

ACTA HUMANA • 2014/3. 39–56.

„A Kúrián nincsenek menekültügyek” – a menekültügyi joggyakorlatot elemző csoport jelentésének margójára

TÓTH JUDIT – NAGY BOLDIZSÁR – KOVÁCS ANDRÁS GYÖRGY*

The three authors, who acted as chair and experts of the group set up by the president of the Supreme Court to analyse the practice related to reviews of decisions in refugee status determination procedures and in incidental procedures, like the decision on detention at the Hungarian Courts, offer personal comments on a few salient issues.

Although the goal of the expert group was to increase the unity in the courts' decision making, the authors note that this is hardly achievable under the present decentralised system. There was no impact assessment before the introduction of the repeated changes in the law, there is no appeal against the decisions of the local courts, no independent country of origin information or a clear guidance on credibility assessment.

The authors suggest the creation of an independent country of origin information source. They also advocate the establishment of a specialised court in the long term to deal solely with cases affecting foreigners and asylum seekers. They also suggest – in line with the report of the whole group – that judges should have a better access to confidential information used by the authorities to justify their decision. They criticise the institution of “asylum detention” introduced in July 2013, as well.

2012 júniusában a Kúria elnöke elhatározta, hogy vizsgálni kell a menekültügyi joggyakorlatot. A Kúrián 2012–2014-ben bírák, hivatali munkatársak és felkért szakértők bevonásával tevékenykedett a joggyakorlat-elemző munkacsoport, amely a jelentését 2014 júniusában bocsátotta elfogadás végett a Kúria Közigazgatási és Munkaügyi Kollégiuma elé. A 122 oldalnyi szöveget¹ várhatóan e tanulmány kéziratának leadása és megjelenése között fogja a kollégium elfogadni. Mindhárom szerző tagja (Kovács András György a vezetője) volt a munkacsoportnak, az alább kifejtettek azonban – értelemszerűen – eltérhetnek a munkacsoport következtetéseitől, hiszen tanulmányunk célja éppen a munkacsoportban kibontakozott párbeszéd, gondolkodás folytatása.

* A tanulmány a szerzők gondolatait tükrözi, és nem mindenben egyezik a Kúria hivatalos álláspontjával, a joggyakorlat-elemző csoport véleményével.

1 A tanulmányban szereplő, a jelentésre utaló hivatkozásban felbukkanó oldalszámok a 2014. júniusi szöveg oldalszámjai.

A munkacsoport tevékenységének súlyos korlátokat szabott, hogy küldetése jogszabály-módosítás felvetésére „csak a legvégső esetben” terjedhetett ki. Elvi bírósági határozat a Kúrián nem születhet menekültügyekben, mert a Kúrián nincsenek menekültügyek. Jogegységi eljárást vagy elvi bírósági döntés közzétételét pedig azért nem javasolhatta az elemzőcsoport, mert megállapításai szerint az ítélkezés széttartó mivoltának alapja a tények eltérő megítélése. Éppen ezért – mint az a következőkből ki fog derülni – javaslatának nagy része szervezeti, illetve jogértelmezési volt. Nehezítette az elemzőcsoport helyzetét, hogy mandátumának elnyerését követően alapvető változás állt be: a menekültügyi törvénynek és végrehajtási rendeletének módosításával bevezették az ún. „menekültügyi őrizetet.”² Ez a terv módosítását és újabb döntések bekérését tette szükségessé. A munka közvetlen előzménye az idegenrendészeti jogszabályok bírósági gyakorlatának hasonló módszerű áttekintése,³ valamint a biztonságos harmadik ország kritériumainak bírósági alkalmazására vonatkozó kollégiumi vélemény kidolgozása volt.⁴

A Kúria alkotmányos feladata, hogy biztosítsa a joggyakorlat, az ítélkezés *egységességét*, ám a menekültügyekben ez meglehetősen nehéz, mivel a járásbírószágon vagy a megyei/fővárosi közigazgatási bíróságon lezárulnak az ügyek. Az elemzőknek az elsőfokú, peres és nemperes eljárások iratanyagával, döntéseivel kellett dolgozniuk, így az akták kiválogatása, bekérése és az elemzés szempontjainak meghatározása sok időt vett igénybe. A nehézség másik oka az volt, hogy a menekültügy tucatnyi eljárást foglal magában, amelyet az *1. számú* táblázat tartalmaz.

2 Beiktatta: 2013. évi XCIII. törvény 92. §-a és a 221/2013. (VI. 24.) Korm. rendelet 42. §-a. Mindkettő 2013. július 1-jétől hatályos.

3 A Kúria idegenrendészeti joggyakorlatot 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.

4 2/2012. (XII. 10.) KMK vélemény a biztonságos harmadik ország értelmezéséről.

