kiadatással foglalkozó (menedékkérőket érintő) ítéletében is hangsúlyozta annak fontosságát, hogy a bíróság (akár önmaga, akár a nemzeti bíróságok) független, megbízható forrásokból származó ország-információkat szerezzenek be és értékeljenek, amellyel egyúttal elfogadhatatlannak minősítette azt a gyakorlatot, ahol a bíróság kizárólag az állami hatóságok által becsatolt információkra alapozzák a döntésüket.⁵⁴

Az uniós tagállamok bíróságai is egyre növekvő súlyt fektetnek a hatóságok által szolgáltatott ország-információ kritikai értelmezésére, akár – indokolt esetben – szavahihetőségük megkérdőjelezésére is. Például több német bíróság is kétségbe vonta egyéni ügyekben a német Külügyminisztérium jelentéseinek objektivitását és elfogulatlanságát, az ír Felsőbíróság az Egyesült Királyság és az Egyesült Államok hatóságai által kiadott ország-információkra való „teljes hagyatkozást” tartotta indokolatlannak, a cseh Legfelső Közigazgatási Bíróság pedig az Európai Bizottság Törökországról szóló ország-jelentését minősítette úgy, hogy azt csak „kiegészítő bizonyítékként” lehet figyelembe venni.⁵⁵ Mindegyik esetben fontos indokként szerepelt, hogy e hatóságok sem teljesen függetlenek vagy objektívák, mindegyikük – más ország-információs forrásokhoz hasonlóan – rendelkezik mandátummal, küldetéssel, különböző érdekekkel. Ennek következtében az általuk szolgáltatott információ önmagában nem biztosítja a kiegyensúlyozott, objektív információs hátteret. Mindezen tendenciák jelzik a független, kiegyensúlyozott, több forrásból táplálkozó ország-információ fontosságát az európai bíróságok számára, továbbá mutatják a növekvő igényt a saját, speciálisan bírói ország-információs infrastruktúra kialakítására is.

3.3.2. A hazai szabályozás és joggyakorlat

⁵¹ Lásd kifejtve és részletesen hivatkozva: GYULAI Gábor: *Ország-információ a menedékjogi eljárásban – A minőség mint jogi követelmény az Európai Unióban.*, Magyar Helsinki Bizottság, 2011.

⁵² Vö. Met. 41.§ (1) bek. c) pont; az Európai Parlament és a Tanács 2011/95/EU irányelve (2011. december 13.) által módosított Kvalifikációs Irányelv 4. cikk (3) bek. a) pont.

⁵³ Ket. 50. § (1).

⁵⁴ Lásd például Emberi Jogok Európai Bíróságának SALAH SHEEKH V. THE NETHERLANDS (kérelem sz. 1984/04, 2007. január 11.) ügyben hozott ítélet 136. bekezdését; valamint a GAFOROV V. RUSSIA (kérelem sz. 25404/09, 2010. október 21.) ügyben hozott ítélet 39. bek., stb. – Lásd részletesen: GYULAI (2011): *i. m.*, 45.

⁵⁵ Részletesen, a vonatkozó ítéletek releváns részeinek idézeteivel lásd: GYULAI (2011): *i. m.* 50-53.

Mindegyik hazai bíróság gyakorlatában megjelenik az ország-információk széleskörű használata és számos ügyben előfordult, hogy a bíró frissített ország-információt szerzett be, vagy kifejezetten az ország-információ hiányára figyelemmel helyezte hatályon kívül a határozatot. A bírói határozatok jelentős része az ország-információkat forrásaira is pontosan utal, azokat részletesen elemzi, noha előfordul az is, hogy csak a „rendelkezésre álló ország-információkat” értékeli, és olyannal is találkozunk, hogy a felperesi képviselő által szolgáltatott ország-információkat a bíró nem értékelt.

A nemzetközi sztenderdek szerint az ország-információnak ellenőrizhetőnek, visszakereshetőnek is kell lennie, ezért hiányos lesz az ítélet, ha a bíró sommásan csak „a rendelkezésre álló ország-információk”-ra utal.

A Met. a bíróságok országinformáció-beszerzésével kapcsolatban csupán annak lehetőségét helyezi kilátásba, hogy az eljáró bíróság szükség esetén „a miniszter irányítása alatt álló ország-információ szolgáltatásáért felelős szervhez” forduljon utóbbi „jelentésének” beszerzése érdekében.⁵⁶ A gyakorlatban ez azonban nem jellemző, sokkal inkább a bírák maguk szereznek be jellemzően az internetről információkat.

A jogalkotó által létrehozott lehetőséggel kapcsolatban az alábbiakat fontos leszögezni:

Ez a „szerv” nem egy független intézmény, hanem a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal Dokumentációs Központja, azaz a menekültügyi perekben alperesként eljáró közigazgatási hatóság egyik szervezeti egysége. Függetlenül a Dokumentációs Központ ország-információs jelentéseinek minőségétől (lásd később) elvi szinten aggályos, ha a független bíróság csupán az alperestől beszerzett információ alapján tudja elvégezni a felülvizsgálat tárgyát képező közigazgatási döntés során felhasznált ország-információ minőségének, naprakészségének, elfogulatlanságának ellenőrzését. Bár előfordul, hogy a felperesi képviselő is szolgáltat ország-információkat, ezek megfelelőségének ellenőrzésére nehéz, ezért hitelességük, valamint meggyőző erejük nem tud azonos lenni az e célra létrehozott szervezet információival.

A menekültügyi országinformáció-kutatás mára egy elismert, különálló szakmává vált. Az országinformáció-kutatás feltételezi a magas (tehát nem társalgási) szintű, szakszókincset is magában foglaló angol nyelvtudást (és régióspecifikusan esetleg egyéb nyelvek ismeretét), általános menedékjogi és számítógép-felhasználói ismereteket, az egyes országok-régiók politikai helyzetének, történelmének átfogó (ha nem is szakértői szintű) ismeretét. Az ország-információ hatékony és magas színvonalú kutatását mindenhol erre kiképzett, gyakorlatlaltal rendelkező, nemzetközi szakmai kapcsolatokat is napi szinten használó munkatársak végzik.

Az ország-információ túlnyomó többsége angol nyelven (esetleg más világnyelven) áll rendelkezésre, így az országinformáció-kutatás és -felhasználás kapcsán jelentős kapacitást

⁵⁶ Met. 41. § (2).

igénylő fordítási feladatok is felmerülnek – tekintettel arra, hogy a hatósági és bírósági eljárás nyelve a magyar, és a lényeges információknak és iratoknak is az eljárás hivatalos nyelvén kell rendelkezésre állniuk.

A jellemzően túlterhelt és idegen nyelvet gyakran nem, vagy csak korlátozottan beszélő, menekültügyekben eljáró magyar bírák ugyan megpróbálnak eleget tenni a naprakész információk beszerzésének, de nincs elegendő kapacitás arra, hogy az esetlegesen szükséges ország-információt maguk szerezzék be és fordítsák le.

A bíróság döntése és a menekültügyi hatóság országinformáció-beszerzése között általában számos hónap telik el, így a határozathozatal időpontjában érvényes ország-információ már lehet, hogy elavult a bíróság döntésének időpontjában (különösen aggályos lehet ez olyan háborús, polgárháborús helyzet esetén, ahol a körülmények akár naponta is változhatnak).⁵⁷

A szó szoros értelmében vett ország-információ mellett a menekültügyi bíráskodás terén szükséges az akár heti-havi rendszerességgel „frissülő” (a legtöbb más szakterülethez képest jóval nagyobb mennyiségű) nemzetközi esetjogról és más fejleményekről is rendszeresen informálódni, különös tekintettel a luxemburgi és strasbourgi bíróság, illetve releváns ENSZ-testületek döntéseire, valamint az ENSZ Menekültügyi Főbiztosság jogi és ország-információs iránymutatásaira. E fejlemények nyomon követése és elérhetővé tétele magyar nyelven szintén jelentős kapacitást és magas szintű idegennyelvtudást követel. Álláspontunk és a nemzetközi tapasztalatok alapján e feladatkör jól kiegészítheti az országinformáció-szolgáltatást.

Az ítélkezés egységességét jelentősen és rendszerszinten veszélyezteti – ahogy arra az aktavizsgálatok eredményeinek ismertetése körében rámutattunk – az ország-információk eltérő volta, azok eltérő értékelése, míg az egységes ország információk, a nemzetközi esetjog és a hazai bíróságok döntéseinek, ország-információ értékelésének gyors és naprakész ismerete jelentősen csökkenti az ellentétes gyakorlat kialakulásának esélyét, amely egy egyfokú, de decentralizált rendszerben az egyetlen eszköz arra, hogy a jogegység biztosítható legyen.

A menekültügyeket (is) tárgyaló európai bíróságokon gyakori, hogy valamilyen ország információs kutató vagy tanácsadó infrastruktúra⁵⁸ áll rendelkezésre a bírók számára:

- Három nemzeti bíróság rendelkezik szakosított, kifejezetten a bíróság számára kutatást végző ország-információs központtal (Ausztria, Svájc, Franciaország);

⁵⁷ Ezzel a kérdéssel kapcsolatban lásd részletesebben: GYULAI (2011):i. m. 59-62. o.

⁵⁸ Lásd GYULAI Gábor – Tudor ROȘU: *Structural Differences and Access to Country Information (COI) at European Courts Dealing with Asylum* Magyar Helsinki Bizottság, 2011. július, III.2. fejezet – a Helsinki Bizottság tudomása szerint az európai bíróságok ország-információs infrastruktúrájával kapcsolatos, e kiadványban szereplő információk túlnyomó többsége jelenleg is érvényes.

- Számos országban a bíróságok dokumentációs központja, titkársága, stb. végzi ezt a feladatot más egyéb tevékenységek mellett (Dánia, Finnország, Svédország, Egyesült Királyság, Szlovákia, Belgium);
- Nemzetközi szinten gyakran példaértékű gyakorlatként hivatkozott Ír Menekültügyi Dokumentációs Központ egy valóban független (tehát sem hatóságokhoz, sem civil szervezetekhez, sem bíróságokhoz szervezetenként vagy pénzügyileg nem kötődő) szerv, amely az eljáró hatóságok, bíróságok és a jogi képviselőket ellátó ügyvédek számára egyaránt szolgáltat ország-információt;
- Több országban a bíróságok számára a jogszabályok lehetőséget biztosítanak arra is, hogy az elsőfokú hatóság ország-információs központjától szerezzenek be információt, ez jellemzi a hazai szabályozást azzal, hogy eleve elsőfokú a hatósági eljárás. Ezekben az esetekben jellemzően soha nem ez az egyetlen országinformáció-beszerezési mód. Ugyanez tapasztalható a magyar gyakorlatban.

Konklúzióként elmondható, hogy a legtöbb olyan uniós országban, ahova jelentősebb számú menedékkérő érkezik és/vagy létezik legalább részben szakosított menekültügyi bíráskodást, ott a bíróságok rendelkeznek valamilyen szakosított országinformáció-kutató kapacitással, még ha ez nem is feltétlenül egy önálló kutatóközpont.

A 2012. december 17. napján, a Kúria Közigazgatási és Munkaügyi Kollégiuma által elfogadott menekültügyi és idegenrendészeti joggyakorlat-elemző csoport részjelentése, a visszaküldés tilalmát érintő alapvető eljárásjogi kérdésekben már rámutatott arra, hogy az idegenrendészeti ügyekben is alapvető fontossága van az ország-információnak. E Részjelentés alapján került sor a biztonságos harmadik ország megítélésének egyes kérdéseiről szóló 2/2012. (XII.10.) KMK vélemény elfogadására. E Részjelentésben és a KMK véleményben foglalt visszaküldés tilalmára vonatkozó megállapítások mind az idegenrendészeti ügyekben, a kifogások elbírálása, a büntetés-végrehajtási bíró eljárásaiban, valamint a menekültügyi eljárásokban is alkalmazandóak.

Mivel a bírósági szervezetrendszer különböző ügyszakos, és különböző szintű bíróságain lévő idegenrendészeti és menekültügyekkel összefüggő ügyeket tárgyaló bíráinak mindegyikét érinti, ezért a joggyakorlat megfelelő összehangolása, különös tekintettel a visszaküldés tilalma tekintetében a hivatalbóli vizsgálat kötelezettségére is, speciális igazgatási-szervezeti megoldások bevezetését igényel.

Mivel jelenleg a törvényszékeken működő büntetés végrehajtási bírók, valamint a közigazgatási-munkaügyi bíróság joggyakorlatának összehangolásáról van szó a visszaküldés tilalmával összefüggésben, továbbá a hatóság igazgatási-szervezési jellegű intézkedéseitől is függ az érintett bíróságok köre (lásd: forum-shopping), amely ezért változhat, ezért megítélésünk szerint az OBH-nak, mint igazgatási szervezetnek, országosan kell

összehangolnia az információ-áramlás megfelelő biztosításával az érintett bíróságok ítélkezési tevékenységét.

Ez nem csak a joggyakorlat és annak változásainak folyamatos nyomon követését, a bírák folyamatos és kölcsönös tájékoztatását igényli egymás joggyakorlatáról, de mindezt egy ország-információs funkció megvalósítása mellett kell ellátni.

Az idegenrendészeti joggyakorlat-elemző csoport összefoglaló véleménye a fenti megállapításokat már tartalmazta és utalt rá, hogy e feladatok megszervezéséhez szükséges irányok, alapinformációk meghatározására, illetve ezek alapján a szükséges igazgatási intézkedésekre vonatkozó javaslat megtételére, a menekültügyi joggyakorlat átfogó elemzését követően a menekültügyi joggyakorlat-elemző csoport összefoglaló véleményében indokolt sort keríteni.

3.3.3. Szabályozási javaslat

A menekültügyi joggyakorlat-elemző csoport véleménye szerint egy OBH-ban működő „Ország-információs Csoport” (a továbbiakban: Csoport), az alábbi feladatokat kell ellátnia:

a) Ország-információ szolgáltatása

Egyéni bírói megkeresés alapján ország-információk kutatása és szemelvények magyar nyelvre fordítása

Egyéni bírói megkeresés alapján egy adott ügyben a peres felek által hivatkozott ország-információ hitelességének ellenőrzése és összevetése más, független információkkal

A releváns nemzetközi bíróságok és ENSZ testületek menekültügyi/idegenrendészeti esetjogának figyelése és elérhetővé tétele magyar nyelven a menedékjogi és idegenrendészeti bírók számára

Kapcsolattartás más, menekültügyekben illetékes európai bíróságokkal és országinformáció-kutató központokkal

Egyéni ügyekben az eljáró bírók alapesetben csak akkor fordulnának a támogató csoporthoz

- Ha kétség merül föl az alperesi határozat alapjául szolgáló ország-információ hitelességét vagy naprakészségét illetően

- Ha olyan ellentmondás van a két peres fél által benyújtott ország-információ lényeges pontjai között, amit az eljáró bíró a rendelkezésre álló információk alapján nem tud tisztázni
- Ha az alperesi határozat meghozatala óta olyan fejlemények történtek a származási országban, amelyek kiegészítő információk kutatását teszik szükségessé

A csoportnak – a nemzetközi szakmai normáknak megfelelően – szigorúan tartózkodnia kell a jogkérdésekben történő állásfoglalástól és az érdemi bírói döntésre vonatkozó javaslatoktól

Professzionális ország-információ szolgáltatása az adott eljárás határidejéhez igazítva történne, az idegenrendészeti és menekültügyekben (8 napos határidő esetén 3 munkanap, 15 napos határidő esetén 5 munkanap, hatvan napos határidő esetén 15 munkanap).

Ez a tevékenység nem más, mint a KMK véleményben is megfogalmazott hivatalbóli bizonyítási kötelezettség bíró általi teljesítésének a támogatása. Ebből következik, hogy a bíró megkeresésére történik, és a Csoport a bíró által meghatározott információk alapján ország információt szolgáltat. Mivel ez országos szinten elektronikus úton valósítható meg ilyen rövid határidőn belül, ezért meg kell határozni azokat az alapadatokat és iratokat, amelyek alapján az egyéniesített ország-információk elkészíthetők. Ennek során figyelemmel kell lenni arra, hogy a bíró feladata ne növekedjen, hanem csökkenjen, azaz érdemes előre meghatározni ajánlás formájában azt, hogy mely iratok pdf formátumban való megküldése szükséges. Ugyanilyen formában történik az ország-információk közzétevése. Ez egyben azt jelenti, hogy az érintett bíróságokon megfelelő technikai eszközöket (amely képes gyorsan és hatékonyan iratokat pdf formátumba konvertálni és közvetlenül elküldeni meghatározott e-mail címre) biztosítani kell. Ezek az alapadatok szükség szerint: a BÁH és az idegenrendészeti hatóság határozata, a meghallgatási jegyzőkönyv, a bíró konkrét kérdése, ha a BÁH becsatolta az általa összeállított ország-információt, akkor az is szükséges lehet a bíró kérdésétől függően.

Az ország-információk bekérését leegyszerűsítheti a Csoporttal való rövid úton történő konzultációs lehetőség biztosítása is.

b) Statisztikai adatok folyamatos értékelése

Statisztikai adatok folyamatos értékelésével a Csoport feladata az aktuálisan érintett bírók tájékoztatása a Csoport működéséről, annak jelzése, hogy mely bíróságok vesznek részt idegenrendészeti és menekültügyek kezelésében, továbbá jelezheti az eltérő joggyakorlatok kialakulását az érintett bírák számára.

c) Aktuális joggyakorlat megismertetése, adatbázis kezelés

A menekültügyekben és számos idegrendészeti nemperes eljárásban végső fokon döntenek a közigazgatási és munkaügyi bíróságok és a járásbíróságok. Az idegenrendészeti joggyakorlat-elemző csoport megszüntetni javasolta a kúriai felülvizsgálatot egyes idegenrendészeti ügyekben, aminek következménye az lenne, hogy ezekben az ügyekben is a közigazgatási és munkaügyi bíróságokon születne meg a végső döntés.

Ez önmagában indokolja, hogy ezek a döntések – de legalábbis a joggyakorlat szempontjából relevánsak – olyan adatbázisba kerüljenek, amelybe a végleges döntések. Jelenleg a kúriai és ítélőtábla döntések a Kúria határozatainak adatbázisában (belső adatbázis) megtalálhatóak kivétel nélkül. Ezen adatbázisba való felvétele a végleges döntéseknek indokolt, amely ugyanolyan módon szervezhető meg, ahogy ez az ítélőtáblai döntések esetében is történt. Ennek során figyelemmel kell lenni arra is, hogy ezen döntések egy része a bírósági határozatok tárában (anonim határozatok) is szerepeltetni kell-e és ehhez képest érdemes megszervezni e bírák által országosan és rendszeresen használt adatbázisba feltöltést.

Ennek hiányában is minimálisan szükséges a menekült és oltalmazotti státuszt megállapító, a visszaküldés tilalmát kimondó, biztonságos származási vagy harmadik ország minősítést el nem ismerő határozatok kötelező jellegű megküldése a Csoportnak, amit azonnal továbbít a Csoport minden bíró számára közvetlenül elektronikus úton. Célszerű lehetővé tenni a bírák számára, hogy bármely a joggyakorlatuk szempontjából fontos döntés kollégákkal való megismertetés végett a Csoportnak megküldhessék.

Ehhez kapcsolódhat a Csoport e jogterületekre vonatkozó legfrissebb strasbourgi és uniós jogi eseteinek a figyelése és azonnali megküldése, az Európai Jogi Szaktanácsadói Hálózattal való együttműködésben.

d) Egyéb feladatok és funkciók

A Csoport emellett az összegyűjtött tapasztalatok alapján nagyban hozzájárulhat az idegenrendészeti joggyakorlat-elemző csoport által javasolt képzések előkészítésében, az OBH Oktatási Főosztályával illetve a MIA-val való együttműködéssel, munkájuk segítségével.

Fontos kiemelni, hogy *a Csoport létrehozása nem igényel jogszabályt, vagy jogszabály módosítását, mivel ahogy azt a KMK vélemény levezette, a jogszabályok tartalmazzák a bíró hivatalbóli bizonyítási kötelezettségét a visszaküldés tilalmával összefüggésben, az ország-információk összegyűjtésében.* Jelen esetben nem másról van szó, mint a bírói munka hatékony megszervezéséről, OBH igazgatási úton való támogatásáról. Ez a javaslat tehát jogszabály-változtatást nem igényel.

A joggyakorlat-elemző csoport a fentiekre tekintettel javaslatot tesz a fenti igazgatási jellegű intézkedés bevezetésére, és minden tekintetben támogatja az OBH ilyen irányú eddigi

intézkedéseit, melyek uniós pályázatokon való részvételben és ilyen irányú törekvések és fejlesztések megvalósulása érdekében jelenleg is folyamatban vannak. Ugyanakkor megjegyezendő, hogy az EU pályázatok pilot projektekre és nem folyamatos költségvetést helyettesítő forrásként vehetők számba.

Érdemes ugyanakkor megjegyezni, hogy amennyiben a Csoport létrejön, nem feltétlenül szükséges, de *célszerű javasolni, hogy a Met.vhr. 70.§ (3) bekezdés b.) pontjának hatályon kívül helyezését*, mert fölöslegessé válik az a lehetőség, hogy az alperes egyik osztályát a bíróság bizonyítási eljárás keretében megkeresse ország-információ érdekében.

Ebben az esetben a KMK vélemény I. pontjában kezelt, de korántsem megnyugtató azon helyzet is megszűnik, hogy az ország-információ beszerzésével a 8 napos határidő valójában 15 nappal meghosszabbodik.