1. sz. táblázat: Menekültügyi eljárások a bíróságon

| Jogintézmény | Jogszabályok ⁵ | Peres | Nemperes | Reformatórius | Eljárási határidő | Meghallgatás |
|--|----------------------------------|-------|----------|---------------|---|--------------|
| Dublini eljárás szerinti átadás felülvizsgálata | Metv. 49. § | | X | | 8 nap | kizárt |
| Előzetes elismerési eljárást megszüntető végzés felülvizsgálata | Metv. 52–53. § | | X | X | 8 nap | lehetséges |
| Menekültügyi őrizet első meghosszabbítása | Metv. 31/A. §, 31/D. § | | X | X | (2 nap) | kötelező |
| Menekültügyi őrizet újabb meghosszabbítása | Metv. 31/D. § Metvhr. 36/A. § | | X | X | (8 nap) | kérelemre |
| Kifogás a rendelkezésre állást biztosító intézkedés alkalmazásával szemben | Metv. 31/C. § | | X | | 8 nap | kérelemre |
| Kifogás a menekültügyi őrizet elrendelésével szemben | Metv. 31/C. § Metvhr. 36/C. § | | X | | 8 nap | kérelemre |
| Részletes menekült, oltalmazott elismerési eljárást megszüntető végzés felülvizsgálata | Metv. 53. §, 66. §, 69. § | | X | X | 8 nap | lehetséges |
| Menekültként, oltalmazottként elismerést elutasító határozat felülvizsgálata | Metv. 68. §, 69. § | X | | X | 60 nap (szabadságában korlátozott: soron kívül) | kötelező |
| Menekült, oltalmazott, menedékes elismerését visszavonó határozat felülvizsgálata | Metv. 75. §, 80. § | X | | | 60 nap | kötelező |

5 2007. évi LXXX. törvény a menedékjogról = Metv.; 301/2007. (XI. 9.) Korm. rendelet a menedékjogról szóló, 2007. évi LXXX. törvény végrehajtásáról = Metvhr.; 29/2013. (VI. 28.) BM rendelet a menekültügyi őrizet végrehajtásának szabályairól és a menekültügyi óvadékról = MÓR.

| | | | | | | |
|---|---------------------------|---|---|---|------------|------------|
| Befogadás anyagi fel- tételait korlátozó vagy megvonó határozat felülvizsgálata, más szálláshely kijelölése | Metv. 30–31. §, 32/B § | | X | X | 6 munkanap | lehetséges |
| Menekült, oltalmazott anyagi ellátásáról szó- ló határozat felülviz- sgálata | Metv. 32. § | | X | X | 6 munkanap | – |
| Menekültügyi őrizet alatt szálláson okozott kár megtérítéséről szóló határozat felül- vizsgálata | MÓR 29. § | X | | | – | – |

A jogegységesítést célzó vizsgálat nem terjedhetett ki a menekültügyi eljárás és a kapcsolódó eljárások valamennyi mozzanatára. A jelentés négy nagy témakört azonosított:

- az eljárási határidők betartása;
- a menekültügyi bírósági eljárásokban felmerülő jogértelmezési kérdések, különös tekintettel a határozatok indokolására, a mérlegelésben mutatkozó eltérésekre, a minősített adatok kezelésére és a nemperes ügyek gyakorlatára;
- a strukturált országinformációk generálása és megosztása, az országinformációk frissítéséért felelős szervezeti egység létrehozatalának kérdése;
- a menekültügyi őrizet felülvizsgálatának gyakorlata, részletkérdései.

E négy témakör vizsgálata betekintést engedett abba, hogy:

- bevált-e a menekültügyben a bírósági illetékesség új rendje;
- a hazai jog és gyakorlat és az európai jog, beleértve az Emberi Jogok Európai Bíróságának (EJEB) esetjogát, összhangban állnak-e egymással, hol vannak ütközések, eltérések;
- kellően megalapozottak-e az ENSZ Menekültügyi Főbiztosságának ajánlásai a bírák képzését, illetve a menekültügyi őrizettel összefüggésben az őrizetnek a közigazgatási ügyszakba utalását illetően;
- miképp érvényesül a non-refoulement elv, s a tényállás megállapításához nélkülözhetetlen országinformációs rendszer hogyan segíti a bírói eljárást, valamint a minősített adatokra is épülő közigazgatási döntés bírósági kontrollja hatékony-e;
- a *bírósági jogorvoslat hatékonyságát* milyen tényezők alakítják, különösen az eljárási határidők, a menekültügyi őrizet és a bizonyítás terén.

A jogértelmezés lehetőségei a hatásbecslés nélkül folyamatosan változó jogi környezetben

A jogalkotás korlátai közül a jogon kívülieket (hatalmi, célszerűségi, gazdasági, helyességi vagy igazságossági, tartalmi korlátok) sokkal gyakrabban veszik számba, mint a jogon belülieket. Márpedig a *jogon belüli korlátok* számunka most fontosabbak voltak, így a nemzetközi és európai uniós jogi, az alapjogi, a jogállamiságból eredő (jogbiztonsági), a jogdogmatikai és a bírói hatalmi korlátok. Ha úgy tételezzük a jogot, mint autonóm, koherens rendszert, akkor a jogi érvelés, a fogalomképzés, a módszerbeli következetesség képes az írott jog és a joggyakorlat közötti távolságot a dogmatika segítségével áthidalni. Ha pedig a jogalkotás hatalomgyakorlás, akkor erre is igaz Montesquieu tétele: a hatalmat csak hatalommal lehet és kell korlátozni, azaz a közjogi bírászkodás mellett a rendes bíróságok a működésük révén is akadályt gördíthetnek a jogalkotói akarat elé. Ugyanis „*az értelmezés az a bukkanó, amelyen kibicsaklik a jogalkotó akarata*”, amelyet korlátozni ugyan minden időben megpróbáltak, de ez lehetetlen vállalkozás, mivel „*az ítékezés autonómiájának oly mértékű felszámolása szükségeltetik hozzá, amely már magának a jognak, a jog funkciójának felszámolásával egyenértékű*”⁶

A jogalkotó a menedékjogi törvényt (Metv.) hét év alatt, 2007 júliusa és 2014 júliusa között tizenhatszor módosította,⁷ és ezt a cikázást még az sem fékezte meg, hogy 2012-ig kétharmados többség kellett hozzá. Így legalább kétszáz szöveghelyen változott a törvény, betoldással, kihúzással, és ehhez járult még hozzá legalább öt kormány- és miniszteri rendelet az eljárásról és az eljárás során alkalmazandó intézkedésekről, szervezeti ügyekről. A 2013 nyarán közzétett menekültügyi uniós „csomag”,⁸ a közös európai menekültügyi rendszer második szakaszának lezárása számos új szabály bevezetését kívánja 2015-ig, az átültetési határidő lejártáig, így a magyar jogalkotónak ismét cselekednie kell. A menekültügyben tehát *semmiféle jogbiztonságról* nem beszélhetünk, önmagában ez is megnehezíti a jogalkalmazást és annak összehasonlító elemzését.

6 Szabó Miklós: A jog alkothatóságáról. Miskolci Jogi Szemle, 2011. Különszám, 183–195. 192. o.

7 2010. évi XL. törvény, 2010. évi CXXXV. törvény, 2010. évi CLII. törvény, 2011. évi CLXXV. törvény, 2011. évi CCI. törvény, 2012. évi XXVII. törvény, 2012. évi XCIII. törvény, 2012. évi CLXXX. törvény, 2012. évi CLXXXI. törvény, 2012. évi CCVII. törvény, 2013. évi LXXXIV. törvény, 2013. évi XCIII. törvény, 2013. évi CXXXIII. törvény, 2013. évi CXCVIII. törvény, 2013. évi CCXXXVIII. törvény és 2014. évi XVI. törvény.

8 Különösen az Európai Parlament és a Tanács 604/2013/EU rendelete (2013. június 26.) a nemzetközi védelmet kérelmező külföldi ügyének megvizsgálásáért felelős állam meghatározásáról, az Európai Parlament és a Tanács 603/2013/EU rendelete (2013. június 26.) az ujjlenyomatok összehasonlítását célzó Eurodac létesítéséről, hogy a 604/2013/EU rendelet hatékonyan alkalmazható legyen a kérelmezők ügyében eljáró állam meghatározásában; az Európai Parlament és a Tanács 2013/32/EU irányelve (2013. június 26.) a nemzetközi védelem elismerésének és visszavonásának közös eljárási rendjéről; az Európai Parlament és a Tanács 2013/33/EU irányelve (2013. június 26.) a nemzetközi védelmet kérelmezők fogadásának, ellátásának közös rendjéről.