Mindazonáltal fontosnak tartjuk megjegyezni, hogy mind a bírák, mind a véleményezésre felkért és tapasztalattal rendelkező jogvédő szervezetek szerint a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal Dokumentációs Központja által az egyéni ügyekben készített ország-információs jelentések részletesek, általánosságban kiegyensúlyozottak, és a Központ a nemzetközi minőségi normáknak⁵⁹ megfelelően végzi tevékenységét. Ennek fényében nem tartjuk szükségesnek egy teljes, párhuzamos országinformáció-kutató struktúra kialakítását, a menekültügyben eljáró bíróságok információs támogatása célszerűen inkább kiegészítő jellegű kell, hogy legyen.

A fenti feladatokat figyelembe véve egy megközelítőleg kétfős bírói ország-információs támogató csoport létrehozását javasoljuk. E célra leginkább könyvtáros, tolmács/fordító, jogász-nyelvész képzettséghez igazodó státuszok létrehozására van szükség, és nem titkári vagy fogalmazói státuszokra. Ugyanakkor hosszabb távon megfontolható, hogy a BÁH Dokumentációs Központ részlege a jövőben független információ-szolgáltató szervezetté váljon, amely mind a hatóságnak, mind a bíróságnak biztosít információkat, és amely kiválthatná a fenti Csoport kiegészítő jellegű működését. Ezért javasoljuk hatásvizsgálat és megvalósíthatósági tanulmány készítését annak érdekében, hogy az ír példa a követendő-e és egy egyetlen, független nyitott adatszolgáltató központ létesítése-e a hatékonyabb a BÁH szervezeti egységének leválasztásával, vagy a kiegészítő jellegű OBH Csoport létrehozása-e a hatékonyabb.

3.4. Menekültügyi őrizet

3.4.1. A menekültügyi őrizet bírói felülvizsgálatának gyakorlata

⁵⁹ Lásd GYULAI (2011): *i.m.*, 15-19.

A joggyakorlat-elemző csoport megvizsgálta 30 db aktát, melyeket a Kiskunhalasi, a Nyírbátori és Debreceni Járásbíróságok bocsátottak a csoport rendelkezésére.

A vizsgált ügyekben ügyfélként kivétel nélkül egyedülálló férfiak szerepeltek. A korukat illetően megállapítható volt, hogy valamennyiüket nagykorúként kezelték. Egy kérelmező esetében az aktában (Debreceni JB 1238/2013. szám) megtalálható volt az orvosi vizsgálat eredménye, mely szerint nagykorúnak tekinthető. Ugyanakkor a Debreceni Járásbíróság 1201/2013. számú aktában nem volt erre utaló irat, noha a rögzített születési dátum szerint a kérelmező kérelme előterjesztésekor és a bírósági döntéskor is kiskorú volt. Az iratból az volt megállapítható, hogy a bíróság végzése ezzel a kérdéssel egyáltalán nem foglalkozott, annak ellenére, hogy feltétlenül indokolást érdemelt volna, hogy a bíróság mi alapján tekintette a kérelmezőt nagykorúnak.

A joggyakorlat-elemző csoport ezért javasolja, hogy a bírák a születési adatot mindig vizsgálják meg, és ha ez alapján kiskorúnak minősül a menedéjogi kérelmező, akkor mindig megfelelő és meggyőző indokolást kell tartalmaznia a végzésnek arra nézve, hogy mi alapján állapították meg nagykorúságát. Ennek szempontjaira nézve irányadó az idegenrendészeti joggyakorlat-elemző csoport összefoglaló véleményében tett megállapítások.⁶⁰

A származási ország statisztikája szerint a 30 kérelmező közül szenegáli(10), algíri(1) nigériai(1), gaboni(1) mali-i(2) comorroi(1), guineai(1), marokkói(1), pakisztáni(6), bangladesi(2), afganisztáni(1), iráni(1), koszovói(2). Ezek az adatok megerősítették a Magyar Helsinki Bizottság azon észrevételét, hogy tipikusan olyan országok állampolgárai kerülnek őrizetbe, ahol az ország-információk alapján alapesetben nem kell tartani üldöztetéstől, ezért a származási országnak a döntéskor kiemelt jelentőséget tulajdonít mind a hatóság, mind a bíróság.

Az őrizet elrendelése Met. 31/A. § (1) bekezdésében felsorolt feltételek valamelyikének fennállása esetén lehetséges. Az őrizet elrendelésre tipikusan az a) és c), illetőleg csak a c) pont alapján került sor. A (2) bekezdés előírja az egyedi mérlegelést és mellette az egyéb biztosítási intézkedések lehetőségének vizsgálatát. E tekintetben megállapítható volt, hogy a hatóság ezt csak első alkalommal vizsgálja, és a bírák is csak az első meghosszabbítás során vizsgálták ezt a kérdést. A vizsgált ügyekben a kérelmezők nem éltek az óvadék letételének lehetőségével, nincs adat arra nézve, hogy ezt felajánlották volna. A hatóság a további hosszabbítások alkalmával előterjesztett indítványában rendre rögzítette, hogy a kérelmező helyzetében változás nem következett be, ezért továbbra is az őrizet fenntartását javasolta.

A fenntartást, illetőleg hosszabbítást a bírói döntések szerint az indokolta, hogy a vizsgált 30 esetből 29 esetben a menekültügyi eljárás folyamatban volt. Ez közelebbről azt jelentette, hogy a hatóság még nem döntött, illetve a döntése nem volt jogerős, vagy az ügyben a

⁶⁰ A Kúria Idegenrendészeti joggyakorlat-elemző csoportja által 2013. május 30-án elfogadott és a Kúria Közigazgatási és Munkaügyi Kollégiuma által 2013. szeptember 23-án jóváhagyott 2012.El.II.F.1./9. sz. összefoglaló vélemény [Bsz. 29-30. §], 79; 151.

közigazgatási bírósági döntés még nem született meg. A további 1 esetben a meghosszabbítást a bíróság a kiutasítás végrehajtásának biztosításáig rendelte el.

A rendelkezésre álló akták eltérőek voltak egyfelől abból a szempontból, hogy a hatóság hányadik esetben indítványozza az őrizet meghosszabbítást, másfelől abból a szempontból, hogy az előzményi iratokból melyek lelhetők fel a bírósági aktákban.

A Nyírbátori Járásbíróság által megküldött 10 db aktából 8 db a hatóság által már elrendelt 72 órás őrizetet követő első esetben történt hosszabbítás volt. Ezekből az aktákból megállapítható volt, hogy a hatóság az indítványt határidőben – 24 órával az őrizet lejárta előtt – terjesztette fel a bírósághoz. Az ügygondnok kirendelésére és a tolmács általi meghallgatásra mindegyik esetben sor került. A jegyzőkönyv végén rögzítették a végzés tolmácsolt kihirdetésének, valamint az írott példány átvételének tényét.

További – összesen 20 – esetben második, míg két esetben harmadik meghosszabbítást indítványozott a hatóság. Az indítványt 10 esetben elkészen terjesztették fel a bírósághoz, mely tény a bíróság végzésében rögzítette.

A második, illetve harmadik meghosszabbításra irányuló eljárások során egyetlen esetben sem került sor újabb meghallgatásra. A meghallgatás tekintetében 12 esetben a hatóság már vagy az indítványban rögzítette, hogy a kérelmező nem kérte újabb meghallgatását, vagy a bíróság megkeresésére ugyanígy nyilatkozott erről. További 10 esetben – a kiskunhalasi ügyek – nem került rögzítésre sem az indítványban sem a bírósági végzésben az a tény, hogy a kérelmező nem kérte a meghallgatást.

A bíróságok mind a 30 esetben meghosszabbították az őrizetet. Eljárásuk során vizsgálták az indítványban felhozott okokat, azt, hogy az indítvány megfelel-e a jogszabályi előírásoknak. A végzések részletes indokolást tartalmaznak, de ezek tartalma az indítványokhoz igazodott, egyéni körülmények vizsgálatára egyik esetben sem került sor.

A tolmács jelenlétét – a meghallgatások esetén – mindig rögzítették a jegyzőkönyvben, annak azonban nincs nyoma, hogy ki rendelte ki a tolmácsot, illetve ki fizette a tolmács díját. A debreceni aktákban, amelyek előzményi anyagot is tartalmaznak, található utalás arra, hogy a bíróság álláspontja szerint ez a költség a hatóságot terheli. Ezek alapján az valószínűsíthető, hogy nem a bírák rendelték ki a tolmácsot, ekként nem is rendelkeztek a díj megállapításról. Az ügygondnok kirendelése a debreceni aktákban egyértelműen nyomon követhető. Mind az első, mind a második meghosszabbítás alkalmával a bíróság rendelte ki az ügygondnokot. A nyírbátori aktákban az első meghosszabbítás okán történt meghallgatáskor az ügygondnok jelen volt, kirendeléséről külön végzés készült, díjáról és annak utalványozásáról a bíróság rendelkezett. Második meghosszabbítás esetén az ügygondnok közreműködésének nincs nyoma.

A kiskunhalasi aktákban, melyek második harmadik meghosszabbításról rendelkező végzéseket tartalmaznak nincs nyoma ügygondnok kirendelésének, bár a hatóság indítványában minden esetben rögzítve van, hogy nincs jogi képviselője. Az aktákban fellelhető iratanyag szerint az első meghallgatáskor az ügygondnok kirendelésre került. Mindebből az állapítható meg, hogy a tolmácsot nem bírák rendelik ki, az ügygondnokot viszont igen. Az ügygondnok kirendelésre az első alkalommal kerül sor, de a későbbi meghosszabbításoknál semmilyen érdemi tevékenységet nem fejtenek ki, a bíróság nem az ügygondnok, hanem a „külföldi” részére kézbesíti a döntést, lényegében a bíróságok úgy járnak el, mint ha ügygondnok nem lenne kirendelve. Ezt jól mutatja, hogy a döntések fejrészében sem kerül megjelölésre az ügygondnok a hosszabbítások során. Ez alól kivétel a Debreceni Járásbíróság, ahol az ügygondnoknak kiadják a bíróság döntéseit. A Kiskunhalasi és Nyírbátori Járásbíróság viszont minden vizsgált ügyben megsértette a Met. 31./D.§ (4) bekezdését.

Végül észrevételezhető, hogy a személyes meghallgatásra vonatkozó kérelem hiánya csak a hatósági indítványokból derül ki, az aktavizsgálatok során nem állt rendelkezésre a kérelmező személyes nyilatkozata, és valószínűsíthetően ez az őrizetről döntő bírácoknak sem áll rendelkezésére, mert a megkeresések esetén is a hatóságot nyilatkoztatják ebben a kérdésben és nem a kérelmezőt. E tekintetben javasoljuk a gyakorlat megváltoztatását. A kérelmezőtől, és nem a hatóságtól származó nyilatkozat alapján kell döntenie arról, hogy személyes meghallgatást kért-e az őrizetben lévő vagy nem, tehát a hatóságnak az indítványa felterjesztésekor nyilatkoztatnia kell a kérelmezőt, és fel kell terjesztenie a kérelmező nyilatkozatát.

Hangsúlyozni kell továbbá, hogy bár a bírácok törekednek a részletes indokolásra, de csak az indítványok egyoldalú információi alapján tudnak döntenie, mert az indítványt alátámasztó iratok nem kerülnek csatolásra, ezért az ügy egyediesítésére nincs valódi lehetőségük, melynek eredménye az indokolás sablonossága. E mögött tehát nem a bírói szervezet leterheltsége áll elsősorban, hanem a hatóság oldalán fennálló okok (aktacsatolás hiánya).

3.4.2. Ügygondnok, tolmács kirendelése, és díjának megállapítása

A fenti megállapítások alapján az ügygondnok kirendelésével és díjazásával kapcsolatos idegenrendészeti joggyakorlat-elemző csoport által tett megállapításokat jelen joggyakorlat-elemző csoport fenntartja.

A jogszabályok alapján két álláspont alakult ki abban a kérdésben, hogy a tolmácsot kinek kell kirendelnie és ki állapítja meg, illetve fizeti a díját, mely kérdésben a joggyakorlat-elemző csoportnak állást kellett foglalnia. Míg a Debreceni Járásbíróság szerint mind a tolmács kirendelése (biztosítása), a tolmácsdíj megállapítása, mind annak viselése a menekültügyi hatóság feladata, addig a menekültügyi hatóság szerint a menekültügyi őrizet

meghosszabbításával kapcsolatos bírósági eljárásban a bíróságnak kell a tolmácsot kirendelnie, díját megállapítania, és megtérítenie.

A joggyakorlat-elemző csoport a Debreceni Járásbíróság álláspontját osztja.

A Met. 31/A. §-a értelmében a menekültügyi hatóság a menekültügyi eljárás céljának – a Met. 33. §-a – biztosítása végett rendelheti el az őrizetet 72 órára, amely őrizet időtartama 72 órán túl csak a bíróság által hosszabbítható meg.⁶¹

A Met. 33. §-a szerint a menekültügyi eljárás annak megállapítására irányul, hogy e törvény alapján fennállnak-e az elismerését kérő külföldi menekültként, oltalmazottként vagy menedékesként történő elismerésének feltételei.

A Met. 36. § (7) bekezdés szerint a menekültügyi eljárásban a tolmácsolási költséget, továbbá a jeltolmácsolás költségeit a menekültügyi hatóság viseli.

A menekültügyi őrizet, és így a hosszabbítás tárgyában tartott bíróság által fogatosított személyes meghallgatás is a menekültügyi eljárás része, az nem is lehet hosszabb, mint maga a menekültügyi eljárás, melynek során felmerült tolmácsolási költségeket a menekültügyi hatóság viseli.

A menekültügyi eljárás alatt a menekültügyi hatósági eljárást kell érteni a Met. fogalomhasználatának helyes értelmezésével.

A Met. 33. §-át közvetlenül követő költségviselés szabályairól szóló Met. 34. §-a szerint a menekültügyi hatósági, valamint a bírósági eljárás a kérelem első alkalommal történő benyújtása esetén tárgyi költségmentes. A Met. szabályai tehát különbséget tesznek a menekültügyi hatósági eljárás és a bírósági eljárás között. A menekültügyi eljárás annak megállapítására irányul, hogy e törvény alapján fennállnak-e az elismerését kérő külföldi menekültként, oltalmazottként vagy menedékesként történő elismerésének feltételei, ezzel szemben a bírósági eljárás a Pp. XX. fejezete szerint lefolytatott közigazgatási per, amely a közigazgatási (menekültügyi) határozat, valamint a határozat meghozatalát megelőző eljárás jogszerűségét vizsgálja. Ebből következően a menekültügyi eljárás csak a menekültügyi hatósági eljárást jelentheti. A menekültügyi eljárás a jogerős hatósági döntés meghozatalával lezárul, és a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004.évi CXL. tv. 73/A. § (3) bekezdése értelmében a közléssel jogerőssé válik.

A bíróság a Met. 68. § (5) bekezdése alapján ugyan a hatóság határozatát megváltoztathatja, ezen lehetőség azonban nem teszi a bírósági eljárást a menekültügyi eljárás részévé hasonlóan ahhoz, mint ahogyan az adóhatósági határozatok bírósági felülvizsgálata sem része az adóigazgatási eljárásnak, a megváltoztatással a bíróság a hatóság jogkörét nem veszi át,

⁶¹ Menekültügyi őrizet elrendelhető még legfeljebb 72 órára átadás végrehajtása céljából a Met. 49. § (5) bekezdése szerint, ennek azonban az érvelés helyessége szempontjából nincs jelentősége.

csupán az általa jogszerűnek ítélt helyzetet teremti meg, a megváltoztatásra jogosító külön törvényi felhatalmazás alapján.⁶²

Ebből következően a menekültügyi eljárás csak a menekültügyi hatósági eljárást jelentheti. A menekültügyi eljárás a jogerős hatósági döntés meghozatalával lezárul, és a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. tv. 73/A. § (3) bekezdése értelmében a közléssel jogerőssé válik.

Szükséges azonban kiemelni, hogy mivel a bírósági felülvizsgálati kérelemnek a hatóság jogerős döntésére nézve halasztó hatálya van, ezért nem eljárásjogi, hanem anyagi jogi szempontból a kérelmezőt (felperest) a Met. és egyéb kapcsolódó jogszabályok alapján úgy kell kezelni a bírósági eljárásban hozott döntés közléséig, mint ha továbbra is menedékkérő volna, így ez idő alatt is ezen az alapon jogosult az ország területén való tartózkodásra és e státuszából eredő juttatásokra.

Mindez azt is jelenti, hogy az első menedékkérővel szemben a bírósági felülvizsgálat időtartama alatt az idegenrendészeti őrizetet sem lehet elrendelni. Ebből következik, hogy ha az ilyen menedékkérő bírósági felülvizsgálatot kér az elutasító határozattal szemben, a menekültügyi per időtartama alatt nem lehet semmilyen őrizetben.

3.4.3. A menekültügyi őrizet jogalapjának érdemi vizsgálata

a) A magyar menekültügyi őrizet helye a nemzetközi és európai normákkal és joggyakorlattal való összevetésben.

Az 1993. évi XXXI. törvénnyel a magyar jogrendbe iktatott EJEE a szabadságtól megfosztás jogszerű eseteinek kimerítő felsorolását adja az 5. cikkben.⁶³ Attól eltérő okból szabadságától megfosztani senkit nem lehet, legfeljebb ha az állam „háború, vagy a nemzet létét fenyegető

⁶² Kérdésként merülhet fel, hogy az elismerési kérelmet elutasító közigazgatási határozat meghozatalát követően a kérelmezőt a menekültügyi hatóság köteles-e a közigazgatási eljárás jogerős (Ket. 73/A. § (1) bekezdés c) pont) befejezését követően ellátásban részesíteni. Ezzel kapcsolatban utalni szükséges a Met. 68. § (2) bekezdés utolsó mondatára, amely szerint – főszabályként – a keresetlevél benyújtásának a menekültügyi hatóság határozatának végrehajtására halasztó hatálya van. A joggyakorlat-elemző csoport véleménye szerint a halasztó hatály minden, az ügy érdemében hozott határozathoz kapcsolódó joghatás esetében biztosított, így a menekültügyi hatósági eljárás lezárása ellenére a keresetlevelet előterjesztő felperes ellátási szempontból elismerését kérőnek minősül. (Vö. Met.vhr. 16. § (1)-(2) bek.). Szükséges jelezni, hogy a külső szakértők, és köztük különösen Nagy Boldizsár nem értett egyet a joggyakorlat-elemző csoport ezen érvelésével, álláspontja szerint a menekültügyi eljárásnak része a bírósági eljárás is.

⁶³ MOLE, Nuala - MEREDITH, Catherine: *Asylum and the European Convention on Human Rights*. Council of Europe Publishing, Strasbourg, 2010., 137. ('Article 5 §1 of the Convention sets out an exhaustive list of those situations in which an individual may be deprived of his liberty. No deprivation of liberty is permitted unless it is for one of the purposes set out in Article 5 §1.'). Ugyenzt állapította meg az Emberi Jogok Európai Bírósága az ADEN AHMED V. MALTA (55352/12 sz. kérelem, 2013. július 23.) ügy 138. pontjában is. Lásd: 'Sub-paragraphs (a) to (f) of Article 5 § 1 contain an exhaustive list of permissible grounds on which persons may be deprived of their liberty and no deprivation of liberty will be lawful unless it falls within one of those grounds.'

más rendkívüli helyzet állapot” esetén derogációt kér - ahogyan azt az Egyesült Királyság tette a 2001. szeptember 11-ei támadásokat követően. Az EU irányelvei nem teremthetnek önálló jogalapot a fogvatartásra, annál is kevésbé, mert mind a Befogadási irányelv, mind az Eljárási irányelv alárendeli magát a Genfi Egyezménynek, az EJEE-nek és az Alapvető Jogok Chartájának.⁶⁴

A Met. a menekültügyi őrizet célját a 33. §-ban, illetve a 49. § (5) bekezdésében foglaltak biztosításában jelöli meg, azaz annak kiderítésében, hogy "fennállnak-e az elismerését kérő külföldi menekültként, oltalmazottként vagy menedékesként történő elismerésének feltételei". Ez azonban nem szerepel az EJEE 5. cikkében. Míg az idegenrendészeti őrizet - amelynek célja a jogellenes tartózkodó eltávolításának a garantálása vagy az illegális belépés megakadályozása – megfeleltethető az EJEE 5 cikk. (1) bekezdés f) pontjának⁶⁵ – addig a menekültügyi őrizetnek az alapja a nemzetközi emberi jogi egyezményekből nem levezethető. Erre valószínűleg az EJEB is fel fog figyelni, különösen annak fényében, hogy a Met szerint⁶⁶ – és a nemzetközi szakirodalom szerint is⁶⁷ – az elismerését kérő a legalábbis a kérelem beadásától kezdve jogszerűen tartózkodik Magyarországon.

A menekültügyi joggyakorlat-elemző csoportnak nem feladata a menekültügyi őrizet, mint intézmény és a nemzetközi jogi és uniós előírások összhangjának vizsgálata, ezért a joggyakorlat-elemző csoport a nemzetközi gyakorlat ismeretében is úgy elemzi a menekültügyi őrizet gyakorlatát, mintha az EJEE 5. cikke nem tenné eleve jogszerűtlenné a menekültügyi őrizetet. Ezért vizsgálja azokat a követelményeket, amelyeknek egy ilyen őrizetnek meg kell felelnie, és amelyek hiányában az őrizet nem elrendelhető és az elrendelt őrizet nem hosszabbítható meg.

Megjegyzni a csoport, hogy e vizsgálat csak azokra a helyzetekre terjed ki, amikor a kérelmező irreguláris módon lépett Magyarország területére, vagy tartózkodásának jogcíme lejárt, azaz ha a kérelmező kiutasításának vagy az ország elhagyására felszólításnak lenne helye, ha nem adott volna be kérelmet. A jogszerűen belépett és tartózkodó, nem vitatott személyazonosságú

⁶⁴ Maga az Európai Unió működéséről szóló szerződés is a Genfi Egyezmény alá rendeli magát menekültügyekben. Lásd az Európai Unió működéséről szóló szerződés 78. cikk (1) bekezdését, valamint az Európai Parlament és a Tanács 2013/33/EU irányelve (2013. június 26.) a nemzetközi védelmet kérelmezők befogadására vonatkozó szabályok megállapításáról (átdolgozás) – továbbiakban: átdolgozott (új) Befogadási Irányelv (15) preambulumbekzdését: „A kérelmezők őrizetbe vételét és őrizetben tartását azon alapvető elvvel összhangban kell alkalmazni, hogy – különösen a tagállamok nemzetközi jogi kötelezettségeivel és a genfi egyezmény 31. cikkével összhangban – senki sem tartható őrizetben kizárólag azon az alapon, hogy nemzetközi védelmet kér. A kérelmezőket őrizetbe venni csak az ezen irányelvben megállapított, nagyon egyértelműen meghatározott kivételes körülmények között lehetséges és mind az ilyen őrizet módja, mind célja tekintetében a szükségesség és az arányosság elvét kell alkalmazni.” A (35) bekezdés pedig kifejti, hogy „Ez az irányelv tiszteletben tartja az alapvető jogokat, valamint különösen betartja az Európai Unió Alapjogi Chartájában elismert alapelveket. Ezen irányelv különösen biztosítani kívánja az emberi méltóság teljes mértékű tiszteletben tartását, és előmozdítani a Charta 1., 4., 6., 7., 18., 21., 24. és 47. cikkének alkalmazását, és ennek megfelelően kell végrehajtani.”

⁶⁵ EJEE 5 cikk. (1) bekezdés f) pontja szerint „törvényes letartóztatás vagy őrizetbe vétel az országba való jogtalan belépés megakadályozása céljából vagy olyan személy törvényes letartóztatása vagy őrizetbe vétele, aki ellen intézkedés van folyamatban kiutasítása vagy kiadatása céljából”

⁶⁶ Met. 5. § (1) bek.

⁶⁷ HATHAWAY (2005): *i.m.*, 417.

külföldit, aki menekült mivoltának elismeréséért folyamodik semmilyen körülmények között nem szabad menekültügyi őrizetbe venni.

Az nem vitatott, hogy menekültügyi őrizet jelenlegi gyakorlata kimeríti a fogvatartás fogalmát⁶⁸ – tehát mindazok a szabályok, amelyek a nemzetközi szerződésekben, iránymutatásokban és bírói ítéletekben a fogvatartásra és az azzal szembeni hatékony jogorvoslatra vonatkozóan kialakultak, alkalmazandók a menekültügyi őrizetre.

A migránsok jogaival foglalkozó ENSZ különleges jelentéstevő jelentésében⁶⁹ rögzíti az irreguláris migránsokra, köztük az illegálisan belépett vagy tartózkodó menedékkérőkre vonatkozó kiindulópontot: ők nem követtek el bűncselekményt, mert tettük nem irányult más személye vagy vagyona ellen, valamint nem veszélyezteti a nemzetbiztonságot.

Az EJEE 5. cikkének értelmezéséhez, azaz a jogszerű fogvatartás és az ellene nyújtandó jogorvoslat értelmezéséhez az EJEB közelmúltbeli gyakorlatából az *Aden Ahmed kontra Málta-ügy*⁷⁰ tekinthető irányadónak. Aden Ahmed Szomáliából menekült, 2009 februárjában nyújtott be menedékjogi kérelmet Máltán, az elutasítást követően Hollandiába szökött, ahonnan a dublini rendelet alapján visszaküldték. Máltán büntetőeljárás alá vonták okirathamisításért, amelyért hat hónap szabadságvesztéssel sújtották, majd a börtönbüntetést követően kiutasítási őrizetbe helyezték, ahonnan a maximális 18 hónap elteltével szabadult. A Máltát 30 000 euro nem-vagyoni kártérítésre kötelező ítélet fontos kijelentéseket tett mind az őrizet minimális követelményeiről, mind a fogvatartás alapjáról és a jogorvoslatról.

A jogorvoslatról a bíróság – hosszú ítélkezési gyakorlatával összhangban – kijelentette, hogy a fogvatartás jogszerűségének felülvizsgálata nem korlátozódhat a belső jognak megfelelés vizsgálatára, mert a fogvatartásnak (és az ellene kínált jogorvoslatnak) EJEE-vel is összeegyeztethetőnek kell lennie. (113. §). A fogvatartás nem lehet önkényes, az alapjául szolgáló szabálynak hozzáférhetőnek (érthetőnek) és precíznek kell lennie (140. §). Önkényes lehet a fogvatartás akkor is, ha a belső jognak megfelel, de nemzetközi emberi jogi követelményekbe és az EJEE-be ütközik (141. §). Ezen követelmének szerint a fogvatartást jóhiszeműen kell alkalmazni, szorosan kell kapcsolódnia ahhoz az okhoz, amelyet a kormány a fogvatartás alapjaként megjelölt, a fogvatartás helyének és körülményeinek megfelelőeknek kell lenniük, a fogvatartás hossza nem haladhatja meg a cél eléréséhez ésszerűen szükséges tartamot (141. §).⁷¹

⁶⁸ Az angol nyelvű szöveg szerint: 'detention' refers to the deprivation of liberty or confinement in a closed place which an asylum-seeker is not permitted to leave at will, including, though not limited to, prisons or purpose-built detention, closed reception or holding centres or facilities.' ENSZ Menekültügyi Főbiztosság, Detention Guidelines – Guidelines on the Applicable Criteria and Standards relating to the Detention of Asylum-Seekers and Alternatives to Detention, 2012 – továbbiakban UNHCR Fogvatartási irányelvek, Genf, 2012., 9.

⁶⁹ ENSZ különleges jelentéstevő migránsok jogaival foglalkozó jelentése, (*Report of the Special Rapporteur on the human rights of migrants*) A/HRC/20/24, 2012. április 2., 13. bek.

⁷⁰ Az Emberi Jogok Európai Bíróságának ADEN AHMED V. MALTA (55352/12 sz. kérelem, 2013. július 23.) ügyben született ítélet.

⁷¹ Ugyanezen követelményeket kimondta az Emberi Jogok Európai Bírósága az AL-TAYYAR ABDELHAKIM V. MAGYARORSZÁG

A menekültügyi őrizet jogszerűségét felülvizsgáló bírónak ezeket a követelményeket is mérlegelnie kell a későbbiekben kifejtendő módon a Met. 31/B. § (2) bekezdésének irányelvi rendelkezésekkel összhangban lévő arányossági követelmények során.

Az őrizet nemzetközi feltételrendszerének igen fontos része az ENSZ Menekültügyi Főbiztossága (UNHCR) által kiadott 2012 irányelv-gyűjtemény a menedékkérők fogvatartásáról.⁷² Ez a szöveg az 1999. évi irányelvek helyébe lépett és a mérvadó nemzetközi jogi követelmények autentikus értelmezésnek minősül. A befogadási irányelv átdolgozásból az ENSZ irányelveiből és a korábban bemutatottakból a menekültügyi őrizetre három elv vonatkozik. Az első a lépcsőzetesség elve, melynek értelmében a menekültügyi őrizet csak akkor alkalmazható ha nincs alternatívája és erről az egyéni ügyben, a kérelmező konkrét körülményeit mérlegelve meggyőződött a döntéshozó, beleértve az őrizet meghosszabbítását jóváhagyó bíróságot. A célhoz kötött kivételesség elve, mely szerint szabadság korlátozása csak kivételes lehet, a kiinduló vélelem az, hogy a személyes szabadság alapjogának korlátozás csak nyomós közérdekből, a jog alapján valósulhat meg. E kérdéseket az őrizet kivételes jellege kapcsán tárgyaljuk a későbbiekben. A harmadik elv pedig az indokoltság elve, mely azt jelenti, hogy az őrizet legyen szükséges, ésszerű és arányos. Nem elegendő, hogy a jog lehetővé teszi az őrizet elrendelését. A döntéshozónak igazolnia kell, hogy a kérelmező konkrét körülményeit alapul véve az őrizet nem csak lehetőség, hanem szükségszerűség is, így alkalmas arra, hogy a célhoz közelebb vigyen, tehát ésszerű lépés és a szabadságkorlátozás feltételei, különösen időtartama arányos a demokratikus társadalomban legitim céllal.⁷³

b.) A menekültügyi őrizet bevezetésének tapasztalatai

A „menekültügyi őrizet” intézményét – ebben a formában – Magyarország elsőként vezette be az Európai Unióban. Az elmúlt években a hazánkba érkező menedékkérők jelentős hányada került idegenrendészeti őrizetbe akár a menedékjogi eljárás teljes időtartamára. Jogvédők és az ENSZ Menekültügyi Főbiztossága kritizálta ezt a gyakorlatot, és az idegenrendészeti őrizet bírói felülvizsgálatáról szóló részében a Kúria idegenrendészeti joggyakorlat-elemző csoportja is alaposnak találta e kritikát.⁷⁴ Az Európai Bizottság szintén aggályainak adott hangot a menedékkérők tömeges idegenrendészeti őrizete miatt. Mindezen kritikák nyomán a BÁH 2013 elejétől kezdve szakított korábbi gyakorlatával és felhagyott az első kérelmeket benyújtó menedékkérők idegenrendészeti őrizetével. 2013. július 1-től pedig hatályba lépett a

(3058/11 sz. kérelem, 2012. október 23.) ügyben hozott ítéletben is.

⁷² Lásd UNHCR Fogvatartási irányelvek

⁷³ Míg az idegenrendészeti, kiutasítást vagy jogellenes belépést illető ügyekben az Emberi Jogok Európai Bírósága vonakodik az arányosság és szükségesség követelményét alkalmazni a menekültügyi őrizet esetében (ha az jogszerű lehet egyáltalán) ettől nem lehet eltekinteni.

⁷⁴ A Kúria Idegenrendészeti joggyakorlat-elemző csoportja által 2013. május 30-án elfogadott és a Kúria Közigazgatási és Munkaügyi Kollégiuma által 2013. szeptember 23-án jóváhagyott 2012.El.II.F.1./9. sz. összefoglaló vélemény [Bsz. 29-30. §], 52.

Met. azon módosítása, amely bevezeti a menekültügyi őrizet jogintézményét, továbbá tartalmazza annak szabályait.⁷⁵ A menedékjogi őrizet hazai szabályozása az ún. Befogadási irányelv 2013 júniusában elfogadott átdolgozásán alapul, amely megszabja a fogvatartás uniós jogi kereteit, feltételeit.⁷⁶

A menekültügyi őrizet bevezetése óta eltelt hét hónap adatai alapján az aktavizsgálatok hasonló rendszerszintű problémákat tártak fel, mint az idegenrendészeti őrizet esetében.

A menekültügyi őrizet tárgyában hozott határozatokra is jellemző, hogy indokolásuk sematikus. Az eljáró bírák nincsenek abban a helyzetben, hogy az egyéniesítést kellő mértékben elvégezzék, tekintettel az indítványt alátámasztó iratanyag hiányára. Emiatt a végzések nem tartalmazzák az egyéni körülmények mérlegelésének konkrét szempontjait; a bírák nem tudják egyértelműen megítélni, hogy „végső eszközként” kerül-e sor az őrizetre; a döntések jellemzően a hatóság indítványában foglaltak megisméltésére korlátozódnak.

Emellett az ügygondnokok eljárása teljesen formális, vagy hiányzik. Mindezek alapján állapította meg a joggyakorlat-elemző csoport, hogy a menekültügyi őrizet bírói felülvizsgálata nem hatékony, amely megállapítás azonos az idegenrendészeti őrizet tárgyában lefolytatott vizsgálat eredményével.⁷⁷

A menekültügyi őrizet bírói felülvizsgálata kapcsán is igazak az idegenrendészeti joggyakorlat-elemző csoport korábbi megállapításai, miszerint:

- az eljáró bírók túlterheltek és az irracionálisan magas kezelendő ügyszám lehetetlenné teszi a hatékony felülvizsgálatot;
- szakmailag indokolatlan, hogy a felülvizsgálatot büntető vagy polgári ügyszakos bírák lássák el, e jogkört hosszútávon, megfelelő előkészítés után kívánatos lenne – a nemzetközi gyakorlatot követve – közigazgatási ügyszakos bírákhoz telepíteni;
- az ügygondnoki képviselő formális, az ügygondnokok ezen ügytípus esetén nem töltik be hatékonyan azt a kulcsfontosságú szerepet, ami a „fegyveregyenlőség” gyakorlati biztosításához elengedhetetlen lenne.⁷⁸

⁷⁵ A Met. 31/A-31/F. §-ait beiktató, az Egyes rendészeti tárgyú törvények módosításáról szóló 2013. évi XCIII. törvény 92. §-hoz fűzött indokolása kifejezetten utal az új Befogadási irányelvre (2012/33/EU irányelv), melynek implementációs határideje 2015. július 20. napján telik le. (31. cikk)

⁷⁶ Lásd az átdolgozott (új) Befogadási Irányelv 8. cikkét.

⁷⁷ A Kúria Idegenrendészeti joggyakorlat-elemző csoportja által 2013. május 30-án elfogadott és a Kúria Közigazgatási és Munkaügyi Kollégiuma által 2013. szeptember 23-án jóváhagyott 2012.El.II.F.1./9. sz. összefoglaló vélemény [Bsz. 29-30. §], 114.

⁷⁸ A Kúria Idegenrendészeti joggyakorlat-elemző csoportja által 2013. május 30-án elfogadott és a Kúria Közigazgatási és Munkaügyi Kollégiuma által 2013. szeptember 23-án jóváhagyott 2012.El.II.F.1./9. sz. összefoglaló vélemény [Bsz. 29-30. §], 41-46., 66-73.

- Az indítványt alátámasztó iratanyag nélkül rendszerint nem lehet kellően alapos döntést hozni.

Ezek a megállapítások az idegenrendészeti és menekültügyi őrizet bírói felülvizsgálatára egyaránt érvényesek.⁷⁹

A Kúria idegenrendészeti összefoglaló véleményének megjelenése óta az idegenrendészeti őrizet automatikus bírói felülvizsgálatának gyakorisága 30 naposról 60 naposra változott, és ez szolgált mintául a menekültügyi őrizet bírói felülvizsgálata gyakoriságának meghatározásakor is. Ez a leterheltségét a bíróságoknak ugyan jelentősen csökkentette, de nem egyértelmű e szabályozás uniós jognak való megfeleléssége, ezért a szabályozás tartóssága.

Mindkét vonatkozó uniós irányelv ugyanis előírja, hogy az őrizetre csak a lehető legrövidebb ideig kerülhet sor és azonnal meg kell szüntetni, amint az elrendelését indokoló körülmények már nem állnak fenn.⁸⁰

Ez a jogszabályi változás az idegenrendészeti joggyakorlat-elemző csoport megállapításait annyiban módosította, hogy a nemzetközi gyakorlatban jellemző 3 hónapos átlagos fogva tartási idő helyett, 4 hónapos fogva tartási idővel lehet számolni. Ez a korábbi négyszeri helyett háromszori bírói ellenőrzést követően jár tipikus esetben azzal az eredménnyel, hogy ha a hatóság a harmadszori hosszabbításról való döntéskor már nem tud felmutatni olyan kitoloncolás érdekében tett eljárási cselekményt, amelytől eredmény várható, akkor az őrizetet meg kell szüntetni, azaz a fogvatartás nem hosszabbítható meg.

A joggyakorlat-elemző csoport vizsgálta, hogy az idegenrendészeti őrizet kapcsán tett megállapítások és az ezekből levont következtetések mennyiben módosították a járásbíróságok gyakorlatát. A nyírbátori, kiskunhalasi és a győri járásbíróság reagált megkeresésünkre.

A Nyírbátori Járásbíróság azt a tájékoztatást adta, hogy az iratanyagot nem csatolja a hatóság, és a hatóság azt a tájékoztatást adta, hogy az őrizetet elrendelő hatóságnál marad az iratanyag ezért azt nem is tudják átadni, de meghallgatáson azokat szóban előadják. A Kiskunhalasi Járásbíróság is jelezte, hogy egyelőre az iratokat nem csatolja a hatóság, de az e tárgyban tartott szakmai egyeztetésen felhívták a hatóság figyelmét, hogy az indítványt megalapozó iratokat csatolni kell, melyre a hatóság hajlandóságot mutatott, együttműködő szándékuk a szakmai megbeszélésen közvetlenül tapasztalható volt. A Győri Járásbíróság azt a

⁷⁹ Lásd a kérdéssel kapcsolatban az ENSZ Emberi Jogi Főbiztosának Önkényes Fogvatartással foglalkozó munkacsoportja 2013. szeptember 23-a és 2013. október 2-a között lezajlott nyírbátori és békéscsabai látogatásáról kiadott nyilatkozatát. [Online elérhető, URL: <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=13816&LangID=E>]

⁸⁰ Az idegenrendészeti őrizet vonatkozásában lásd bővebben: Az Európai Parlament és a Tanács 2008/115/EK irányelve (2008. december 16.) a harmadik országok illegálisan tartózkodó állampolgárainak visszatérésével kapcsolatban a tagállamokban használt közös normákról és eljárásokról, 15. cikk (1) bek.; a menekültügyi őrizettel kapcsolatban lásd bővebben: átdolgozott (új) Befogadási Irányelv, 9. cikk (1) bek.

tájékoztatást adta, hogy az első 72 órát követő meghosszabbításnál kitoloncolási iratanyagot nem ad a hatóság, mert ekkor még nem történnek kitoloncolási intézkedések, de a későbbi meghosszabbítások során a hatóság a kitoloncolás érdekében tett intézkedésekről szóló iratanyagot bemutatja.

E tájékoztatások alapján megállapítható, hogy az iratanyag csatolásának nincs fizikai akadály (lásd Győri Járásbíróság tapasztalatát), ráadásul ennek indokoltságát alátámasztotta a menekültügyi őrizetre kirendelt debreceni közigazgatási bírák tapasztalata, akik bekérik az iratanyagot, és volt olyan eset, amikor az indítvány azt tartalmazta, hogy a kérelmező többször már benyújtott menedéjogi kérelmet, ami elutasításra került, de ezt az iratanyag nem támasztotta alá.

A joggyakorlat-elemző csoport ezért azt az álláspontot alakította ki, hogy megalapozott döntés meghozatala a kapcsolódó iratanyag csatolás mellett lehetséges, iratanyag hiányában megalapozott döntés csak kivételes esetben lehetséges. Ha a hatóság az idegenrendészeti őrizet esetén a megtett kitoloncolási intézkedésekről, menekültügyi őrizet esetén a menekültügyi eljárás kapcsán keletkezett iratanyagot nem csatolja, akkor a bíróság az irathiany jogkövetkezményét mérlegeléssel állapítja meg, és csak kivételes esetekben nyílik mód ilyen esetben az őrizet meghosszabbítására (például ha a kérelmező nyilatkozata is alátámasztja az indítványban foglaltakat, ezért az abban foglaltak valósnak fogadhatók el).

Megjegyezhető, hogy ha a menekültügyi eljárás már bírósági szakban van, akkor is a hatóság kötelessége az iratanyagot (beleértve a bírósági ügy részére megküldött iratait) másolatban a meghosszabbításról döntő bíróságnak megküldeni. Ugyanakkor nincs annak sem akadálya, hogy ha ez célszerűbb, hogy a meghosszabbításról döntő járásbíróság a közigazgatási és munkaügyi bíróságtól kérje be az iratokat (például ha a két bíróság azonos épületben van, vagy egyébként rövid úton a bekérés megoldható).

A kiskunhalasi és nyírbátori járásbíróságok beszámoltak még arról, hogy az ügygondnokok meghosszabbítási eljárásokba való bevonásáról gondoskodnak, noha nem lehet technikailag megoldani, hogy az eljárás egész folyamatában ugyanaz az ügygondnok járjon el (Nyírbátor), az ügygondnoknak kézbesítik a határozatot, annak fejrészeiben az ügygondnok adatait feltüntetik (Kiskunhalas). Ugyanakkor a Kiskunhalasi Járásbíróság nem ért egyet azzal, hogy a bíróság feladata lenne az ügygondnoki díjak differenciálásával az ügygondnoki aktivitás elősegítése, a bíróság 2500 Ft-ot állapít meg úgymint, ha kifejtett érdemi tevékenységet, akkor az akár 5000 forintra is emelhető. Érdemes megjegyezni, hogy jogos a Kiskunhalasi Járásbíróság azon észrevétele, hogy érdemi tevékenység kifejtésének hiányában 2500 Ft az indokolt helyes gyakorlat. Lényegében ezt állapította meg az idegenrendészeti joggyakorlat-elemző csoport is, sőt az összefoglaló vélemény alapján az is lehetséges, hogy teljes ügygondnoki passzivitás esetén – ha egyértelmű, hogy egy órát sem foglalkozott az ügygondnok az ügygel – akár díjat se állapítson meg erre tekintettel a bíróság. Érdemi tevékenység kifejtése esetén azonban akár 5000 Ft-nál több is lehet az ügygondnoki díj a kifejtett munka mennyiségének és minőségének mérlegelése alapján. Mindkét bíróság

beszámolt arról, hogy a személyi és technikai hiányosságok továbbra is fennállnak, Nyírbátor esetében az iratanyag faxon történő megküldése megfelelő technikai eszköz hiányában továbbra sem lehetséges.