Az uniós kötelezettség és a törvényalkotás sietős tempója sem indokolja azt, hogy a Metv. és a kapcsolódó jogszabályok módosításait – ideértve a Pp. 326. § (13) bekezdésének a megváltoztatását – a jogalkotásról szóló törvény és különösen a szabályozási hatások előzetes vizsgálatát rögzítő rendelet mellőzésével⁹ végezték el. A 2013-ban elfogadott módosítások a kvalifikációs irányelv¹⁰ és törvényjavaslat benyújtásának, illetve parlamenti vitájának idején *még el nem fogadott befogadási irányelv*¹¹ „átültetésére” összpontosítottak, valamint – a törvényi indokolás szerint – a menekültügyi eljárások elhúzódása miatti hatósági és ellátási költségek csökkentésére, továbbá a menekültügyi őrizet révén a kérelmezők számának visszaszorítására.¹² Ennek során elmulasztották a kodifikációs kívánalmak teljesítését, nem mérték fel a társadalmi, az intézményi és a kommunikációs hatásokat.¹³ Nem alakítottak ki megfelelő kompenzációs normákat, amelyek e jogalkotói célok mellett érdemben garantálnák a tisztességes menekültügyi eljárást (különösen a tényállás tisztázását az országinformációk nyújtásával, a megfelelő jogi képviselést és tolmácsolást), a hatékony bírósági jogorvoslatot (megfelelő létszám, kommunikációs infrastruktúra, képzés beiktatásával) és az adott ügy bonyolultságához illeszkedő, ésszerű határidőn belüli döntéshozatalt.

A jogalkotás az újabb menekültügyi irányelvi átültetés miatt folytatódik. Jelen szerzők remélik, hogy az előzetes érdemi hatásbecslést ezúttal el fogják végezni, és figyelembe fogják venni a jogalkalmazás már feltárt problémáit és akadályait, valamint a változtatási javaslatokat – beleértve az elemzőcsoport jelentésében azonosítottakat.

Az egységes jogalkalmazás akadályai – javaslat egy speciális bíróság létrehozatalára

A menekültügyi eljárás a közigazgatásban 1989 óta volt már kétfokú, és közigazgatási fellebbezés nélkül egyfokú, miként a bírósági felülvizsgálat ügyében is volt olyan időszak, amikor a Legfelsőbb Bíróságé volt a végső döntés, és olyan is, amikor csak

9 2010. évi CXXX. törvény, 24/2011. (VIII. 9.) KIM rendelet.

10 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 szóló, 2011. december 13-i, 2011/95/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv. L. az egyes rendészeti tárgyú törvények módosításáról szóló, 2013. évi XCIII. törvény 196. § (d) pontját.

11 Az Európai Parlament és a Tanács 2013/33/EU irányelve (2013. június 26.) a nemzetközi védelmet kérelmezők fogadásának, ellátásának közös rendjéről.

12 A törvényjavaslat szövege homályos utalásokat tartalmazott arra, hogy a menekültügyi őrizet bevezetése a Bizottságnak az idegenrendészeti őrizetet érintő kritikája nyomán és az Emberi Jogok Európai Bírósága gyakorlatának figyelembevételével született. „A Bizottság megállapításaira és az Európai Unió Bíróságának joggyakorlatára figyelemmel szükséges a menekültügyi jogszabályok átfogó felülvizsgálata során – a legutóbbi jogszabály-módosítás alkalmával megerősített garanciákat megőrizve – a menekültügyi őrizet bevezetése, feltételeinek rögzítése törvényi szinten.”

13 A BM/4654/2013 sz. hatásvizsgálati lap a menekülteket nem említi, „a hatások összefoglalója” rovatot üresen hagyja.

egyfokú nemperees eljárás állt rendelkezésre.¹⁴ Volt tehát ismeret többféle modellről. Ma a menekültügyi pereket a Debreceni, a Fővárosi és a Szegedi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság tárgyalja, a 2011. április 1-jén hatályba lépett Pp. 326. § (13) bekezdésének mint új illetékességi szabálynak az alapján. A bírói illetékesség megsztása az ítélőtáblák székhelyén működő törvényszékek és a Fővárosi Törvényszék között az utóbbinak a terhelését jelentősen csökkentette. A menekültügyi eljárások lefolytatásának súlypontja a Debreceni Közigazgatási és Munkaügyi Bíróságra tevődött át, ahol az ügyek több mint 60 százalékát bírálják el. Az őrizetről pedig a járásbíróságok döntenek. A közigazgatási rendszer egyfokú, központosított (a BÁH jár el), ám a bírósági illetékesség decentralizált, és nincs olyan másodfok, ahová összefutnának az ügyek, ahol egyáltalán összefogható lenne a joggyakorlat. Noha az Európai Unió kis- és közepes államaiban racionalizálják az emberi és a pénzügyi erőforrásokat, azaz centralizálják a bírósági szervezetet a nagy felkészülést igénylő, meglehetősen ritka ügytípusokban, amilyen a menekültügy (kizárólagos illetékességgel, szakosított, hibrid, avagy kifejezetten jogorvoslati feladatokra létrehozott, sok szakértőt mozgató, függetlenséget élvező bírósággal vagy hasonló szervvel), Magyarország az ellenkező irányba halad. De a tapasztalatok nem kedvezőek, az érintett bírakat és bíróságokat is tömörítő elemzőcsoport szerint az illetékesség átalakítása „a bírósági szervezetrendszer egésze szempontjából szakmailag egyértelműen nem kellően előkészített döntés volt, újfajta terheltségi, igazgatási, szervezési problémákat hordoz magában”¹⁵.