A menekültügyi joggyakorlat-elemző csoport e tapasztalatok alapján is fenntartja a korábbi véleményét az ügygondok kirendelésével és díjazásával kapcsolatban, valamint a technikai és személyi feltételek biztosítására vonatkozó OBH-nak tett javaslatait, és azt a menekültügyi őrizet gyakorlatára is irányadónak tekinti.

A továbbiakban azokra a különbségekre koncentrálnunk, amely a két őrizet típus között a bírói kontroll szempontjából különbséget jelent.

A legfontosabb elvi különbség, hogy míg az idegenrendészeti őrizet célja a kiutasítási határozat végrehajtása érdekében a rendelkezésre állás biztosítása, addig a menekültügyi őrizet célja az elismerését kérő személyes jelenlétének biztosítása a menekültügyi eljárás érdemi befejezéséhez szükséges adatok beszerzése érdekében. Ebből következik, hogy a maximum 6 hónapos menekültügyi őrizet esetében az idegenrendészeti őrizetre vonatkozó jogalap vizsgálatára, bírói kontroll irányára vonatkozó megállapítások nem alkalmazhatók. Erre tekintettel szükség volt annak vizsgálatára, hogy melyek azok a szempontok, amelyek vizsgálatával az őrizetről való döntés tényleges mérlegelés tárgyává válhat, amely alkalmas arra, hogy az egyes ügyek egyediesítését a bíróság elvégezze és ekként érdemi indokolással dönthessen.

A menekültügyi őrizet szabályozásának alapja az átdolgozott (új) Befogadási irányelv. Ezen irányelv a közös európai menekültügyi rendszert is magában foglaló menekültpolitika keretében kerültek kidolgozásra szem előtt tartva, hogy az Európai Unió célkitűzése a szabadság, a biztonság és a jog érvényesülésén alapuló olyan térség fokozatos létrehozása, amely nyitva áll mindazok számára, akik kényszerítő körülmények miatt jogosan keresnek védelmet az Unióban.

Az átdolgozott Befogadási irányelv részletes szabályokat tartalmaz az őrizettel kapcsolatban, taxatív(!) felsorolását adva az őrizet elrendelési okainak, azonban némileg zavaróan megjegyzi, hogy az őrizetben tartás okait a nemzeti jog határozza meg. Figyelemmel azonban arra, hogy az irányelv 4. cikke szerint (a korábbiakhoz hasonlóan) csak a kérelmezőkre kedvezőbb eltérések megengedettek, a nemzeti jog a taxatív felsorolásnál kevesebb elrendelési okot határozhat meg, de többet nem.

Az őrizet célja a kérelmező rendelkezésre állásának a biztosítása a személyazonossága, állampolgársága megállapítása, adatok beszerzése, esetleg a belépésének engedélyezése, (a már megindított kiutasítási eljárásban) kiutasítása, vagy más tagállamnak történő átadása érdekében. Ez a szigorú célhoz kötöttség a szabályozás központi eleme. Az őrizet elrendelésére, fenntartására csak a felsorolt célok megvalósítása érdekében, az ahhoz szükséges legrövidebb ideig kerülhet sor.

Kiemelendő, hogy az őrizet mellett biztosítani szükséges a szabadságkorlátozás alternatíváit is. Ilyen a rendszeres jelentkezési kötelezettség, a kijelölt helyen való tartózkodásra kötelezés, valamint a menekültügyi óvadék intézményének bevezetése. Ezen alternatívák kizárása (az adott ügyben, az adott kérelmezővel szemben való alkalmazhatatlansága) esetén kerülhet szóba az őrizet elrendelésének lehetősége, amennyiben azt kizáró ok nem merül fel.

Az elrendelt menekültügyi őrizet tartama nem lehet hosszabb, mint amit a fenti célok indokolnak. Ez azt jelenti, hogy a gyakorlatban tipikusan felmerülő Met. 31/A. § (1) bekezdés a) és c) pontjai alapján (átdolgozott Befogadási irányelv 8. cikk (3) bekezdés a) és b) pontok alapján) elrendelt, vagy fenntartott menekültügyi őrizet abban az esetben, ha a személyazonosság/állampolgárság megállapítása érdekében további cselekmény ésszerűen nem vezethet eredményre, vagy az eljárás lefolytatásához szükséges adatok beszerzése megtörtént, az őrizetet meg kell szüntetni (Met. 31/A. § (8) bekezdés b) pont), az nem tartható fenn olyan alapokon, mint például a határozat meghozatalára még nem került sor, a bírósági felülvizsgálat várható, stb. Hangsúlyozandó, hogy a menekültügyi őrizetnek nem célja a kérelem esetleges elutasítása esetén az idegenrendészeti őrizet elrendelésének biztosítása, bűnözés megelőzése, más hasonló jellegű praktikussági cél.

A bíróság szerepe nem közvetlenül az elrendelés felülvizsgálata, hanem a hosszabbításáról való döntés. A bíróság az eljárása során csak a jogszabályi rendelkezések figyelembevételére alapján jár el, így értelemszerűen egyéb, jogszabályban meg nem határozott körülményeket (például Magyarország migrációs tranzitország jellegét) az őrizet meghosszabbítása tárgyában hozandó döntése során nem veheti figyelembe. A bíróság feladata tehát az, hogy kellő szakértelemmel eljárva biztosítsa a jogszabályban foglalt követelmények, köztük az alapjogok érvényre jutását. Ezen eljárás során szem előtt kell tartani azt is, hogy további jogorvoslat hiányában az eljáró bíróság az emberi jogok érvényesülésének, az uniós jog egységes alkalmazásának a határokon belüli utolsó fóruma.

A joggyakorlat-elemző csoport mindezért szükségesnek tartja megállapítani, hogy szemben az eddigi gyakorlattal a menekültügyi őrizet a Met. 31/A. § (1) bekezdés a) és c) pontján alapuló őrizet esetén legfeljebb a jogerős hatósági döntés meghozataláig tart, a bírósági felülvizsgálati szakban, a menekültügyi per időtartama alatt a menekültügyi őrizet ezeken az alapokon nem rendelhető el, illetve tartható fenn. Az őrizet nemzetbiztonsági, közbiztonsági vagy közrendi szükségességét és esetleges fenntartását a bírósági szak ténye nem érinti.

A következőkben a menekültügyi őrizet elrendelése és fenntartása során érvényesítendő alapelveket, a szükségesség és arányosság feltételeinek gyakorlati érvényesüléséhez szükséges szempontokat tekintjük át, megkísérelve ezek alapján egy olyan gyakorlatban is alkalmazható szempontrendszer adni, amely lehetővé teszi, hogy a menekültügyi őrizet alkalmazása tényleg kivételes legyen, csak akkor kerüljön rá sor, ha nincs más alternatíva, különösen az első fenntartásról való döntést követően.

c) A menekültügyi őrizet meghosszabbításáról való döntés mérlegelési szempontjai

ca.) A kivételes jelleg

Az átdolgozott Befogadási irányelv preambuluma 15. bekezdése leszögezi, hogy „[a] kérelmezőket őrizetbe venni csak az ezen irányelvben megállapított, nagyon egyértelműen meghatározott kivételes körülmények között lehetséges és mind az ilyen őrizet módja, mind célja tekintetében a szükségesség és az arányosság elvét kell alkalmazni”.

A Met. 31/A. § (2) bekezdése szerint menekültügyi őrizet elrendelésére kizárólag abban az esetben kerülhet sor, „ha annak célja a rendelkezésre állást biztosító intézkedés alkalmazásával nem biztosítható”. Az átdolgozott Befogadási Irányelv 8. cikk (2) bekezdése alapján a menedékkérők fogvatartása csak akkor jogszerű, ha „kevésbé kényszerítő jellegű alternatív intézkedések alkalmazása nem lenne hatékony”.

Az ENSZ Menekültügyi Főbiztosság (UNHCR) vonatkozó iránymutatásában hangsúlyozza, hogy „a menedékkérők fogvatartása csak végső eszközként alkalmazható, míg a személyi szabadság az általánosan alkalmazandó elv”.⁸¹ Az UNHCR három jogi alapelv együttes értelmezésével indokolja álláspontját, melyek a 1) menedék keresésének joga;⁸² 2) a személyi és mozgásszabadsághoz való általános emberi jog;⁸³ illetve 3) a szabály miszerint a menedékkérők nem büntethető illegális belépésük és tartózkodásuk miatt.⁸⁴

A fentiekre tekintettel a menekültügyi őrizet elrendelése, illetve annak fenntartására csupán kivételesen, különösen indokolt esetekben kerülhet sor. Pusztán a statisztikák is igazolják, hogy ezen alapelv a hazai gyakorlatban nem érvényesül. A Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal (BÁH) tájékoztatása szerint 2013. szeptember 5-én 309, december 6-án 321, 2014. január 14-én pedig 280 fő volt menekültügyi őrizetben. A BÁH informális tájékoztatása alapján a menedékkérők körülbelül egyharmada rendre menekültügyi őrizetbe kerül.

Az átdolgozott Befogadási irányelv preambuluma 20. bekezdése kiköti, hogy „A kérelmező testi és lelki épségének legmegfelelőbb biztosítása érdekében őrizetben tartásához csak végső esetben lehet folyamodni, és azt kizárólag az őrizet alternatívájaként alkalmazható, szabadságelvonással nem járó valamennyi intézkedés alapos vizsgálatát követően lehet alkalmazni. Az őrizet alternatívájaként alkalmazható valamennyi intézkedés során tiszteletben kell tartani a kérelmezők alapvető emberi jogait.” Az Irányelv 8. cikk (4) bekezdése pedig

⁸¹ UNHCR Fogvatartási irányelvek, 12-14. bek.

⁸² Lásd például: Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata, 14. cikk; Az Európai Unió Alapjogi Chartája, 18. cikk.

⁸³ Lásd például: Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya, 9. cikk; Emberi Jogok Európai Egyezménye, 5. cikk; Az Európai Unió Alapjogi Chartája, 6. cikk.

⁸⁴ Lásd a menekültek helyzetére vonatkozó Genfi Egyezményt.

kötelezi a tagállamokat, hogy nemzeti jogukban biztosítsák „az őrizet alternatíváival – úgy mint a hatóságoknál való rendszeres jelentkezéssel, pénzügyi garancia letétbe helyezésével vagy egy kijelölt helyen való tartózkodásra vonatkozó kötelezettséggel – kapcsolatos szabályok megállapítását.” Fontos leszögezni, hogy az őrizet alternatíváinak alkalmazásáról kizárólag akkor beszélhetünk, ha a hatóság egyébként meggyőződik az őrizet szükségességéről. Annak alkalmazásától azonban mégis tartózkodik, mivel az intézkedés nem lenne arányos és/vagy ugyanazt a célt más, kevésbé korlátozó módszerrel is el lehet érni.

Az ENSZ Menekültügyi Főbiztosság iránymutatása szerint: „Az arányosság általános elve megköveteli, hogy a döntéshozó mérlegelje egyrészt az érintett személy jogát a szabadsághoz, biztonsághoz és mozgásszabadsághoz, másrészt az e jogok korlátozásához vagy megvonásához fűződő közpolitikai célokat. A hatóságok nem tehetnek semmilyen olyan lépést, ami meghaladná az adott egyéni ügyben a kitűzött cél eléréséhez szigorúan szükséges mértéket.”⁸⁵ Ez azt jelenti, hogy nem elég pusztán megállapítani, hogy a kérelmező egyéni körülményei alapján az őrizet jogszabályban meghatározott indokai közül legalább egy érvényes (tehát a kívánt célt más, kevésbé korlátozó eszközzel sem lehetne elérni). Az őrizetnek, mint a személyi szabadságot korlátozó rendelkezésnek, a kérelmező egyéni adottságaival és körülményeivel arányosnak is kell lennie.

A menekültügyi őrizet bevezetésével párhuzamosan a jogalkotó megteremtette az őrizet alternatíváinak jogi keretét is, bevezetve a rendelkezésre állást biztosító intézkedés intézményét.⁸⁶ Ez magában foglalja:

- a hatóság előtti rendszeres jelentkezési kötelezettséget;
- a kijelölt tartózkodási hely elrendelését; és
- a menekültügyi óvadékot.

A megfelelő jogszabályi keret létezése ellenére azonban a vonatkozó magyar hatósági és bírósági gyakorlatban az őrizet alternatíváit szinte egyáltalán nem alkalmazzák, sőt ezen alternatívák még csak komoly megfontolás tárgyát sem képezik az egyéni döntéshozatal során. A Magyar Helsinki Bizottság ügyvédhálózatában tevékenykedő több ügyvéd jelezte⁸⁷ a menekültügyi őrizet 2013. július 1-i bevezetése óta, hogy több próbálkozás és erre irányuló kifejezett indítvány ellenére sem rendelkezett a menekültügyi hatóság menekültügyi óvadékról, illetve annak összegéről. A Magyar Helsinki Bizottsággal együttműködő ügyvédek szerint még azon kérelmezők esetén sem született alakszerű határozat az óvadék iránti kérelem elutasításáról, akik úgy nyilatkoztak az eljárásban, hogy rendelkezésükre áll bizonyos összeg (több száz euró) erre a célra. Ez alól mindeztidáig a Magyar Helsinki Bizottság tudomása szerint egy eset képez kivételt, ahol egy kifejezetten tehetős orosz kérelmező

⁸⁵ UNHCR Fogvatartási irányelvek, 34. bek.

⁸⁶ Met. 2. § 1) pont.

⁸⁷ Lásd Magyar Helsinki Bizottság észrevétele.

esetében állapított meg a hivatal 2000 euró összegű óvadékot. Az ügyben meghatalmazás alapján eljáró, a Helsinki Bizottsággal együttműködő ügyvéd azonban jóval az óvadék letételét és a nyírbátori menekültügyi őrzött befogadó központból történt szabadítást követően kapott formális határozatot. A Helsinki Bizottság problémának látja hogy számos esetben a BÁH nem hozott formális határozatot az óvadék letételére irányuló indítványról.

Ezzel kapcsolatban a menekültügyi joggyakorlat-elemző csoport azt az álláspontot alakította ki, hogy az óvadék elutasítását elegendő az őrizetet elrendelő határozatban megindokolni, és az őrizet bírói felülvizsgálatában érvényesülhet e körben a hatékony jogorvoslathoz való jog. Ez egyben azt jelenti, hogy a hatóságnak minden esetben meg kell indokolnia, hogy a Met. 2. § 1) pontban foglalt rendelkezésre állást biztosító intézkedések miért nem voltak alkalmazhatók és e körben arra is utalni kell, ha a kérelmező óvadékot nem kívánt, vagy nem tudott felajánlani. Ebből következik, hogy a bírói végzések indokolásának kötelező eleme az alternatív rendelkezésre állást biztosító intézkedésekre vonatkozó hatósági indítvány megalapozottságára vonatkozó megállapítások. Fontos hangsúlyozni, hogy nem csak az első, de a további meghosszabbításról való döntéskor is mérlegelni kell az alternatívákat, szemben jelenlegi gyakorlattal.

cb.) Egyéniesítés követelménye

A Met. 31/A. § (2) bekezdése „egyedi mérlegelést”, az átdolgozott Befogadási Irányelv 8. cikk (2) bekezdése „az egyes esetek egyéni értékelését” teszi kötelezővé. Az ENSZ Menekültügyi Főbiztosság iránymutatása „részletes és egyéniesített vizsgálatot” tart szükségesnek.⁸⁸ Az ENSZ Emberi Jogi Bizottságának iránymutatása pedig azt hangsúlyozza, hogy az őrizetet elrendelő döntésnek „releváns, ügy-specifikus tényezőkön kell alapulnia, nem pedig egy szélesebb csoport kötelező fogvatartását előíró szabályokon”.⁸⁹

A kérelmező egyéni körülményei és helyzete mind az őrizet szükségességének, mind arányosságának vizsgálatakor nagy súllyal esnek latba.

cc.) Szükségességi teszt: Az őrizet jogalapja

A menekültügyi őrizetnek – hasonlóan az idegenrendészeti őrizethez, és szemben a büntetés-végrehajtással – nincs sem büntető, sem prevenció-elrettentő, sem reintegrációs célja.⁹⁰

⁸⁸ UNHCR Fogvatartási irányelvek, 19. bek.

⁸⁹ ENSZ Emberi Jogi Bizottság, General comment No. 35, liberty and security of person, CCPR/C/107/R., 2013. január 28., 18. bek.

⁹⁰ Az Európai Unió Bírósága kifejezetten elvetette a jogellenes tartózkodás büntetőjogi szankcionálását az EL DRIDI-ügyben (C-61/11. PPU sz. ítélet, 2011. április 28.) – kimondva, hogy ellentétes azon tagállami szabályozás, amely „kizárólag azért rendeli szabadságvesztéssel büntetni valamely harmadik ország jogellenesen tartózkodó állampolgárát, mert e személy –

Mindkét „közigazgatási” őrizeti formának szigorúan meghatározott célja és feltételei vannak, ezek azonban különböznek egymástól. Míg az idegenrendészeti őrizet egyedül azt hivatott garantálni, hogy a jogszerű tartózkodás feltételeit nem teljesítő külföldi a kiutasítás végrehajtásának pillanatában rendelkezésre álljon, addig a menekültügyi őrizet célja a menedékjogi eljárás (azon belül a dublini eljárás) hatékony lefolytatásának biztosítása.⁹¹ A Met. 31/A. § (1) bekezdése alapján⁹² a menekültügyi hatóság menekültügyi őrizetbe veheti azt a menedékkérőt, akinek tartózkodási jogcíme kizárólag az elismerés iránti kérelem benyújtásán alapul, ha

- a) az elismerését kérő személyazonossága, illetve állam-polgársága nem tisztázott, ennek megállapítása érdekében,
- b) az elismerését kérő a hatóság elöl elrejtőzött vagy a menekültügyi eljárás lefolytatását más módon akadályozza,
- c) alapos ok miatt feltehető, hogy az elismerését kérő a menekültügyi eljárás lefolytatását késlelteti vagy meghiúsítja, illetve szökésének veszélye áll fenn, vagy
- d) a menekültügyi eljárás lefolytatásához szükséges adatok megállapítása érdekében, az elismerését kérő őrizetbe vétele a nemzetbiztonság, illetve a közbiztonság vagy – a kötelező tartózkodásra kijelölt helyen irányadó magatartási szabályok súlyos vagy ismételt megsértése esetén – a közrend védelme érdekében szükséges,
- e) a kérelem előterjesztésére repülőtéri eljárásban került sor, vagy
- f) a számára előírt megjelenési kötelezettséget az elismerését kérő felszólításra sem teljesítette, és ezzel akadályozza a dublini eljárás lefolytatását.

A fentiek közül különleges figyelmet kell szentelni az a), b) és c) pontnak, ugyanis az aktavizsgálatok tapasztalatai alapján legtöbbször ezekre való hivatkozással rendeli el a hatóság a menekültügyi őrizetet.

cca.) A személyazonosság és/vagy állampolgárság megállapítása

A menedékkérők 90-95%-a érvényes személyazonosító és úti okmányok nélkül érkezik Magyarországra. E tény ismeretében a személyazonosság megállapításának beemelése a menekültügyi őrizet jogalapjai közé – kontextusából kiragadva – akár „biankó” felhatalmazásként is értelmezhető a menedékkérők rutinszerű őrizetére. A végső eszköz

megsértve az ezen állam területének meghatározott határidőn belüli elhagyását elrendelő határozatot – jogszerű indok nélkül továbbra is e területen marad.”

⁹¹ Met. 31/A. § (1) bek.

⁹² Ez az átdolgozott (új) Befogadási Irányelv 8. cikk (3) bekezdés rendelkezéseinek átültetése.

szemlélet és az egyéniesítés fent bemutatott követelménye ugyanakkor e körben is érvényesítendő, szigorúan korlátozva e jogalap tényleges alkalmazhatóságát. E körben az alábbi specifikus tényezőket kell figyelembe venni:

- A menedékkérők jelentős része olyan országokból érkezik, ahol nem működik európai értelemben vett államapparátus és nem léteznek az európai normáknak megfelelő személyazonosító okmányok (vagy azok csak kevesek számára elérhetők). A személyazonosság és az állampolgárság érvényes és „megbízható” okmányok alapján történő megállapítása így sok esetben kivitelezhetetlen.
- Állami üldözéstől tartó menedékkérők még olyan államokban is ésszerű indokkal tartózkodhatnak érvényes személyazonosító okmányok vagy úti okmány beszerzésétől, ahol erre – elviekben – lehetőségük lenne (azaz létezik az okmányok előállításához szükséges infrastruktúra, a kérelmező a vonatkozó szabályok alapján jogosult lenne, stb.).
- Idegenrendészeti eljárásokban bevett módszer a személyazonosság és állampolgárság megállapítására a származási ország hatóságaival, külképviseletével való kapcsolatfelvétel, amely gyakran csak több hét vagy hónap után vezet eredményre. Ez a menedékkérők esetében tilos: a Met. 42. § (1) bekezdés a menedékkérelm jogerős elutasításáig szigorúan tilt minden olyan kapcsolatfelvételt, amely a származási ország és/vagy a potenciális üldöző számára továbbíthatna információt a menedékkérő hollétéről, illetve kérelmének tartalmáról. A menedékkérő személyazonosságának megállapítására így kizárólag más módszerek állnak rendelkezésre, mint például:
 1. az út közben elveszett vagy otthon maradt úti okmány (vagy más dokumentumok) megküldése;
 2. EURODAC-találat ujjlenyomat alapján;
 3. a kérelmező személyes elmondása (és esetleg mások azzal egybehangzó vallomása) alapján; stb.

A fentiek figyelembevételével a személyazonosság megállapítása csak szigorúan korlátozott ideig szolgálhat jogalapként a menekültügyi őrizetre. Az ENSZ Menekültügyi Főbiztosság a következő iránymutatással szolgál e kérdés kapcsán: „Annak tudatában, hogy a menedékkérőknek gyakran alapos okuk van az illegális belépésre vagy szükséges dokumentumok (például személyazonosító okmány) nélküli utazásra, fontos, hogy a szabályozás ne támasszon valószerűtlen követelményeket a kérelmezőtől ésszerűen elvárt személyazonosító dokumentumok mennyisége és minősége tekintetében. [...] A menedékkérőket, akik azért érkeznek dokumentumok nélkül, mert nincs lehetőségük ezeket a származási országban beszerezni nem szabad pusztán ezért fogva tartani. Ehelyett azt kell vizsgálni, hogy van-e a menedékkérőnek valószerű magyarázata az okmányok hiányára vagy

megsemmisítésére, hamis dokumentumok birtoklására, illetve hogy megtagadja-e a személyazonosság megállapításában való együttműködést”.⁹³

Az ENSZ Emberi Jogi Bizottsága szintén óv a személyazonosság tisztázását szolgáló őrizet túlzott alkalmazásától: „A részes állam területére jogszerűtlenül belépő menedékkérőket őrizetbe lehet venni egy rövid kezdeti időtartamra annak érdekében, hogy belépésüket és kérelmüket dokumentálják és megállapítsák személyazonosságukat, amennyiben azzal kapcsolatban kétség merül föl. [Ezen indokkal történő] további, az ügy elbírálása alatt tartó fogvatartásuk önkényes lenne, kivéve, ha különös, egyén-specifikus okok teszik ezt szükségessé, mint például a szökés egyéniesített valószínűsége, bűncselekmények elkövetésének veszélye, vagy a nemzetbiztonságot sértő cselekmények kockázata.”⁹⁴

Kiemelést érdemel, hogy a Met. szabályai az átdolgozott Befogadási irányelv 8. cikk (3) bekezdés a) pontjához hasonlóan a személyazonosság tisztázatlanságát önmagában nem tekinti az őrizet elrendelése elégséges feltételének. A menekültügyi őrizet meghosszabbításáról szóló végzés szükséges tartalmi eleme annak indokolása, hogy az őrizet fenntartása mennyiben járul hozzá az elismerését kérő személyazonossága és/vagy állampolgársága tisztázásához, ennek érdekében az egyedi ügyben milyen intézkedések megtétele szükséges akár a menekültügyi hatóság, akár az elismerését kérő részéről. Ezek fényében lehet és szükséges meghatározni az őrizet ésszerű tartamát is.

A Met. 31/A. § (1) bekezdés a) pontja alapján elrendelt menekültügyi őrizet esetében mivel a menekültügyi eljárás épp hogy csak megindult, a menekültügyi hatóságtól még nem várható el, hogy a 72 órás őrizet időtartama alatt részletesen meg tudja jelölni, hogy milyen további adatok beszerzését kívánja az eljárás során. Az előző bekezdésre figyelemmel azonban szükséges a meghosszabbításhoz annak a megjelölése, hogy mi az az alapos ok, ami miatt feltehető, hogy az elismerését kérő a menekültügyi eljárás lefolytatását késlelteti vagy megghiúsítja, illetve szökésének veszélye áll fenn, illetve mik azok a körülmények, amelyek kétségesé teszik az elismerését kérő személyazonosságát, állampolgárságát.

A meghosszabbítás időtartalma a) pontos esetben tipikusan nem lehet 30 napnál hosszabb, ezen időtartam megfelelő hosszúságú ahhoz, hogy előzetes vizsgálati eljárás lefolytatásra kerüljön és részletes meghosszabbítás iránti kérelmet tudjon a menekültügyi hatóság előterjeszteni.

Mindezek figyelembevételével a menekültügyi őrizet fenntartása akkor jogszerű, ha a hatóság kellőképpen indokolja, hogy milyen tényszerű és konkrét körülmények alapján valószínűsíthető, hogy sikerül a kérelmező személyazonosságának és/vagy

⁹³ UNHCR Fogvatartási irányelvek, 25. bek.

⁹⁴ ENSZ Emberi Jogi Bizottság, General Comment No. 35, liberty and security of person, (tervezet) CCPR/C/107/R., 2013. január 28., 18. bek.

állampolgárságának megállapítása a döntést követő ésszerű határidőn belül, figyelembe véve a származási országgal való kapcsolatfelvétel tilalmát.

Pusztán a személyazonosság megállapítása a joggyakorlat-elemző csoport álláspontja szerint legfeljebb néhány hétig szolgálhat a menekültügyi őrizet jogalapjául, ennyi idő alatt ésszerűen meg kell, hogy történjen az ujjnyomat-vétel, a kérelmező meghallgatása, és minden olyan intézkedés, amely a származási országgal való kapcsolatfelvétel nélkül igyekszik a kérelmező személyazonosságát megállapítani. Amennyiben nyilvánvalóan megállapítható az előzetes vizsgálati eljárásban, hogy nem állami üldöztetésről van szó és a származási országgal való kapcsolat megengedhető, mert sem üldöztetéssel, sem súlyos hátránnyal nem fenyegeti, sem a kérelmezőt sem családtagjait, vagy reá tekintettel másokat⁹⁵, akkor sem indokolt a fogva tartás pár hétnél tovább. Ezen túl csak kivételes esetben, konkrét és rendkívüli körülmények tehetik indokolttá az őrizet fenntartását ezen az alapon (például a személyazonosító dokumentum megküldése a származási országból folyamatban van), és csak korlátozott ideig.

Ezen menekültügyi őrizeti ok a bírósági eljárásban fogalmilag nem állhat fenn, mivel kizárt, hogy a menekültügyi hatóság a jogerős (az elismerését kérő személyi adatait is tartalmazó) határozatának meghozatalát követően további eljárási cselekményt végezzen ennek érdekében.

ccb.) Az eljárás akadályozása vagy késleltetése

A Met. 31/A. § (1) bekezdés b) és c) pontja az átdolgozott Befogadási Irányelv 8. cikk (3) bekezdés b) pontjában foglalt rendelkezést hivatott átültetni. A kérdéses uniós rendelkezés lehetővé teszi a menedékkérő őrizetének elrendelését abban az esetben, ha „arra a nemzetközi védelem iránti kérelem benyújtásához alapul szolgáló – az őrizet mellőzése esetén be nem szerezhető – adatok megállapítása céljából van szükség – és különösen abban az esetben, ha fennáll a kérelmező szökésének veszélye”. A Met. 31/A. § (1) bekezdés b) és c) pontja a menekültügyi őrizet három különböző jogalapját tartalmazza:

- A kérelmező elrejtőzött (múltidő);
- A kérelmező az eljárás lefolytatását más módon akadályozza (jelenidő);
- Alapos ok miatt feltehető (feltételes jövőidő), hogy az elismerését kérő a menekültügyi eljárás lefolytatását késlelteti vagy meghiúsítja, illetve szökésének veszélye áll fenn.

A magyar jogalkotó csak a harmadik feltételhez fűzte hozzá, hogy az őrizetre „a menekültügyi eljárás lefolytatásához szükséges adatok megállapítása érdekében” kerül sor, noha jól látható,

⁹⁵ Elképzelhető, hogy a származási ország hatóságai hazafiatlan cselekedetnek tekintik a menekült státusz kérelmezését és önmagában retorzió alapjává teszik, függetlenül attól, hogy a kérelmező eredeti indoka nem állami üldözöre vonatkozott.

hogy az irányelv a másik két esetkörre is előírja. E körben is alkalmazandó az egyéniesítés alapelve: a hatóságnak indokolásában a kérelmező egyéni helyzetét kell mérlegelnie, vizsgálva például, hogy a kérelmező mely konkrét, egyéni körülményei engednek arra következtetni, hogy fennáll a szökés veszélye.

Az eljárás akadályozásának vagy késleltetésének veszélye nem lehet pusztán spekulatív feltételezés, nem alapulhat pusztán a kérelmező állampolgárságán, életkorán, tisztázatlan személyazonosságán, általános magatartásán, stb. Annak vizsgálata során, hogy megkérdőjelezhető-e a kérelmező együttműködési szándéka az UNHCR a következő konkrét tényezőket javasolja figyelembe venni:

- együttműködött-e a kérelmező múltbeli eljárásokban;
- betartotta-e a kérelmező korábban a feltételes szabadlábra helyezés vagy óvadék szabályait;
- vannak-e a kérelmezőnek családi vagy közösségi kapcsolatai, vagy számíthat-e más támogató hálózatra;
- beszámol-e a kérelmező kérelmének központi körülményeiről;
- nyilvánvalóan megalapozatlan-e a kérelem.⁹⁶

A fentiekből következik a joggyakorlat-elemző csoport álláspontja szerint az, hogy önmagában az elfogás ténye – tudniillik nem önként jelentkezik a hatóságnál a kérelmező a kérelem benyújtása érdekében – még nem elegendő annak feltételezésére, hogy nem működött együtt a hatósággal, tehát feltehető a menekültügyi eljárás késleltetésének, megghiúsításának szándéka a szökés veszélye, hanem ezzel együtt a fenti körülményeket is értékelni kell. Különösen azt, hogy beszámol-e a kérelmező kérelmének központi körülményeiről, illetve nyilvánvalóan megalapozatlan-e a kérelem, mely utóbbi körülmény fennállása esetén mondható ki, hogy az őrizet elrendelésének van jogalapja (más értékelendő körülmény hiányában, lásd alább).

Ez utóbbi két körülmény értékelése azt jelenti, hogy az ügy érdemi körülményeit szükséges bevonni az értékelésébe, meg kell ítélni, hogy kellően valószínű-e, hogy a kérelem érdemben sikeres lehet-e, érdemi vitára okot adó eljárás várható-e. Ennek az elemnek a kiemelése azért fontos, mert csak ezzel lehet a rendészeti és emberi jogi aspektusok megfelelő egyensúlyát biztosítani. Ez módot ad a megfelelő egyediesítésre és olyan mérlegelési szempontot ad, amely az őrizet céljához igazodik, ahhoz, hogy a visszaélés szerű kérelmek kiszűrhetők – „büntethetők” – legyenek annak érdekében, hogy a valószínűsíthetően érdemi vizsgálatot igénylő esetekre lehessen koncentrálni, ahol az őrizet elrendelése nem szükséges.

⁹⁶ UNHCR Fogvatartási irányelvek, 22. bek.

Nem vitás, hogy az őrizet elrendelésekor az első 72 óra után ennek megítélése részletes meghallgatás hiányában nem könnyű. Azonban a második meghosszabbításkor már olyan adatok állnak rendelkezésre, melyek alapján megállapítható, hogy mennyire valószínű, hogy a kérelem pozitív elbírálást nyer. Ehhez szükség van arra, hogy olyan bírák végezzék legalább az őrizet második meghosszabbításával kapcsolatos ügyeket, akik menekültügyeket tárgyalnak. Ha a menekültügyi eljárás még a hatóság előtt van, akkor a hatóságnak a döntéshez csatolnia kell a menekültügyi eljárás aktáját, ha pedig már bírósági szakban van az ügy, akkor annak a bírónak, aki az ügy érdemével egyébként is foglalkozik. Ez azt jelenti, hogy legalább a második meghosszabbítást a közigazgatási és munkaügyi bíróságokhoz kell telepíteni, de az ideális megoldás az, ha az őrizet első 72 órán túli meghosszabbításáról is menekültügyeket tárgyaló közigazgatási bírák döntenek.

Emellett számos olyan körülmény van, amely kevésbé valószínűvé (vagy kifejezetten valószínűtlenné) teszi a kérelmező szökését, illetve az együttműködés hiányát, melyeket az ügy érdemén túlmenően szintén mérlegelni kell. A menedékkérő magyarországi rokoni, baráti, társadalmi, gazdasági kapcsolatai, (akár kezdő szintű) magyar nyelvtudása, korábbi munkaviszonya egyaránt értékelhető ilyen tényezőként, ahogy az is valószínűbbé teheti a kérelmező Magyarországon maradásának és a menedékjogi eljárásban való együttműködésének szándékát, ha úti céljaként nem jelöl meg másik konkrét országot, ha rendszeres orvosi vagy pszichiátriai kezelés alatt áll, vagy ha rossz fizikai vagy pszichés egészségi állapota miatt kevésbé alkalmas az utazásra. A tapasztalat szerint a kisgyermekes családok is gyakran kevésbé „mobilak”, mint az egyedülálló menedékkérők. Hangsúlyozandó azonban, hogy míg mindezek erősíthetik az őrizet szükségtelenségének vélelmét, addig e tényezők hiánya/ellentéte (családi kapcsolatok hiánya, másik úti cél megjelölése, jó fizikai állapot, stb.) nem tekinthető az őrizet szükségességét megalapozó körülményeknek (vö. végső eszköz szemlélet).

Érdeemes arra is utalni, hogy pusztán egy menedékkérő állampolgársága – és a nemzetközi védelem megszerzésének ez alapján vélt esélye – alapján nem lehet dönteni őrizetbe vételéről, ez csak az egyik értékelhető körülmény. A Magyar Helsinki Bizottság észrevételében jelezte, hogy tapasztalatai szerint bizonyos állampolgárságú (például pakisztáni, koszovói, algériai, grúz, nigériai, ghánai, mauritániai, bangladesi, indiai, stb.) menedékkérők jóval nagyobb eséllyel kerülnek menekültügyi őrizetbe, mint más országokból származó társaik, amely tapasztalat egybeesett az aktavizsgálat tapasztalataival. Fontos leszögezni, hogy az a tény, hogy egy ország állampolgárai *általában* nem rendelkeznek üldözéstől vagy súlyos sérelemtől való megalapozott félelemmel, nem jelenti azt, hogy e csoport valamely tagjának nemzetközi védelem iránti jogos igénye fogalmilag kizárt lenne (attól mert egy adott országban épp nem zajlik fegyveres konfliktus vagy viszonylag demokratikus a politikai berendezkedés még könnyen előfordulhat, hogy egyes egyének üldözésnek vannak kitéve például vallásuk, társadalmi szerepük, szexuális irányultságuk, stb. alapján). Jól mutatják ezt a BÁH hivatalos statisztikái is: 2013-ban például 15 grúz, 3 pakisztáni, 2 indiai és 1 algériai állampolgárt is nemzetközi védelemben részesített a menekültügyi hatóság, annak ellenére, hogy ezen országok állampolgárainak menedékkérelmét jellemzően elutasítja a Hivatal. Az őrizetet

kizárólag az állampolgárság (és esetleg egyéb tényezők, például nem vagy életkor) alapján keletkező vélelem alapján elrendelni egyrészt sérti a vonatkozó hazai és uniós szabályozásból fakadó egyéniesítési kötelezettséget; másrészt védett tulajdonságon alapuló, közvetlen hátrányos megkülönböztetést valósít meg, amit mind a hazai jog, mind a vonatkozó nemzetközi normák tiltanak.⁹⁷

Lényeges annak hangsúlyozása, hogy a menekültügyi őrizet fenntartására csak abban az esetben van lehetőség, ha felmerül valamilyen konkrét, az őrizet mellőzése esetén be nem szerezhető, a kérelem érdemében történő hatósági döntéshozatalhoz szükséges adat beszerzésének szükségessége. Ilyen adatok hiányában ugyanis az elismerését kérő esetleges szökése, elrejtőzése a menekültügyi eljárás érdemi befejezését nem hiúsítja meg. (Vö: Met. 52. § (2a) bek.) Nyilvánvaló tehát az is, hogy ezen pont sem indokolhatja a menekültügyi őrizet fenntartását a menekültügyi hatósági határozat meghozatalát követően.

ccc.) A menekültügyi őrizet a dublini eljárásban történő átadásra tekintettel

A gyakorlatban abban az esetben, ha az elismerését kérő más tagállam részére történő átadásának szükségessége felmerül a menekültügyi hatóság az őrizet fenntartását a Met. 31/A. § (1) bekezdés a) és c) pontjaira alapítottan kéri.

A Met. 49. § (2) bekezdése szerint a hatóság ilyen esetben a menekültügyi eljárást a dublini eljárás befejezéséig felfüggeszti. A Ket. 32. § (8) bekezdése szerint az ügy érdemére vonatkozó (így a személyazonosság, állampolgárság megállapítását célzó, vagy a kérelem alapul szolgáló adatok beszerzésére irányuló) eljárási cselekmények hatálytalanok, így az a) és c) pontok alapján fogalmilag kizárt az őrizet fenntartása.

Tartalmilag ez a kérelem tehát a Met. 31/A. § (1) bekezdés f) pontja körében értelmezhető, azzal, hogy a Met. szabályai szigorúbbak az átdolgozott Befogadási irányelv 8. cikk (3) bekezdés f) pontjában foglaltaknál.

Az átdolgozott Befogadási irányelv 8. cikk (3) bekezdés f./ pontja szerint a kérelmezőt csak akkor lehet őrizetbe venni, ha az összhangban van az Európai Parlament és a Tanács egy harmadik országbeli állampolgár vagy egy hontalan személy által a tagállamok egyikében benyújtott nemzetközi védelem iránti kérelem megvizsgálásáért felelős tagállam meghatározására vonatkozó feltételek és eljárási szabályok megállapításáról szóló 604/2013/EU. rendelete (Rendelet) 28. cikkével.

⁹⁷ Lásd például: 2003. évi CXXV. törvény az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról, 8. §; Emberi Jogok Európai Egyezménye, 14. cikk.

A Rendelet 28. cikk (1) bekezdése kimondja, hogy a tagállamok senkit sem tarthatnak őrizetben kizárólag azon az alapon, hogy az e rendelettel létrehozott eljárás hatálya alá tartozik.

A Rendelet 28. cikk (2) bekezdése értelmében, ha komoly veszély áll fenn a szökésre a tagállamok e rendelettel összhangban egyedi elbírálás alapján őrizetben tarthatják az érintett személyt. Az átadási eljárások biztosítása érdekében és kizárólag akkor, ha az őrizet arányos továbbá, ha kevésbé kényszerítő jellegű alternatív intézkedések alkalmazása nem lenne hatékony.

A Rendelet 28. cikk (3) bekezdése kimondja, hogy az őrizetnek a lehető legrövidebb ideig kell tartani és az nem lehet hosszabb, mint az e rendelet alapján történő átadás megtörténteig előírt közigazgatási eljárások kellő gondossággal történő elvégzéséhez ésszerűen szükséges idő. A (3) bekezdés meghatározza továbbá, hogy ha egy személyt őrizetben tartanak az átvétel vagy visszavétel iránti megkeresés határideje nem haladhatja meg a kérelem benyújtásától számított egy hónapot. A megkeresésre két héten belül kell választ adni, amennyiben két héten belül nem érkezik válasz az a megkeresés elfogadását jelenti, illetve amennyiben ezen cikk alapján őrizetben tartanak egy személyt, az átadást a lehetséges legrövidebb időn belül, de legkésőbb hat héttel azt követően meg kell tenni, hogy a másik tagállam hallgatólagosan vagy kifejezetten elfogadta az érintett személy átvétele vagy visszavétele iránti megkeresést vagy hat héttel azt követően, hogy a fellebbezés vagy felülvizsgálat 27. cikk (3) bekezdésével összhangban már nem bír halasztó hatállyal.

A Rendelet 27. cikk (3) bekezdése szerint az átadása automatikusan felfüggesztésre kerül és a felfüggesztés megszűnik azon ésszerű időtartam elteltével, amely alatt valamely bíróságnak vagy törvényszéknek a felfüggesztés iránti kérelem alapos és szigorú vizsgálatát követően határozatot kell hoznia arról, hogy a fellebbezésnek vagy a felülvizsgálatnak halasztó hatályt biztosít-e. A Met. 49. § (7) bekezdése értelmében a Dublini átadásról szóló végzés elleni felülvizsgálati kérelem előterjesztése esetére az ügy iratait és az ellenkérelmet a menekültügyi hatóság a felülvizsgálati kérelem előterjesztését követően haladéktalanul köteles a bíróságnak megküldeni.

Ezeket a szigorú eljárási határidőket az őrizet meghosszabbítása során is figyelembe kell venni.

Megjegyzendő továbbá, hogy a Met. 31/A. § (1) bekezdés f) pontja alapján a menekültügyi őrizet elrendelésére abban az esetben van lehetőség, ha az elismerését kérő a számára előírt megjelenési kötelezettséget felszólításra sem teljesítette, és ezzel akadályozza a dublini eljárás lefolytatását.