A bírósági fórumrendszer decentralizálása és egyfokúsága miatt lehetetlen az egységes jogalkalmazás. Ha nincs olyan fórum, ahol az ügyek végső fokon egy fellebbviteli fórumhoz kerülnek, akkor tartóssá válik a gyakorlat divergenciája. Különösen így van ez, mivel az ügyek megítélése – még egységes jogi megközelítés esetén is – olyan, a tényállás megállapítását megalapozó sajátos bizonyítási eszközökön múlik, mint az országinformáció. A származási országban fennálló körülmények és a várható fejlemények („mi történne, ha hazatérne a kérelmező”) eltérő értékelése sorozatban eredményezhet egymásnak ellentmondó döntéseket. A szóródást csak a bíróságok közötti folyamatos, naprakész információcsere csökkenthetné. Az értékelő csoport esetelemzése feltárta, hogy a hasonló tényállásokra vonatkozó különböző döntések gyakran a kérelmező szavahihetőségének eltérő megítéléséből fakadnak, ezen pedig a bíróságok közötti intenzív tapasztalatcsere, a szavahihetőség értékelésének egységesülő módszertana segíthetne.

Az egységes jogalkalmazás ellen hat a BÁH és a kérelmező érdekeltsége annak fenntartásában. Úgy tűnik, egyfajta forum shopping rendszer alakult ki, amelyben mind a kérelmezői, mind a hatósági oldal igyekszik az illetékességi szabályokat úgy felhasználni, hogy a számára kedvezőbbnek vélt bírói fórumra kerüljön az ügye. A

14 A jogrendszer változásaira lásd Nagy Boldizsár: *A magyar menekültjog és menekültügy a rendszer-változástól az Európai Unióba lépésig. Erkölcsi, politikai-filozófiai és jogi vizsgálódások*. Gondolat Kiadó, Budapest, 2012, különösen 127–132., 175–176., 189–191., 210–211.

15 *Jelentés*, 26. o.

BÁH például egyoldalúan, a kérelmező bármilyen bebeszólása, ismerete nélkül ideiglenesen áthelyezheti őt, és ezzel megváltoztatja az eljáró (egyres) bíró személyét.

Ezért az egyfokú jogorvoslat mai rendszere kritizálható, mert az eljárás törvényességét biztosító garanciális jellegű illetékességi szabály könnyen megkerülhető. A fogva tartásról döntő bíró személye a kérelmező elszállásolásától (őrizeti helyétől) függ, erről pedig az elhelyező szerv szabadon dönt. Ez elvileg kizárható lenne objektív, a felek által nem befolyásolható illetékességi ok meghatározásával. Például a hatóság-nál jelentkezés vagy az elfogás helye szerinti illetékesség legalábbis hatósági oldalról egyáltalán nem befolyásolható, viszont ebben az esetben lényegében megszűnne a decentralizált rendszer, mert az ügyek több mint 90 százaléka a Szegedi Közigazgatási és Munkaügyi Bírósághoz, illetve a járásbírószághoz kerülne.

Erre tekintettel ésszerűbbnek tűnik a decentralizált rendszer felszámolása és – az uniós tagállamok többségéhez¹⁶ hasonlóan – egy specializált menekültügyi (és idegenrendészeti) bíróság létrehozása. Tekintve, hogy jelenleg jelentősebb jogalkalmazási tapasztalat a Fővárosi és a Debreceni Közigazgatási és Munkaügyi Bíróságon halmozódott fel – jelenleg debreceni súlyponttal –, ezért mind a jogalkalmazási tapasztalat, mind a költséghatékonyság szempontjából ésszerűbbnek látszik a Debreceni Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság kizárólagos illetékességére vonatkozó szabályt alkotni. Természetesen egy hiányolt költségbecslés alapján lehet egy ilyen döntést megalapozottan meghozni, de ennek szükségességét általánosságban maga az elemzőcsoport is kimondta: „Igazán hatékony és egységes joggyakorlat azonban csak egy speciális menekültügyi-idegenrendészeti országos illetékességű különbíróságtól várható.”¹⁷

A fenti következtetéseket erősíti, hogy mind az idegenrendészeti, mind a menekültügyi őrizet párhuzamosan folyik az idegenrendészeti és a menekültügyi bírósági eljárásokkal, így az alapeljárásban döntő közigazgatási bírácoknak az érdemi kérdéseket illetően csak esetlegesen van rálátásuk az őrizetre vonatkozó döntésekre. Ezért a jelek szerint a jogorvoslati eljárások kezdeményezése mindkét őrizettípus esetében az őrizet fenntartásának irányába hat. A Kúriának az idegenrendészeti joggyakorlatot elemző csoportja még nem látta szükségesnek a jogegység érdekében a rendszer centralizálását, de javaslatként megfogalmazta az őrizettel összefüggő ügyek és az érdemi idegenrendészeti ügyek azonos bíróságon való kezelését.¹⁸ Mivel a menekültügyi őrizet megítélésében jelentős szerepe van/lenne a menekültügyi eljárásban felmerülő adatoknak és az eljárás állásának is, ezért a menekültügyekre még inkább áll, hogy az őrizetről és az érdemről való döntést össze kellene kapcsolni. Ez is abba az irányba mutat, hogy menekültügyekben nem mellőzhető a centralizált rendszer létrehozása. Mindez – költséghatékonysági, célszerűségi okokat is figyelembe véve – amellet szól, hogy jöjjenek létre speciális idegenrendészeti és menekültügyi bíróságok. Az első hetvenkét órán belüli őrizetmeghosszabbítások maradhatnak a járásbírószághoz, az ezt követő hosszabbítások viszont már a speciális bírósághoz tartoznának.

16 *Jelentés*, 28. o.

17 *Jelentés*, szervezeti javaslatok, 89. o.

18 *A Kúria idegenrendészeti joggyakorlatot elemző csoportjának véleménye*, 120. o.

Egység a sokféleségben? Szabad mérlegelés és országinformáció

A csoport arra a következtetésre jutott, hogy az országinformáció és a kérelmező *szavahihetősége* a két fő determináns a tényállás megállapításában és ezen keresztül az ügyek eldöntésében. A 2/2012. (XII. 10.) KMK vélemény is kiemeli az információknak az érdemi döntést meghatározó szerepét a biztonságos harmadik ország tekintetében, ideértve a visszaküldés tilalmára vonatkozó megállapításokat az idegenrendészeti ügyekben, valamint a kifogások elbírálását a büntetés-végrehajtási bíró eljárásaiban és a menekültügyi eljárásokban.

A bírák ma jórészt maguk szereznek be friss adatokat a menekülésben érintett származási és tranzitországokról, ha nem akarnak csak a hivatali adatokra támaszkodni, vagy a BÁH egységének (Dokumentációs Központ) megkeresésével (Metcvhr. 70–72. §) élni. Ez azonban természeténél fogva sok esetlegességet is magába rejt. Az országinformációk ugyanakkor mégsem származhatnak csak hatósági (eljáró hatóságok közötti adatcsere, bizalmas adatcsere, stb.) forrásból, mert követelmény, hogy az információs bázis jogilag releváns, kiegyensúlyozott, több forrásból származó legyen, és naprakész, átlátható adatokkal működjön. Az információnak ellenőrizhetőnek, visszakereshetőnek is kell lennie, továbbá a kiegyensúlyozottság miatt a nemzetközi esetjoggal és más jogi fejleményekkel rendszeresen ki kell egészíteni az adatokat, különös tekintettel az EUB és az EJEB, illetve releváns ENSZ-testületek döntéseire, valamint az ENSZ Menekültügyi Főbiztosságának jogi és országinformációs iránymutatásaira.¹⁹ A Metcvhr. rögzíti [70. § (6) bek.], hogy az információs központ nem foglalhat állást jogkérdésben, a bíró dolga a történeti tényállás rekonstruálása (a közigazgatási döntésben a megalapozottság elbírálása) és abból a jogi következtetések levonása. A Ket. [50. § (3) bek.] nem kívánja meg a hatóság által hivatalosan ismert és a nyilvánvaló tények bizonyítását (ilyen az országinformáció), és lehetővé teszi a kötetlen bizonyítást azzal, hogy a Metv. kötelezővé teszi az ügyfél nyilatkozatát (meghallgatás) és szakkérdésben a szakhatóság (érdemi eljárási szaktól a TEK és az AVH) állásfoglalásának beszerzését. Az, hogy a bíró a menekültügyi perekben alperesként eljáró közigazgatási hatóság egyik szervezeti egységétől tud csak szakszerű országinformációt beszerezni, alapvetően megkérdőjelezi a fegyveregyenlőség elvének érvényesülését, azt, hogy az eljárás pártatlanul és tisztességesen lefolytatható.