Ezen az átdolgozott Befogadási irányelv rendelkezéseinél szigorúbb nemzeti szabályozást tartalmazó jogszabályhelyre tekintettel is a Rendelet 28. cikkében foglalt feltételek fennállása esetén is csak abban az esetben tartható fent, illetve rendelhető el a menekültügyi őrizet, amennyiben az elismerését kérővel szemben megjelenési kötelezettséget állapítottak meg, és

azt ő felszólítás ellenére sem teljesítette, továbbá ezzel akadályozta a dublini eljárás lefolytatását. Ilyen körülményre, a megjelenési kötelezettséggel kapcsolatos felszólítás közlésére és annak az elismerését kérő általi elmulasztására a menekültügyi hatóságnak az őrizet meghosszabbítására irányuló indítványában hivatkoznia kell, tehát őrizet meghosszabbítására a Met. szerint még abban az esetben sincs lehetőség, amennyiben a Rendelet 28. cikkében foglalt feltételek fennállnak.

ccd.) Az időtényező

Az átdolgozott Befogadási irányelv 9. cikk (1) bekezdése alapján a menekültügyi őrizet csak a lehető legrövidebb ideig, és kizárólag a fentiekben meghatározott, konkrét okok fennállásáig tarthat. A 9. cikk (1) bekezdés kiköti, hogy az „őrizetben tartási okokat érintő közigazgatási eljárásokat kellő gondossággal kell végrehajtani. A közigazgatási eljárásokban fellépő – a kérelmezőnek fel nem róható – késedelmek nem indokolják az őrizet meghosszabbítását”. Ezzel kapcsolatban az irányelv preambuluma 16. bekezdése nyújt további iránymutatást: „Az őrizet okait érintő közigazgatási eljárások tekintetében előírt „kellő gondosság” fogalma legalább azt megkívánja, hogy a tagállamok konkrét és érdemi intézkedéseket tegyenek annak érdekében, hogy az őrizet okainak ellenőrzése minél rövidebb időt vegyen igénybe, és hogy reális esélye legyen annak, hogy ezt az ellenőrzést a lehető legrövidebb időn belül sikeresen elvégzik. Az őrizet nem lépheti túl azt az időt, amely a vonatkozó eljárások lefolytatásához ésszerűen szükséges.”⁹⁸

A gyakorlatban ez azt jelenti, hogy az őrizet jogszerűségének megállapításához a bíróságnak meg kell arról győződnie, hogy a menekültügyi hatóság az őrizet jogalapjaként hivatkozott körülménnyel kapcsolatos eljárásokat kellő gondossággal („szorgalommal”), konkrét és érdemi intézkedések hatékony foganatosításával folytatja, és részletesen, egyéniesítve indokolja, hogy ezek a lépések a felülvizsgálatot követő időszakban, álláspontja szerint miért vezetnek majd eredményre. Az őrizet (elrendelés kori jogszerűségétől függetlenül) jogellenessé válik, ha például a hatóság indokolatlanul, a fogvatartott kérelmezőnek fel nem róható módon késlekedik a személyazonosság megállapítását, a menekültügyi szempontból releváns adatok beszerzését, vagy a dublini eljárás keretében történő visszaadást célzó eljárási cselekmények megtételével, vagy nem tudja kellően indokolni, hogy ezek érdekében milyen konkrét és érdemi lépéseket tett az őrizet bírói felülvizsgálatát megelőző időszakban.

Ebből következik, hogy a második hosszabbításkor nem csak az ügy érdemére vonatkozó valószínűsítésnek, de a menekültügyi eljárás eljárásjogi elemeit is értékelni kell. Így például ha az ügy érdemére vonatkozó valószínűsítés, mérlegelés azért nem kivitelezhető, mert a

⁹⁸ Fontos megemlíteni, hogy a szövegezési folyamat során használt angol és francia változatban egyaránt a 'diligence' szó szerepel, ami valójában „szorgalmat” jelent, és így jobban kifejezi az uniós jogalkotó szándékát (azaz, hogy a hatóság tegyen meg minden tőle telhetőt a kiutasítás lehető leggyorsabb végrehajtását illetően), mint a magyar fordításban szereplő „gondosság” (vagy a Visszatérési Irányelv magyar fordításában, ugyanezre a kifejezésre alkalmazott „körültekintés”) szó.

menekültügyi eljárásban nem történt meg az adott időtávon belül elvárható releváns tények, adatok beszerzése, akkor annak az őrizet megszűnéséhez kell vezetnie.

cd) Arányossági teszt: Sérülékenység, különleges befogadási igények és az őrizet hatásai

Az átdolgozott Befogadási irányelv preambuluma 14. bekezdése hangsúlyozza, hogy „A nemzeti hatóságoknak kiemelten kell foglalkozniuk a különleges befogadási igényekkel rendelkező személyek befogadása kérdésével annak biztosítása érdekében, hogy befogadásukat kifejezetten különleges befogadási igényeikhez igazodva alakítsák ki.” Az irányelv 21. cikke kötelezi a tagállamokat, hogy figyelembe vegyék „az olyan kiszolgáltatott személyek egyedi helyzetét, mint a kiskorúak, a kísérő nélküli kiskorúak, a mozgássérültek, az idősek, a várandós nők, a kiskorú gyermeket egyedül nevelő szülők, az emberkereskedelem áldozatai, a súlyos betegségben szenvedő személyek, a mentális zavarokkal küzdő személyek, valamint a kínzás, nemi erőszak vagy a pszichikai, fizikai vagy szexuális erőszak más súlyos formáján átesett személyek, például a női nemi szerv megcsonkításának áldozatai.” A 22. cikk pedig kötelezően előírja, hogy a tagállamok felmérjék a sérülékeny személyek sajátos befogadási igényeit és azokra a menedékjogi eljárás egésze során tekintettel legyenek (a befogadás – és így az őrizet – vonatkozásában is).⁹⁹

Mivel a magyar jogalkotó nem ültette át egyértelműen ezeket a rendelkezéseket a magyar szabályozásba, ezért a kivételesség érvényesítését szolgáló Met. 31/A.§ (2) bekezdésére hivatkozással érvényesíthető arányosság alábbi követelményei, ha azt a fenti irányelvi rendelkezések tükrében értelmezzük.¹⁰⁰

Az ENSZ Menekültügyi Főbiztosság iránymutatása is hangsúlyozza a menedékkérő egyéni tulajdonságainak és sérülékenységi faktorainak fontosságát. Az UNHCR külön kiemeli az alábbi csoportokat:

- Kínzásáldozatok, traumatizált személyek;
- Gyermek, kísérő nélküli kiskorúak;
- Nők (különösen várandós és gyermeküket szoptató anyák);
- Emberkereskedelem áldozatai és potenciális (jövőbeli) áldozatai;
- Fogyatékkal élők;

⁹⁹ Ezeket a jogalkotó ezeket a rendelkezéseket még nem ültette át a magyar szabályozásba.

¹⁰⁰ Míg a Met. 31/A.§ (3) bekezdése a szükségesség követelményének érvényesítését írja elő a hatóság, illetve a bíróság számára

- Idős személyek;
- Leszbikus, homoszexuális, biszexuális, transznemű és interszexuális személyek.¹⁰¹

Az őrizet arányosságának megállapítása szempontjából releváns tulajdonságok – a fentiek alapján – a következő három kategóriába sorolhatók:

- 1) Olyan fizikai vagy pszichés tulajdonságok vagy állapotok, amelyek a kérelmezőt egyértelműen alkalmatlanná teszik az őrizetre, és az azzal járó kötelezettségek betartására és kötöttségek viselésére. Ilyen például a testi vagy mentális fogyaték, a terhesség, a kisgyermek szoptatása és gondozása, a súlyos betegség, stb.
- 2) Olyan fizikai vagy pszichés tulajdonságok vagy állapotok, amelyek bár önmagukban nem teszik minden esetben kizárttá a kérelmező fogva tartását, olyan sérülékenységi tényezőt jelentenek, amelyek komolyan veszélyeztetik – fogvatartás (különösen elhúzódo fogvatartás) esetén – az érintett személy testi és lelki egészségét. Ilyen például az idős vagy gyermekkor,¹⁰² a traumatizáltság vagy más pszichés zavarok,¹⁰³ bizonyos testi egészséggel összefüggő állapotok (például HIV-fertőzöttség)¹⁰⁴. Ilyen esetekben felmerülhet az őrizetbe vételkor már létező, de enyhébb pszichés zavarok (például poszttraumás stressz zavar) vagy más egészségügyi problémák gyors súlyosbodása a fogvatartás következtében.
- 3) Olyan fizikai vagy pszichés tulajdonságok vagy állapotok, amelyek a bántalmazással, embertelen bánásmóddal szemben különösen kiszolgáltatottá teszik a kérelmezőt az őrizet során. Ilyen például a többségitől eltérő (meleg, leszbikus) szexuális orientáció, a transzneműség, az interszexualitás, vagy bármilyen olyan tulajdonság vagy állapot (például HIV fertőzöttség, súlyos és nagy területet érintő bőrbetegség – például pikkelysömör, albinóság, stb.), amely kiválthatja a többi fogvatartott részéről a kiközösítést, zaklatást, bántalmazást, nemi erőszakot, stb. és a fogvatartott stigmatizáltságához vezet.¹⁰⁵

Az arányosság vizsgálata – az egyéniesítés alapelveinek érvényesítésével – azt jelenti, hogy a menekültügyi őrizet az 1) csoportba tartozó tulajdonságok esetén soha sem, a 2)-3) csoportba tartozó tulajdonságok esetén csak nagyon kivételesen lehet jogszerű, akkor is, ha egyébként a

¹⁰¹ UNHCR Fogvatartási irányelvek, 49-65. bek.

¹⁰² Lásd például az Emberi Jogok Európai Bíróságának ítéleteit a POPOV v. FRANCE (39472/07 és 39474/07 sz. kérelmek, 2012. január 19.), a KANAGARATNAM AND OTHERS v. BELGIUM (15297/09 sz. kérelem, 2011. december 13.) és a MUSKHAZHIZHEVA AND OTHERS v. BELGIUM (41442/07 sz. kérelem, 2010. január 19.) ügyekben.

¹⁰³ Lásd például az Emberi Jogok Európai Bíróságának ítéletét az S. D. v. GREECE (53541/07 sz. kérelem, 2009. június 11.) ügyben.

¹⁰⁴ Lásd például az Emberi Jogok Európai Bíróságának ítéletét az YOH-EKALE MWANJE v. BELGIUM (10486/10 sz. kérelem, 2011. december 20.) ügyben.

¹⁰⁵ A Magyar Helsinki Bizottság számos homoszexuális (később menekültként elismert) ügyfele számolt be zaklatásról, verbális abúzusról, indokolatlan elkülönítésről és bántalmazásról is idegenrendészeti őrizetben, mind az őrszemélyzet, mind a többi fogvatartott részéről.

Met. 31/A. § (1) bekezdés alapján az őrizet szükségesnek tűnik, és ezekben az esetekben a szokásoshoz képest is többlet körülményeket kell igazolni az őrizet arányosságának megállapításához. Az arányosság vizsgálata során így nagyobb súllyal esik latba a kérelmező egyéni sérülékenysége, illetve az őrizet által okozott testi és lelki kár (vagy ennek súlyos veszélye), mint az őrizetbe vételhez vagy őrizetben tartáshoz kapcsolódó közpolitikai, társadalmi érdekek.

A kiskorú gyermekekkel érkező családok menekültügyi őrizetével összefüggő fontos szempont, hogy a Met. 31/B. § (3) bekezdésében foglalt feltétel rendszerszinten nem teljesül, vagyis a kisgyermekes családok őrizetét úgy rendeli el a menekültügyi hatóság (és hagyja jóvá a bíróság), hogy a gyermek mindenek felett álló érdekének tényleges vizsgálata egyáltalán nem képezi a menekültügyi őrizet elrendelését eredményező eljárás tárgyát.¹⁰⁶ A gyermekek egyéni helyzetének értékelése és arról határozati formában történő döntéshozatala ugyanúgy az eljáró hatóságok kötelezettsége, mint felnőtt szülei ügyében, az egyéniesített döntéshozatal és az ehhez kapcsolódó hatékony jogorvoslat hiánya sérti az Emberi jogok Európai Egyezményének 5. cikk (4) bekezdését.¹⁰⁷

Hasonlóan a szükségességi teszthez, itt is elképzelhető, hogy az arányosságot megkérdőjelező tényezők az őrizet során merülnek föl vagy válnak ismertté, melyeket az őrizet meghosszabbítása körében értékelni kell. Például a kérelmező súlyos poszttraumás stressz zavara és depressziója csak az őrizetben válik akuttá, és csak itt kerül sor ezek diagnosztizálására. A kérelmező „stigmatizáló” tulajdonságát (például homoszexualitását, HIV-fertőzöttségét, stb.) próbálja eltitkolni, az azonban az őrizet folyamán kitudódik, és a kérelmező rendszeres zaklatásához, bántalmazásához vezet. A kérelmező nemzetközi pénzküldő szolgálaton keresztül birtokába jut a menekültügyi óvadék letételéhez szükséges összegnek vagy kiderül, hogy a kérelmező korábbi magyar állampolgárságú partnere hajlandó befogadni a kérelmezőt saját lakásába stb.

3.4.4. Eljárásjogi kérdések menekültügyi őrizetben

A menekültügyi joggyakorlat-elemző csoport az idegenrendészeti joggyakorlat-elemző csoport által az idegenrendészeti őrizet szabályozására vonatkozó megállapításokat a szakági besorolás tekintetében ugyanazon levezetés alapján¹⁰⁸ a menekültügyi őrizetre is érvényesnek tekinti. Eszerint bár levezethető, hogy formálisan közigazgatási nemperes eljárásokról van szó és kijelölt bírának kell eljárni, de ezt a kérdést az OBH Elnökének kell a Bszi. 76. § (5)

¹⁰⁶ Met. 31/B. § (3) bekezdése szerint „A menekültügyi őrizet kiskorú gyermekkel rendelkező családdal szemben csak végső intézkedésként, a gyermek mindenek felett álló érdekét elsődlegesen figyelembe véve rendelhető el.”

¹⁰⁷ Az Emberi Jogok Európai Bíróságának POPOV v. FRANCE (39472/07 és 39474/07 sz. kérelmek, 2012. január 19.) - A megállapítás a Magyar Helsinki Bizottság észrevételén alapul.

¹⁰⁸ A Kúria Idegenrendészeti joggyakorlat-elemző csoportja által 2013. május 30-án elfogadott és a Kúria Közigazgatási és Munkügyi Kollégiuma által 2013. szeptember 23-án jóváhagyott 2012.El.II.F.1./9. sz. összefoglaló vélemény [Bszi. 29-30. §], 34-58; 114-121.

bekezdés e) pontjának értelmezésével eldöntenie, és ennek tükrében kell az érintett járásbírókat közigazgatási és munkaügyi ügyekben eljáró bíróként kijelölni.

Ezekre az eljárásokra is érvényes a menekültügyi nemperes eljárások kapcsán tett tisztességes eljárással, a Pp. 3. § (6) bekezdésével kapcsolatos észrevételek. Sőt, az őrizet esetében, mivel szabadság elvonással járó intézkedésről történik döntés, elvárható legalább ugyanolyan garanciák érvényesítése minimálisan, mint ami az előzetes letartóztatások esetében érvényesül.

Feltűnő különbség, hogy míg az előzetes letartóztatások elrendelése és hosszabbítása körében egyre szigorúbb feltételek érvényesülnek az idő múlásával, egyre magasabb fokú bíróságok járnak, és egy idő után kötelező a meghallgatás, addig a menekültügyi és idegenrendészeti eljárásban nincs hasonló egyre szigorodó sztenderd a jogi szabályozásban, melyet ezért a helyes jogalkalmazásnak kell biztosítania. Emellett további különbség, hogy az előzetes letartóztatást elrendelő, meghosszabbító végzések ellen van fellebbezés, amely végső soron lehetővé teszi az ügyészi indítvánnyal, illetve az elsőfokú döntés indokolásával a vitát a védő, vagy a terhelt részéről, addig menekültügyi és idegenrendészeti őrizet esetén nincs fellebbezésnek helye, és nincs mód az indítvány megismerésére sem. A továbbiakban ezeket összefüggéseket vizsgáltuk.

A büntetőeljárásban – a legutóbbi törvénymódosítás folytán – a terheltnek egyre több lehetősége nyílik arra, hogy a bíróság eljárásától saját akarata folytán távol maradjon. Ez azonban elsősorban az ügy érdemi tárgyalására vonatkozik, kényszerintézkedéssel kapcsolatos eljárásban erre nincs lehetőség. A vádemelést megelőzően a nyomozási bíró meghallgatására a terheltet minden esetben elő kell állítani, amennyiben vele szemben kényszerintézkedést rendelnek el. Személyi szabadságot érintő kényszerintézkedés meghosszabbításáról rendelkező döntés esetében már nem szükséges a terhelt jelenléte, a nyomozási bíró iratok alapján határoz (Be. 210. §).

Ez a szabályozás van összhangban az EJEB joggyakorlatával. A *Belziuk Lengyelország elleni ügyében* 1998-ban meghozott döntésében a Bíróság kifejtette, hogy a fegyverek egyenlőségének elve és a kontradiktórius tárgyaláshoz való jog megköveteli, hogy a kérelmezőt feljogosítsák a tárgyaláson való részvételre, és az ügyész indítványának vitatására. Az ebből eredő egyenlőtlenséget nem lehet úgy korrigálni, hogy a kérelmező írásban juttatja el észrevételeit a bírósághoz (BH.1999/1. szám). A *Tierce és társai San Marino elleni ügyében* 2000-ben kifejtett ítélet lényege szerint az eljárás akkor tekinthető tisztességesnek, ha a vádlott jelen lehet a tárgyaláson. A vádlottnak a személyes vallomástételi joga a másodfokú eljárásban része a tárgyalás nyilvánosságának, egyben a védelemhez való jog fontos eleme (BH2001. 7.).

Megállapítható, hogy a személyes jelenlét biztosítása szempontjából a menekültügyi őrizet eljárási szabályozása hasonló garanciális elemeket tartalmaz, mint Be. Ugyanakkor ennek tényleges érvényesüléséhez az szükséges, hogy a Met. 31/D. § (5) bekezdés b.) pontjában

biztosított, a kérelmező döntésétől függő meghallgatási lehetőségről való tájékoztatás, és az e körben tett kérelmezői nyilatkozat megfelelően igazolt módon, az iratokból ellenőrizhető legyen. Nem tartható fenn az a gyakorlat, hogy a hatóság mindössze az indítványában közli azt, hogy a kérelmező nem kért személyes meghallgatást, de nincs olyan irat, melyből egyértelműen megállapítható lenne, hogy a hatóság tájékoztatta erről a lehetőségről a kérelmezőt, és nincs olyan a kérelmező által tett személyes nyilatkozat az iratok között, melyek egyértelműen igazolnák, hogy a kérelmező mit nyilatkozott.

Ezért a joggyakorlat-elemző csoport álláspontja szerint a bírának feltétlenül meg kell követelniük, hogy a hatóság csatolja a kérelmezők azon aláírt és akaratukat egyértelműen kifejező nyilatkozatát teljes bizonyító erejű okiratba foglaltnak, melyből kitűnik, hogy a tájékoztatást megértették, azt részükre tolmács útján közölték, továbbá saját kezűleg leírta, hogy nem kér személyes meghallgatást. Ebben az esetben mellőzhető a személyes meghallgatás.

Az Egyezmény 5. cikk 2. pontja rendelkezik arról, hogy minden letartóztatott személyt haladéktalanul az általa értett nyelven tájékoztatni kell az előzetes letartóztatása okairól és az ellene felhozott vádról. A büntetőeljárásban ez azt jelenti, ha az indítvány tárgya előzetes letartóztatás elrendelése, a gyanúsítottak és a védőnek meg kell küldeni a kényszerintézkedés elrendelésére vonatkozó indítvánnyal együtt azoknak a nyomozati iratoknak a másolatát, amelyre az indítványt alapozták (Be. 211. § (1) bekezdés). A fentiekre iránymutatást ad még a BKv. 93. számú állásfoglalása, amely rögzíti, hogy a nyomozási bíró ülése kontradiktórius eljárás, az indítványt megalapozó bizonyítékokat a jelenlévők megismerhetik, azzal kapcsolatban észrevételt tehetnek, okiratokat, tárgyi bizonyítási eszközöket csatolhatnak be, bizonyításnak azonban nincs helye. A nyomozási bíró a határozatot az ügyészi indítványra, az ügyész által szolgáltatott bizonyítékokra, az ülésen elhangzottakra és az ülésen esetlegesen benyújtott egyéb bizonyítási eszközökre alapítja. A kollégiumi vélemény egyébként meghatározza a határozat indokolásával kapcsolatos elvárásokat is.

Ebből következik, hogy a menekültügyi őrizet esetében az indítványt és az azt megalapozó bizonyítékokat ismertetni kell a kérelmezővel akkor, amikor nyilatkoztatják abban a kérdésben, hogy kér-e személyes meghallgatást. Mivel ezt egy meghallgatás kertében érdemes megtenni, melyről meghallgatási jegyzőkönyv készül, ezért az ügygondnokot erről értesíteni kell, amely lehetővé teszi, hogy nyilatkozzon arról, hogy kíván-e valamely védekezést előterjeszteni, javasolja-e személyes meghallgatás tartását ügyfelének. Mivel az eljárási szabályozás önálló, kérelmezőtől független eljárást nem tesz lehetővé, ezért – szemben a büntetőeljárással – önállóan nem tud személyes meghallgatást kérni a kérelmező akaratára ellenére.

A jogorvoslathoz való jog tekintetében a menekültügyi őrizet esetében a tisztességes eljárás sérelmével jár a törvény azon rendelkezése, amely a jogorvoslatot kizárja a menekültügyi őrizetet elrendelő vagy meghosszabbító határozatokkal szemben. Az Egyezmény 5. cikkének

1/f. pontja lehetővé teszi a személyi szabadság korlátozását az országba való jogtalan belépés megakadályozása céljából, vagy olyan személy törvényes letartóztatása vagy őrizetbe vétele esetén, aki ellen intézkedés van folyamatban kiutasítása vagy kiadatása céljából. Fentiekből következően a menekültügyi őrizet az Egyezmény elveivel nehezen összeegyeztethető jogintézmény, ahogy arra már korábban utaltunk. Annak elfogadása esetén sem mellőzhető azonban a hatékony jogorvoslathoz való jog biztosítása. Az Egyezmény 13. cikke rögzíti ezen jogosultságot. Eszerint a hazai hatóság előtt a jogsérelem hatékony orvoslását kérheti az érintett akkor is, ha a jogukat hivatalos minőségben eljáró személyek sértették meg.

A büntetőeljárás rendszerében a személyi szabadságot elvonó legrövidebb tartamú kényszerintézkedés – az őrizet – esetén is biztosított a jogorvoslat bármely hatóság is döntsön a kényszerintézkedés felől. A büntetőeljárásban szabályozott jogorvoslat kapcsán szükséges kiemelni, hogy a terhelt és védője fellebbezési joga egymástól független, önálló. A védő akkor is jogosult fellebbezést bejelenteni, ha a határozatot a terhelt tudomásul vette. A törvény ebben az esetben egyetlen egy korlátozást ír elő, jogorvoslati nyilatkozatát kizárólag a terhelt hozzájárulásával vonhatja vissza.

Végezetül szükséges utalni az Egyezményhez fűzött 7. Kiegészítő Jegyzőkönyv 2. cikkére. Ez a büntetőügyekben való fellebbezéshez való jogról rendelkezik, és lehetőséget biztosít a fellebbezési jog korlátozására, jogszabályok által meghatározott kisebb jelentőségű bűncselekmények esetében, abban az esetben, ha az ügyet első fokon a legfelsőbb bírói fórum tárgyalta, vagy amikor felmentő ítélet ellen benyújtott jogorvoslat folytán hoztak bűnösség megállapítást tartalmazó ítéletet. Fentiekből is következik, hogy személyi szabadságot elvonó vagy korlátozó kényszerintézkedés esetén fellebbezés joga nem korlátozható.

Minimális eljárási garanciaként ezért a jogalkotónak biztosítania kéne a fellebbezés lehetőségét. Ennek hiányában is minimálisan szükségesnek tűnik a meghosszabbítások esetében annak jogszabályi előírása, hogy a hatóság indítványát a bíróságra való megküldéssel egyidejűleg köteles az ügygondnoknak kézbesíteni illetve az őrizetben lévővel tolmács útján közölni azzal, hogy egy rövid háromnapos észrevételt biztosít – amennyiben személyes meghallgatást a kérelmező nem kér – amely észrevételt a hatóságnak haladéktalanul továbbítania kell a bíróságnak. Ez azt jelenti, hogy a bíróságok ilyen esetben a döntést csak az 5.-8. nap között hozhatják meg, ha a személyes meghallgatásra nem kerül sor.

ÖSSZEGZŐ MEGÁLLAPÍTÁSOK, JAVASLATOK

4. A joggyakorlat-elemzés összegzése

A Kúria megállapította, hogy a menekültügyi perek akkor fejezhetők be a Met. által írt 60 napos véghatáridőn belül, ha az első tárgyaláson befejezhető az ügy, minden más esetben, így ha a felperes ismeretlen helyre távozik, tolmácsolási, iratbeszerzési probléma esetén, vagy bizonyítási eljárás egyébként szükséges, akkor a határidő a tisztességes eljárás elveinek betartása mellett nem lehetséges, a bíróság leterheltségének mértékétől függetlenül. Véghatáridő meghatározása bírósági eljárásokra ellentétes az Emberi Jogok Európai Egyezménye, az Alaptörvény, és a Pp. által rögzített tisztességes eljárás és ésszerű határidőn belül való elbírálás elvével, mivel minden ügyben az ésszerű határidő meghatározása az ügy egyedi körülményeitől függ. Ezért javasoljuk a 60 napos véghatáridő hatályon kívül helyezését és helyette részhatáridő (vagy részhatáridők) bevezetését.

A nemperes eljárások esetében a 8 napos határidők csak úgy tarthatók, ha a Pp. 3. § (6) bekezdésében foglalt szabályt a bíróságok mellőzik, ennek orvoslására szintén a vonatkozó jogszabályi rendelkezések módosításra van szükség. Javasoljuk, hogy az ellenkérelem, vagy a menekültügyi őrizet esetén az őrizet fenntartására vonatkozó indítvány kerüljön megküldésre a félnek illetve jogi képviselőjének (ügygondnoknak) azzal, hogy arra kérelmező (vagy őrizetes) 3 napon belül észrevételt tehet. Ez úgy is szabályozható a menekültügyi őrizet esetében, hogy az indítvány bíróságnak való megküldése előtt a bíróság előtti személyes meghallgatás kérésének nyilatkoztatása céljából a hatóság tart meghallgatást, melyre az ügygondnokot idézi, ahol az iratok és az indítvány megismerhető, valamint az írásbeli észrevétel kapcsán tett nyilatkozat is megtehető. Ebben az esetben is szükséges azonban szabályozni az észrevétel megtételére vonatkozó határidőt, törvényi határidőként.

A joggyakorlat-elemző csoport álláspontja szerint a menekültügyi őrizet esetén a bírácaknak feltétlenül meg kell követelniük, hogy a hatóság csatolja a kérelmezők azon aláírt, és akaratukat egyértelműen kifejező nyilatkozatát teljes bizonyító erejű okiratba foglaltan, melyből kitűnik, hogy a tájékoztatást megértették, azt részükre tolmács útján közölték, továbbá amelyben saját kezűleg leírta, hogy nem kér személyes meghallgatást. Ebben az esetben mellőzhető a személyes meghallgatás.

Ebből következik, hogy a menekültügyi őrizet esetében az indítványt, és az azt megalapozó bizonyítékokat ismertetni kell a kérelmezővel akkor, amikor nyilatkoztatják abban a kérdésben, hogy kér-e személyes meghallgatást. Mivel ezt egy meghallgatás keretében érdemes megtenni, amelyről meghallgatási jegyzőkönyv készül, ezért az ügygondnokot erről értesíteni kell, amely lehetővé teszi, hogy nyilatkozzon arról, hogy kíván-e valamely védekezést előterjeszteni, javasolja-e személyes meghallgatás tartását ügyfelének.

A joggyakorlat-elemző csoport javasolja továbbá, hogy a jogalkotó az Egyezmény rendelkezéseire figyelemmel fontolja meg, hogy szükséges-e fellebbezési jog biztosítása a kérelmezőnek illetve ügygondnokának a menekültügyi őrizet meghosszabbításról döntő bírói végzés ellen, az előzetes letartóztatások eljárási rendjéhez hasonlóan.

Emellett szükséges mind a peres, mind a nemperes eljárások szabályozását akként módosítani, hogy nem szükséges a kérelmeknek, keresetleveleknek a Pp. szerinti formai és tartalmi követelményeket nem kell teljesítenie, hanem elegendő az, ha a kérelemből egyértelműen megállapítható, hogy azt a kérelmező terjesztette elő, ekként tartalmazza az ehhez szükséges alapvető személyes adatait, és értesítési címét (tartózkodási helyét) és aláírását.

Megállapítható volt, hogy a menekültügyi perek gyakorlata a szegedi, debreceni és fővárosi közigazgatási és munkaügyi bíróságokon néhány kérdésben esetileg eltérő.

A menekültügyi perekben két tényező, a szavahihetőség és az ország-információk értékelése alapvetően határozza meg az ügyek kimenetelét. Az észlelt rendszerszintű eltérő gyakorlatok (pl. afganisztániak Kabulba való visszatérése) az ország-információk eltérő értékeléséből következnek.

A Kúria megállapította, hogy az eltérő gyakorlatok jogegységi eljárás vagy más jogi eszközzel nem egységesíthetők, mivel jellemzően nem jogi, hanem ténykérdések (ország-információk) megítélésének eltérő voltából adódnak.

Mind a peres eljárások eltérő gyakorlata, mind a nemperes eljárásokban használt ország-információk mennyisége és jelentősége, mind a Részjelentésben a visszaküldés tilalmával kapcsolatos megállapítások megerősítették, hogy szükség van az OBH hivatali szervezetében egy kétfős ország-információs csoport felállítására, illetve szükséges lenne hatástanulmányt készíteni arról, hogy nem megfelelőbb illetve költséghatékonyabb-e a BÁH ország-információkat szolgáltató dokumentációs központját függetleníteni és ekként egy a bíróságnak és a hatóságnak egyaránt információt szolgáltató független szervet létrehozni.

Amennyiben az OBH-ban létrejön egy legalább 2 fős ország-információs csoport, akkor e csoport szükség esetén kiegészíti a BÁH által beszerzett – egyébként jó minőségű – ország-információkat olyan esetekben, amikor időközben változtak a releváns körülmények, vagy a felperes/kérelmező által szolgáltatott ország-információk nem feloldható módon ellentétes adatokat tartalmaznak, illetve ha egyébként kétség merül fel az alperes/kérelmezett által nyújtott ország-információk hitelessége, vagy naprakészsége tekintetében. Ezen csoport további feladata a megváltoztató, hatályon kívül helyező döntésekről való azonnali tájékoztatása a többi bírónak és bíróságnak, továbbá a strasbourgi és uniós esetjog, valamint más nemzetközi releváns jogi dokumentumok, fejlemények gyűjtése, és ezekről a bírák napra kész tájékoztatása, továbbá a továbbképzések témájának meghatározásában való közreműködés.

Javasolt emellett a peres és nemperes eljárásban hozott végső döntések, melyek ellen további jogorvoslatnak helye nincs, jól kereshető adatbázisba való felvétele, és legalább a bírák számára való hozzáférhetővé tétele, lehetőleg közzététele.

A minősített adatok kezelése kapcsán megállapítható volt, hogy a bírósági felülvizsgálat során a bíró betekinthez a minősített adatokba, azok mérlegelésével hozhatja meg döntését, noha határozatának indokolásában csak a minősített adat tényére utalhat.

A menekültügyi őrizet kapcsán - mint arra utaltunk - megállapítható, hogy annak összeegyeztethetősége az európai emberi jogi kötelezettségekkel kérdéseket vet fel, de ezek megválaszolására a joggyakorlat-elemző csoport nem vállalkozott.

Megállapítható továbbá, hogy a bírák törekednek az őrizet részletes indokolására, de csak az indítványok egyoldalú információi alapján tudnak dönteni, mert az indítványt alátámasztó iratokat a hatóság nem csatolja, ezért az ügy egyediesítésére nincs valódi lehetőségük, amelynek eredménye az indokolás sablonossága. Ez a megállapítás az idegenrendészeti őrizetre is igaz, ahogy azt már az idegenrendészeti joggyakorlat-elemző csoport is megállapította.

A joggyakorlat-elemző csoport ezért azt az álláspontot alakította ki, hogy megalapozott döntés meghozatala a kapcsolódó iratanyag csatolás mellett lehetséges, iratanyag hiányában megalapozott döntés csak kivételes esetben lehetséges. Ha a hatóság az idegenrendészeti őrizet esetén a megtett kitoloncolási intézkedésekről, menekültügyi őrizet esetén a menekültügyi eljárás kapcsán keletkezett, az őrizet további fenntartását indokoló iratanyagot nem csatolja, akkor a bíróság az irathiany jogkövetkezményét mérlegeléssel állapítja meg, és csak kivételes esetekben nyílik mód ilyen esetben az őrizet meghosszabbítására (például ha a kérelmező nyilatkozata is alátámasztja az indítványban foglaltakat, ezért az abban foglaltak valószínűleg fogadhatók el).

A joggyakorlat-elemző csoport megállapította továbbá, hogy mivel a menekültügyi őrizet általában csak a hatóság jogerős döntéséig tarthat ezért, a menekültügyi őrizet bírói meghosszabbítása iránti eljárás a menekültügyi eljárás része, a Met. 36. § (7) bekezdése alapján a tolmács díját a hatóság viseli. Ezért a tolmácsot ő biztosítja, és állapítja meg a díját is.

A legfontosabb elvi különbség a két őrizet között, hogy míg az idegenrendészeti őrizet célja a kiutasítási határozat végrehajtása érdekében a rendelkezésre állás biztosítása, addig a menekültügyi őrizet célja a menedékjogi kérelem elbírálásához szükséges adatok beszerzésének a biztosítása.

Ebből következik, hogy a maximum 6 hónapos menekültügyi őrizet esetében az idegenrendészeti őrizetre vonatkozó jogalap vizsgálatára, bírói kontroll irányára vonatkozó megállapítások nem alkalmazhatók, hanem eltérő szempontokat kell alkalmazni a mérlegeléskor, amelyek az alábbiak:

Mindennek előtt szükséges leszögezni, hogy az őrizet meghosszabbítása esetén legfeljebb 60 nappal lehet meghosszabbítani az őrizetet, ami viszont nem jelenti azt, hogy 60 napra meg is kell hosszabbítani. Ehelyett mindig egyedileg kell mérlegelni a körülményeket, tehát azt, hogy a menekültügyi eljárások lefolytatásához mely adatok beszerzése érdekében szükséges az őrizet, és ezekhez milyen eljárási cselekmények szükségesek, és azoknak milyen az időigénye.

Fontos elvi tétel, hogy a Met 31/A. § a) és c) pont pontjára alapított menekültügyi őrizetet a jogerős hatósági döntés megszületését követően meg kell szüntetni.

Lényeges annak hangsúlyozása, hogy a menekültügyi őrizet fenntartására csak abban az esetben van lehetőség, ha felmerül valamilyen konkrét, az őrizet mellőzése esetén be nem szerezhető, a kérelem érdemében történő hatósági döntéshozatalhoz szükséges adat beszerzésének szükségessége. Ilyen adatok megléte esetén ugyanis az elismerését kérő esetleges szökése, elrejtőzése a menekültügyi eljárás érdemi befejezését nem hiúsítja meg. (Vö: Met. 52. § (2a) bek.) Nyilvánvaló tehát az is, hogy ezen pont sem indokolhatja a menekültügyi őrizet fenntartását a menekültügyi hatósági határozat meghozatalát követően.

Mindez azt is jelenti, hogy az első menedékkérővel szemben a bírósági felülvizsgálat időtartama alatt az idegenrendészeti őrizetet sem lehet elrendelni. Ebből következik, hogy ha az ilyen menedékkérő bírósági felülvizsgálatot kér az elutasító határozattal szemben, a menekültügyi per időtartama alatt – szűk esetkört (nemzetbiztonsági, közbiztonsági, közrendi okok) kivéve nem lehet semmilyen őrizetben.

Ezen túlmenően a menekültügyi őrizet elrendelése és bírói felülvizsgálata során alkalmazandó alapelvek a következők:

- A „végső eszköz” szemlélet érvényesítése, beleértve az alternatívák vizsgálatát. A menekültügyi őrizet elrendelésére, illetve annak fenntartására csupán kivételes, különösen indokolt esetekben kerülhet sor, alapesetben a menedékkérőket megilleti a személyi és mozgásszabadság. Az alternatívák lehetőségét a meghosszabbítások során is értékelni kell, a hatóság indítványa tekintetében meg kell követelni, hogy ezekre a kérdésekre is térjen ki és azt értékelni kell. Ezért a menekültügyi őrizet elrendelése és fenntartása során mindig mérlegelni kell, hogy a kérelmező egyéni körülményeit figyelembe véve a Met. 2. § 1) pontban foglalt rendelkezésre állást biztosító intézkedések valamelyike nem alkalmas-e az őrizet céljának elérésére. Ha óvadékot ajánlott fel a kérelmező és ezt elutasították, e körben mindig vizsgálni kell az elutasítás indokainak megfelelőségét.

- Érvényesíteni kell az egyéniesítés követelményét, azaz a menekültügyi őrizet elrendelése és bírói felülvizsgálata során minden esetben figyelembe kell venni a kérelmező egyéni körülményeit, tulajdonságait és állapotát, továbbá minden döntésnek e tényezőket egyéniesített módon értékelő konkrét, érvelést kell tartalmaznia.

Ezen alapelvek tükrében az alábbi mérlegelési szempontokat kell figyelembe venni:

A Met. 31/A. § (1) bekezdés a) pont alapján elrendelt menekültügyi őrizet esetén mérlegelni kell, hogy a hatóság kellőképpen indokolta-e, hogy milyen tényszerű és konkrét körülmények alapján valószínűsíthető, hogy sikerül a kérelmező személyazonosságának és/vagy állampolgárságának megállapítása a döntést követő ésszerű határidőn belül, tekintettel arra, hogy ez az őrizet első 72 óráján belül nem sikerült, továbbá figyelembe véve a származási országgal való kapcsolatfelvétel tilalmát.

A Met. 31/A. § (1) bekezdés c) pontja alapján elrendelt menekültügyi őrizet esetén mérlegelni kell, hogy a hatóság kellőképpen indokolta-e, hogy milyen egyéni körülmények (a kérelmező milyen tulajdonságai vagy múltbeli tettei) alapján jutott arra a következtetésre, hogy alapos okkal feltételezhető, hogy a kérelmező őrizet elrendelése nélkül elrejtőzne, illetve más módon akadályozná a menedékjogi eljárás szempontjából lényeges információk beszerzését és értékelését.

E körben az együttműködés hiányának általános feltételezése vagy a szökés veszélyére való általános utalás nem indokolja a menekültügyi őrizet elrendelését és fenntartását. Ugyanígy jogellenes pusztán egy menedékkérő állampolgársága – és a nemzetközi védelem megszerzésének ez alapján vélt esélye – alapján dönteni őrizetbe vételéről, ez legfeljebb csak az egyik értékelhető körülmény lehet.

Értékelendő körülmény ugyanakkor a szökés veszélyének feltételezése körében, hogy előadta-e kérelmének központi körülményeit, a rendelkezésre álló adatok alapján van-e elvi lehetősége, illetve van-e valószínűsége annak, hogy kérelme érdemben eredményre vezethet.

A menekültügyi őrizet jogszerűségének megállapításához a bíróságnak meg kell arról győződnie, hogy a menekültügyi hatóság az őrizet jogalapjaként hivatkozott körülménnyel kapcsolatos eljárásokat kellő gondossággal, konkrét és érdemi intézkedések hatékony foganatosításával folytatja-e, és részletesen, egyéniesítve indokolja-e, hogy ezek a lépések a felülvizsgálatot követő időszakban várhatóan eredményre vezetnek. Ha a menekültügyi hatóság indokolatlanul késedelmesen végzi az alapügyben egyes eljárási cselekményeit, akkor az nem vezethet a menekültügyi őrizet meghosszabbításához.

A menekültügyi őrizet fenntartásakor értékelendő körülmény, hogy a kérelmező olyan fizikai vagy pszichés tulajdonságokkal rendelkezik vagy olyan állapotban van-e, amely csökkenti a

szökés veszélyét, és egyértelműen alkalmatlanná teszi az őrizetre, és az azzal járó kötelezettségek betartására és kötöttségek viselésére

A menekültügyi őrizet csak nagyon kivételesen lehet jogszerű, ha a kérelmező olyan fizikai vagy pszichés tulajdonságokkal rendelkezik, vagy olyan állapotban van, amely komolyan veszélyezteteti fogvatartás esetén a testi és lelki egészségét vagy különösen kiszolgáltatottá teszi a bántalmazással, embertelen bánásmóddal szemben az őrizet során, még akkor is, ha egyébként a Met. 31/A. § (1) bekezdés alapján az őrizet szükségesnek tűnik. Ezen körülményeket a Met. 31/A. § (2) bekezdésének vizsgálata körében lehet értékelni, figyelemmel az arányosság követelményére vonatkozó irányelvi rendelkezésekre.

Jogegységi eljárás indítványozására, vagy elvi bírósági döntés közzétételére nem volt mód, mert az eltérő gyakorlatok nem az ügyek jogi, hanem ténybeli (ország-információk vagy egyedi körülményekből) megítéléséből eredtek. Elvi bírósági határozatok közzétételének lehetősége nem jöhetett szóba, mivel a Kúrián nincsenek menekültügyek.

5. Szervezeti javaslat a menekültügyi ügyek hatékony kezelésére

A menekültügyi perek lényeges kérdésekben való eltérő gyakorlata, a menekültügyi őrizet gyakorlatának vizsgálata megerősítette a Kúria azon meggyőződését, hogy nem csak célszerű – a megfelelő és a korábbi joggyakorlat elemzés által rögzített feltételek biztosítása mellett – de kifejezetten szükséges az őrizettel kapcsolatos ügyek közigazgatási és munkaügyi bíróságokhoz telepítése. A menekültügyi őrizettel kapcsolatos döntésekhez szükséges mérlegelést, a menekültügyeket érdemben elbíráló bírák nélkül nem lehet szakszerűen végezni, különösen az első fenntartást követően.