A menedékjogra vonatkozó nemzetközi standardok, az Alaptörvény XIV. cikke, továbbá a Metv. is következetes abban, hogy a legmagasabb szintű nemzetközi védelmet nem csupán a már üldözötteknek, hanem azoknak a személyeknek is biztosítani kell, akiknek az üldözéstől való félelme megalapozott. A kérelmezőnek valószínűsítetnie kell, hogy hazatérése esetén üldözne. Dilemma, hogy elvi döntés kiadásával, oktatóssal vagy netán jogegységi határozattal lehet-e a valószínűsítéshez – az analitikus gondolkodás, érvelés és az absztrakt megfogalmazás konkrét alkalmazásához – támpontokat adni. A csoport álláspontja szerint az egyéniesítés ellen hatna egy elvi

¹⁹ Gyulai Gábor: Országinformáció a menedékjogi eljárásban – A minőség mint jogi követelmény az Európai Unióban. Magyar Helsinki Bizottság, 2011.

döntés, netán jogegységi határozat, ám a bizonyítás szabadságának határa bizonytalan, és abban sincs egység, hogy a bizonyítékokból, országinformációkból milyen következtetés vonható le. Valószínűleg csak egy centralizált szervezetben felhalmozódó, folyamatosan megosztott tapasztalat alakíthatja ki a megfelelő standardokat.

Ha szabad egy rokon területről „kölcsonöznünk”, akkor Bencze Mátyás kutatására utalunk. Az ő több száz ítélet elemzésén alapuló vizsgálata²⁰ hívta fel a figyelmet arra, hogy a büntetőeljárásban *a bizonyítékok szabad értékelésének elve, az ártatlanság vételeme és az in dubio pro reo szabálya* – ez utóbbi tételesen is szerepel az ENSZ Menekültügyi Főbiztosságának kézikönyvében – olyan absztrakt norma, amelyet a hazai bírák nehezen tudnak kezelni. A bíróságok az esetek 93 százalékában elítélik a terheltet akkor is, ha a terhelt végig tagad, és az ellene szóló bizonyítékok csak valószínűsítik a bűnösségét, tehát a bizonyítás a törvényben megkívánt szint alatt marad. Valójában a bizonyítékokat nem is értékelik, esetleg az erre vonatkozó indokolás teljesen formális, a tényállási elemeknél nincs mérlegelés, esetenként a bizonyítékokat fel sem sorolják az ítéletben. Arra is akadt példa, hogy a bűnösség vételeme alapján a bíró megfordította a bizonyítási terhet, azaz a vádlott bűnösségét bizonyító tényként hivatkozott arra, hogy a védelem nem adott elő semmiféle érdemlegeset arra nézve, hogy ki követhette el a cselekményt. Magyarozatként a kutatás feltárta, hogy a bíróságok akkor hivatkoznak a szabad bizonyítás elvére, amikor egyébként nem sikerült hézagmentesen bizonyítani a történeti tényállást. Ugyanis a bírói meggyőződés vezérli azt, hogy mely bizonyítékokat vesz figyelembe, és csak azokra hivatkozik alátámasztásként az ítéletben, az azzal ellenkezőket kihagyja, legfeljebb jelentéktelenként felületesen megemlíti. Nem pedig fordítva, a bizonyítékok szabad értékelésével jut el a bíró a meggyőződésig, amint a törvény azt előírja. A kutatás következtetése az, hogy nincs minden kétséget kizáró bizonyítás, be kell érni a valószínűségnek egy magas fokával.

A tényállás megalapozottságának kontrollját és a kiszámíthatóbb bírósági gyakorlatot egyaránt segítené a menekültügyre vonatkozó *bírósági statisztika és a döntések elérhetővé tétele a bírák számára*.

A fentiekre tekintettel úgy vélte a joggyakorlat-elemző csoport, hogy távlatilag egy országinformációt szolgáltató egység felállítására van szükség, amely független szervezatként (például az MTA, valamely egyetem, civilszervezet vagy igazságügyi szakértői intézet keretében, szakértői névjegyzékkel) minden eljárási szereplőnek adatokat szolgáltatna, minőségi standardok alapján, szakértői felelősséggel, saját költségvetéssel és munkatársakkal. Ezt egy megvalósíthatósági tanulmányban kellene konkretizálni, az igényeket és a kapacitásokat felmérve, működési rendjét kidolgozva. Addig pedig egy pár fős csoport az Országos Bírósági Hivatal keretében kiegészítő jelleggel segítené a bíróságok menekültügyi munkáját könyvtáros, tolmács/fordító, jogász-nyelvész képzettséghez igazodó státusok létrehozásával. Csak így oldható meg egy decentralizált rendszerben, hogy a különböző ügyszakban és bíróságokon dolgozó bírák közt legyen érdemi információáramlás, amelyet nagyban segíthet a 2013

20 Bencze Mátyás: A bírói mérlegelésre vonatkozó szabályok értelmezésének sajátosságai. *JeMa*, 2011/2: 82–89.

végén megújult és centralizált felépítésű Európai Jogi Szaktanácsadói Hálózat a releváns EJEB és EUB ítéletek gyűjtésével. Az OBH-ban működő „támogató csoport” pedig azzal segítené az egységes joggyakorlat kialakulását, hogy a hazai jogeseteket (a menekült- és oltalmazotti státust megállapító, a visszaküldés tilalmát kimondó, biztonságos származási vagy harmadik ország minősítést el nem ismerő határozatok stb.) kötelezően megküldi a bírácoknak.