A jelenlegi hatásköri szabályok mellett az egységes menekültügyi joggyakorlat kialakításának minimális feltétele egy 2 fős ország-információs csoport létrehozása az OBH keretein belül. A menekültügyi és idegenrendészeti őrizettel kapcsolatos ügyeket a közigazgatási és munkaügyi bíróságok hatáskörébe kell utalni a megfelelő tárgyi és személyi feltételek illetve soron kívüli ügyintézéshez szükséges ügyeleti rend egyidejű kialakítása mellett. Mindehhez biztosítani kell a megfelelő erőforrásokat az ügygondnoki díjak fedezéséhez, továbbá az iratanyag fogadásához szükséges feltételek kialakítása érdekében lépéseket kell tenni.

Igazán hatékony és egységes joggyakorlat azonban csak egy speciális menekültügyi-idegenrendészeti országos illetékességű külön bíróságtól várható, melynek középtávú megvalósítása esetén, az idegenrendészeti és menekültügyi őrizet elrendelésének 72 órán túli első meghosszabbításával kapcsolatos döntések esetében indokolt lehet fenntartani a járásbíróságok hatáskörét addig, amíg nem állnak rendelkezésre olyan modern

információtechnológiai eszközök, mint például a távmeghallgatás, valamint az iratok elektronikus és biztonságos továbbítása.

Ennek oka az, hogy figyelembe kell venni technikai-szervezési nehézségeket és a jelentős költségvonzatát annak, ha egy országos illetékességű szervhez kell 72 órán belül személyes meghallgatás tartásával az őrizet meghosszabbítása érdekében az elfogott irreguláris migránsokat, menedékkérőket szállítani.

Ezért elképzelhető egy olyan megoldás is, amely a szakmai igények és a költségtakarékosság elvei között megfelelő egyensúlyt tart, és országos illetékességű speciális bíróság felállítása esetén, a 72 órán túli első bírói kontroll még helyben az illetékes járásbíróságokon történik, majd a következő 60 napos meghosszabbításról való döntés már a speciális idegenrendészeti és menekültügyi bíróságon. Míg az első 72 órában kevés információ áll rendelkezésre, melyből az ügy érdemi kimenetelére következtetni lehet ekként a menekültügyekben való jártasság és tapasztalat hiánya kevésbé releváns tényező a szakszerű döntésnél, addig ennek a további meghosszabbításnál már kiemelt jelentősége van. Egy ilyen megoldás kellően teríti az ügy mennyiségéből eredő terheket, ami a járásbíróságoknak is lehetőséget ad az alaposabb, jelen elemzést szem előtt tartó, egyéniesített eljárásra. Az OBH Elnökének tájékoztatása szerint 2014-2020 közötti időszakban várható a bírósági információtechnológiai megoldások olyan fejlődése, amely a távmeghallgatást, valamint iratok biztonságos elektronikus továbbítását teszi lehetővé, melynek megvalósulása esetén már a 72 órát követő fenntartásról való döntés is a közigazgatási és munkaügyi bírósághoz telepíthető.

Budapest, 2014. június 23.

Dr. Kovács András György

A joggyakorlat-elemző csoport vezetője

A Kúria Közigazgatási és Munkaügyi Kollégiuma elfogadta: 2014. október 13.

Bibliográfia

AMBRUS Ágnes: „Menekéjog és Magyarország – Az ENSZ Menekültügyi Főbiztosság szemszögéből” *Fundamentum* 2013/2. 64-69.

BALÁZS László: „A visszafogadási egyezmények alkalmazásának tapasztalatai az Európai Unióban illetve a hazai gyakorlatban” *Migráció és Társadalom* 2012/2.

BLUTMAN László: *Az Európai Unió joga a gyakorlatban*, HVG-ORAC, Budapest, 2013.

BLUTMAN László: „A kiutasítás és a refolement egyes kérdései – Magyarország és az európai integráció” *EU jogi intézményei* 1998. 7-54.

CLAYTON, Gina: *Textbook on Immigration and Asylum*, Oxford University Press, Oxford, 2012.

CSERESZNYÉS Ferenc: „A nemzetközi jogi menekültjog alkalmazása Ausztriában az ’56-os menekültek befogadásánál”, *Tanulmányok 1956 évfordulójára*, 2006. 103-120.

CSAPÓ Zsuzsanna: „A nemzetközi jogi védőháló a menekült gyermekek oltalmára”, *Phd tanulmányok 6. kötet*, 2007. 75-127.

DUNAVÖLGYI Szilveszter: „A migráció magyar intézményeinek jelenlegi jogi szabályozása” *Nemzetközi kockázatok*, 2008. 305-369.

FÁZSI László: „Az idegenrendészeti kényszerintézkedések bírósági hatáskörbe tartozó intézésének eljárási kérdései” *Bírák Lapja. A Magyar Bírói Egyesület folyóirata* 2/2002. 67-71.

GRÁD András - WELLER Mónika: *A strasbourgi emberi jogi bírászkodás kézikönyve*. HVG-ORAC, Budapest, 2011. (negyedik bővített kiadás)

GÚR Roland: „A menekülők helyzetének többszintű rendezése és a magyar menekültügyi szabályozás összhangja a nemzetközi joggal” *Országos Tudományos Diákköri Konferencia – Állam- és jogtudományi szekció*, 2007.

GYULAI Gábor: „Hinni vagy nem hinni...Ez itt a kérdés – A szavahihetőség megállapítása menekültügyekben: Mítoszok, tények, kihívások” *Fundamentum*, 2013/2. 143-144.

GYULAI Gábor: *Országinformáció a menedékjogi eljárásban – A minőség, mint jogi követelmény az Európai Unióban*. Magyar Helsinki Bizottság, 2011. (Felújított és kiegészített kiadás)

GYULAI Gábor - MINK Júlia - IVÁN Júlia: *Kiutasítás és emberi jogok*. Jegyzet, Magyar Helsinki Bizottság, 2012.

GYULAI Gábor - Tudor ROȘU: *Structural Differences and Access to Country Information (COI) at European Courts Dealing with Asylum*. Magyar Helsinki Bizottság, 2011.

HALÁSZ Iván: *A nemzetközi migráció és a közigazgatás*, Budapesti Corvinus Egyetem Közigazgatástudományi Kar – Nemzetközi Migrációs és Integrációs Karközi Kutatóközpont, Budapest, 2011.

HARRIS, David – O'BOYLE, Michael – WARBRICK, Colin: *Law of the European Convention on Human Rights*, Oxford University Press, Oxford, 2012.

HATHAWAY, James: *The Law of Refugee Status*, Butterworth Publishing, Toronto, 1991.

HATHAWAY, James: *The Rights of Refugees under International Law*, Cambridge University Press, Cambridge, 2005.

IVÁN Júlia: „Kinek kellene Ők? A kísérő nélküli kiskorú külföldiek helyzete Magyarországon – A Magyar Helsinki Bizottság tapasztalatai” *Fundamentum* 2013/2. 74-78.

KAPONYI Erzsébet: „Harc az illegális bevándorlás ellen a közös európai menekültügyi rendszer tükrében” *Két konferencia a hatékony államról a hatékony államért - Konferenciakötet*, 2012. 43-55.

KEREKES Zsuzsa: „A menekültek védelmének lehetséges indokairól” *Fundamentum* 2013/2. 97-107.

KOVÁCS András György - F. ROZSNYAI Krisztina - VARGA István: „A közigazgatási perorvoslatok szabályozásának lehetőségei európai perspektívában” *Magyar Jog* 2012/2.

MAGYAR HELSINKI BIZOTTSÁG: Szerbia, mint a biztonságos menedék országa? – A Magyar Helsinki Bizottság második tényfeltáró látogatása alapján készült jelentés magyar nyelvű összefoglalója, 2012. június 20.

MAGYAR HELSINKI BIZOTTSÁG: Szerbia, mint biztonságos harmadik ország? Feltevések és válaszok, a Magyar Helsinki Bizottság tényfeltáró látogatása alapján készült jelentés magyar nyelvű összefoglalója 2011. szeptember.

MINK Júlia: „Az Emberi Jogok Európai Egyezménye 3. cikkének érvényesülése az EU menedékjogi szabályozásában” *Jogi Tanulmányok – Ünnepi konferencia az ELTE megalakulásának 375. évfordulója alkalmából*, 2010. 355-369.

MOLNÁR Tamás: „Mily színes e táj! Az Európai Unió menekültügyi acquis-jának kialakulása és fejlődése a kezdetektől napjainkig” *Fundamentum* 2013/2. 55-64.

MOLE, Nuala – MEREDITH, Catherine: *Asylum and the European Convention on Human Rights*, Council of Europe Publishing, Strasbourg, 2010.

NAGY Anita: „A menekültügyi bíraskodás sosem lehet állóvíz” *Fundamentum* 2013/2. 69-74.

NAGY Boldizsár: „A menekültek védelmének lehetséges indokairól” *Fundamentum* 2013/2. 5-21.

NAGY Boldizsár: *A magyar menekültjog és menekültügy a rendszerváltozástól az Európai Unióba lépésig – Erkölcsi, politikai-filozófiai és jogi vizsgálódások*, Gondolat Kiadó, Budapest, 2012.

NAGY Marianna: „Meddig növelhető a közigazgatási jogérvényesítés hatékonysága a szankcionálás szigorításával?” *Iustum, aequum, salutare: jogtudományi folyóirat*, 2012/3-4. 123-129.

NAGY Marianna: „A racionális döntésmélet alkalmazhatósága a közigazgatási jogérvényesítés vizsgálatában” *Magyar Jog* 2011/4. 209-221.

LÉKÓ Zoltán (szerk.): *A migrációs jog kézikönyve*. Complex, 2009.

OIT MAGYAR BÍRÓKÉPZŐ AKADÉMIA MAGYAR HELSINKI BIZOTTSÁG - UNHCR: Visszatérés emberi jogi garanciákkal szakmai konzultáció, az idegenrendészeti őrizet bírósági felülvizsgálata - nemzetközi kitekintés 2011. december 1-2, támogatta: Európai Visszatérési Alap

ÖRDÖG István: „Menekültügyi mítoszok, féligazságok” *Fundamentum* 2013/2. 69-74.

PATAKI Dezső (szerk.): *Menekültügyi ismeretek* – Belügyminisztérium Rendészeti Vezetőképző és Kutatóintézet, Budapest, 2012.

PÓCZIK Szilveszter - DUNAVÖLGYI Szilveszter (szerk.): *Nemzetközi Migráció – Nemzetközi Kockázatok*. HVG-ORAC, Budapest, 2008.

SOMOGYVÁRI Zoltán: „A menekültek és oltalmazottak családegyesítésének kérdései” *Fundamentum* 2013/2. 78-89.

TÓTH Balázs: A Magyar Helsinki Bizottság tájékoztatója a CPT számára a 2009. évi monitoring-látogatás tervezéséhez. Tóth Balázs összefoglalója és fordítása, Föld-rész. Nemzetközi és Európai Jogi Szemle, 2009. vol. 2. no. 2, 70-82.

TÓTH Judit: „A menedéket kérők őrizetbe vétele – elmélet és gyakorlat” *Fundamentum* 2013/2. 21-39.

TÓTH Judit: „Közérdek az Európai Bíróság előtt” *Európai Tükör*, 2007/1. 31-58.

TÖTTÖS Ágnes: „A közrendre, közbiztonságra veszélyesség uniós szabályozása a legális migráció területén” *Tanulmányok „A biztonság rendészettudományi dimenziói – Változások és hatások” c. tudományos konferenciáról*. Szerk: GAÁL Gyula - HAUTZINGER Zoltán, Pécs, 2012. 285-297.

TÖTTÖS Ágnes: „Az Európai Bíróság legújabb ítélezési gyakorlatának hatása az idegenrendészeti jogalkalmazásra” *Pécsi Határőr. Tudományos közlemények. 12. Tanulmányok a "Rendészeti kutatások - A rendvédelem fejlesztése" című tudományos konferenciáról*, 2011. 307-321.

WETZEL Tamás: Migrációs politika Magyarországon, *Láttelek közjogunk elmúlt évtizedéről*, 2010. 313-341.

ZÁMBÓ Katalin: „Ordre public azaz vészfék? Vagy zárt kapuk? A közrendre, közbiztonságra veszélyesség szabályozása a szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkezők vonatkozásában, szemelvények a magyar bírósági gyakorlatból” *Tanulmányok „A biztonság rendészettudományi dimenziói – Változások és hatások” c. tudományos konferenciáról*. Szerk: GAÁL Gyula - HAUTZINGER Zoltán, Pécs, 2012, 299-308.

ZIMMENRMANN, Andreas (ed.): *The 1951 Convention Relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol A Commentary*, Oxford University Press, Oxford, 2011.

„Menekültek a migrációs stratégiában” (Kerekasztal-beszélgetés) *Fundamentum* 2013/2. 39-55.

COMPLEX CD jogtár elektronikus jogszabálygyűjtemény kommentárja

JELENTÉS a magyar kormány számára a Kínzás és embertelen vagy megalázó bánásmód vagy büntetés megelőzésére létrehozott európai bizottság (CPT) magyarországi látogatásáról, 2010. június 8.

UNHCR 2012. augusztusi „Szerbia, mint menedéket nyújtó ország” jelentése

UNHCR 2012. áprilisi „Magyarország, mint menedéket nyújtó ország” jelentése

UNHCR 2012. decemberi jelentés frissítése: Note on Dublin transfers to Hungary of people who have transited through Serbia - update

UNHCR Fogvatratási irányelvek (Guidelines on the Applicable Criteria and Standards relating to the detention of Asylum-seekers and Alternatives to Detention; 2012)

UNHCR Kézikönyv a menekült státusz meghatározására szolgáló eljárásról és az azzal kapcsolatos követelményekről a menekültek helyzetéről szóló 1951. évi Egyezmény és az 1967. évi Jegyzőkönyv alapján

A rasszizmus, faji megkülönböztetés, idegengyűlölet és intolerancia jelenlegi formáival foglalkozó ENSZ különmegbízott Magyarországról szóló JELENTÉSE, A/HRC/20/33/Add.1, 2012. április

ENSZ különleges jelentéstevő migránsok jogaival foglalkozó jelentése - Report of the Special Rapporteur on the human rights of migrants, A/HRC/20/24, 2012. április

European Migration Network (EMN): The different national practices concerning granting of non-EU harmonised protection statuses (Non-EU harmonised protection statuses), 2010.

No Return, No Release, No Reason – Challenging Indefinite Detention, London Detainee Support Group, 2010.

Az Európai Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak, Az Unió polgárainak és családtagjaiknak a tagállamok területén történő szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogáról szóló 2004/38/EK irányelv jobb átültetéséhez és alkalmazásához nyújtott iránymutatásról, COM (2009) 313.

Az Európai Bizottság közleménye a 2005/85/EK irányelv átültetéséről, COM (2010) 465.

Felhasznált joggyakorlat

Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (Törvényszék)

K.31.072/2013.	K.29.883/2013.	Kpk.45.958/2012.	Kpk.45.103/2013.
K.30.183/2013.	K.29.703/2013.	Kpk.45.041/2013.	Kpk.45.128/2013.
K.30.517/2013.	K.29.790/2013.	Kpk.45.075/2013.	Kpk.45.076/2013.
K.30.848/2013.	K.32.608/2012.	Kpk.45.778/2012.	Kpk.44.927/2013.
K.30.092/2013	K.29.478/2013.	Kpk.45.274/2012.	Kpk.45.298/2013.
K.30.540/2013.	K.31.346/2012.	Kpk.45.706/2012.	Kpk.45.303/2013.
K.30.088/2013.	K.29.584/2013.	Kpk.45.932/2012.	Kpk.45.340/2013.
K.30.033/2013.	K.34.663/2011.	Kpk.46.162/2012.	Kpk.45.355/2013.
K.30.876/2013.	K.32.129/2012.	Kpk.46.171/2012.	Kpk.45.474/2013.
K.30.404/2013.	K.33.773/2010.	Kpk.45.862/2012.	Kpk.45.498/2013.

A Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi bíróság (Törvényszék) elemzett határozatai (akta nélkül):

K.30.602/2013.
K.31.650/2013.
K.31.162/2012.

Debreceni Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (Törvényszék)

Kpk.30.745/2012.	Kpk.30.206/2013.	K.30.190/2013.	K.30.008/2013.
Kpk.30.063/2013.	Kpk.30.199/2013.	K.30.222/2013.	K.30.004/2013.
Kpk.30.066/2013.	Kpk.30.207/2013.	K.30.228/2013.	K.30.119/2013.
Kpk.30.060/2013.	Kpk.30.323/2013.	K.30.247/2013.	
Kpk.30.120/2013.	Kpk.30.324/2013.	K.30.329/2013.	
Kpk.30.121/2013.	Kpk.30.020/2013.	K.30.330/2013.	
Kpk.30.856/2012.	Kpk.29.945/2013.	K.30.333/2013.	
Kpk.30.922/2012.	Kpk.29.944/2013.	K.30.114/2013.	
Kpk.30.775/2012.	Kpk.30.980/2012.	K.30.009/2013.	
Kpk.30.331/2013.	Kpk.30.898/2012.	K.30.105/2013.	
Kpk.30.332/2013.	Kpk.30.855/2012.	K.30.108/2013.	
Kpk.30.332/2013.	Kpk.30.828/2012.	K.30.010/2013.	
Kpk.30.136/2013.	Kpk.30.006/2013.	K.30.091/2013.	
Kpk.30.135/2013.	Kpk.30.005/2013.	K.30.117/2013.	
Kpk.30.185/2013.	Kpk.30.028/2013.	K.30.118/2013.	

Szegedi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (Törvényszék)

K.26.888/2013.	K.21.775/2013.	K.27.154/2013.
K.27.054/2013.	Kpk.21.653/2012.	Kpk.21.889/2012.
Kpk.27.006/2013.	Kpk.22.320/2012.	Kpk.22.319/2012.
Kpk.27.066/2013.	Kpk.27.065/2013.	

Nyírbátori Járásbíróság

Ir.451/2013.	Ir.916/2013.
Ir.452/2013.	Ir.922/2013.
Ir.895/2013.	Ir.944/2013.
Ir.902/2013.	Ir.1044/2013.
Ir.912/2013.	Ir.1037/2013.

Kiskunhalasi Járásbíróság

Ir.1539/2013.	Ir.1549/2013.
Ir.1540/2013.	Ir.2052/2013.
Ir.1543/2013.	Ir.2054/2013.
Ir.1544/2013.	Ir.2055/2013.
Ir.1545/2013.	Ir.2056/2013.

Debreceni Járásbíróság

Beü.1199/2013.	Beü.1238/2013.
Beü.1201/2013.	Beü.1242/2013.
Beü.1217/2013.	Beü.1239/2013.
Beü.1218/2013.	Beü.1164/2013.
Beü.1223/2013.	Beü.1177/2013.

Az EuB hivatkozott ítéletei

T-58/01. sz. SOLVAY SA ügyében 2009. december 17-én hozott ítélet

C-450/06. sz. VAREC SA ügyében 2008. február 14-én hozott ítélet

C-19/08. sz. EDGAR PETROSIAN ÉS TÁRSAI ügyében 2009. január 29-i ítélet

C-411/10. sz. N. S. ügyében 2011. december 21-én hozott ítélet

C-61/11. sz. HASSEN EL DRIDI ügyében 2011. április 28-án hozott ítélet

C-175/11. sz. H. I. D. és B. A. ügyében 2013. január 31-án hozott ítélet

C-280/12. P. sz. FULMEN, FERAYDOUN MAHMOUDIAN ügyében 2013. november 28-án hozott ítélet

Az EJEB hivatkozott ítéletei

BELZIUK V. POLAND ügyben hozott ítélete (kérelem sz. 23103/93, 1998. március 25.)

APÜSZ AND OTHERS V. HUNGARY ügyben hozott ítélete (kérelem sz. 32367/96, 2000. október 5.)

AMIE AND OTHERS V. BULGARIA (kérelem sz. 58149/08, 2013. február 12.)

AL-NASIF V. BULGARIA ügyben hozott ítélete (kérelem sz. 50963/99, 2002. június 6.)

TIERCE V. SAN MARINO ügyben hozott ítélete (kérelem sz. 69700/01, 2003. június 17.)

SALAH SHEEKH V. THE NETHERLANDS ügyben hozott ítélete (kérelem sz. 1948/04, 2007. január 11.)

S. D. V. GREECE ügyben hozott ítélete (kérelem sz. 53541/07, 2009. június 11.)

KANAGARATNAM AND OTHER V. BELGIUM ügyben (kérelem sz. 15297/09, 2011. december 13.) és MUSKHADZHIYEVA AND OTHER V. BELGIUM hozott ítéletei (kérelem sz. 41442/07, 2010. január 19.)

KAUSHAL AND OTHERS V. BULGARIA ügyben hozott ítélete (kérelem sz. 1537/08, 2010. szeptember 2.)

GAFAROV V. RUSSIA ügyben hozott ítélete (kérelem sz. 25404/09, 2010. október 21.)

YOH-EKALE MWANJE V. BELGIUM ügyben hozott ítélete (kérelem sz. 10486/10, 2011. december 20.)

POPOV V. FRANCE ügyben hozott ítélete (kérelem sz. 39472/07 és 39474/07, 2012. január 19.)

AL-TAYYAR ABDELHAKIM V. HUNGARY ügyben hozott ítélete (kérelem sz. 13058/11, 2012. október 23.)

S.H.H. V. THE UNITED KINGDOM ügyben hozott ítélete (kérelem sz. 60367/10, 2013. január 29.)

H. AND B. V. THE UNITED KINGDOM ügyben hozott ítélete (kérelem sz. 70073/10 és 45539/11, 2013. április 9.)