Hatékony jogorvoslat minősített adatok felmerülésével járó eljárásban

A tisztességes menekültügyi eljárás és a hatékony jogorvoslati jog szorosan összefüggenek, és vannak közös garanciáik, így a fegyverek egyenlőségének elve, a meghallgatáshoz való jog, a védelem joga, a képviselő joga, a (legalább részleges) bírósági nyilvánosság, a törvényben rögzített bírósági illetékesség, az anyanyelv használata vagy az iratokba betekintés. Ezeknek egy jelentős részét megakasztja, hogy az említett biztosítékokat nem alkalmazó, rejtőzködő szervezetek (TEK és AVH) járnak el szakhatóságként, gátolják a minősített adatok megismerését, holott azok is érdemi tények, bizonyítékok.

Az elemzőcsoport éppen ezért kiemelten foglalkozott a minősített adatok bevonásával folyó eljárásokkal. A probléma általánosítható, a minősített adat felhasználásával születő összes közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatának során felmerül, de különös jelentősége van a menekültügyi (és idegenrendészeti) ügyekben.

A menekültstátusból és egyéb védelmi státusokból való kizárás lehetősége nemzetbiztonsági alapon elkülönítendő a nemzetbiztonsági alapon alkalmazható egyéb eljárási korlátozásoktól. Az előbbire a kvalifikációs irányelv, az utóbbira az eljárási irányelv szabályai vonatkoznak. Az egységesülő menedékjogi térségben még mindig bizonytalan a közrend, a közbiztonság vagy a nemzetbiztonsági érdek jogi fogalmának értelmezése. Az ezeket alkalmazni kívánó bíróság legalább háromféle mércét használhat (EJEB: emberi jogi korlátozás; Európai Bíróság: a négy szabadság kivételes, tagállami korlátozásának szűk értelmezése; valamint a hazai alapjogi bíraskodás által keretezett arányossági-szükségességi-célszerűségi teszt). Mivel ezek közeledése nem egyértelmű, hiszen más a céljuk, az „európai közrend” egységes értelmezése még nem jött létre.²¹ A három mérce a fejlődés során hat ugyan egymásra, de a konkrét ügyek elbírálásánál a közrendi klauzulák tartalmi kifejtése továbbra is nagyban a bíróságokra hárul. Márpedig valamely védelmi kategória elismerése vagy az abból való kizárás kulcsfogalma a közrendi klauzula, amelyhez a szakhatósági állásfoglalás kötelező figyelembevétele ad alapot, a kételkedés esélye nélkül.

E kételkedés esélyének megteremtése szempontjából meghatározó az, hogy az alperes, valamint az eljáró szakhatóság vagy a javaslattevő szerv biztosítja-e a betekintést az eljáró bíróság számára a hatósági döntés alapjául szolgáló minősített adatokat tartalmazó iratokba. A joggyakorlat-elemző csoport a jogszabályok összevetése alap-

21 Karsai Krisztina: A közrend európai (jogi) fogalma. In: A rendszettudomány határkövei. Magyar Hadtudományi Társaság, Pécs, 2012. Szerk: Gaál Gyula–Hautzinger Zoltán, 225–236.

ján úgy látta, hogy a Pp. 119. § (1) bekezdésében megfogalmazott, a Mavtv. szerinti megismerési engedély kérése a felekre, és nem a bíróra vonatkozik. *A bíró tehát a Mavtv. 13. § (5) bekezdése alapján a rá kiszignált ügyekben külön engedély nélkül is megismerheti a minősített adatokat.* Enélkül ugyanis nem tudja érdemben felülvizsgálni a közigazgatási határozatot.

Hatékonyaság kontra gyorsaság?

A peres és nemperes eljárásokat igen rövid idő alatt kell lefolytatni, ami ellentétes az alapos adatgyűjtéssel, a személyes kikérdezéssel (meghallgatás), a bizonyítékok megfontolt értékelésével. Ezt az ellenmondást csökkenteni lehet igazgatási intézkedésekkel, de megoldani csak jogszabály-módosítással, az eljárási határidők engedékenyebb szabályozásával lehet. A korábbi 45 munkanapos, illetve 2013-tól 60 napos eljárási határidőt kitolja, ha a felperes tartózkodási helye ismeretlen, ezért szükségessé válik: a hirdetményi idézés; az ügygondnok kirendelése; a szakvélemény beszerzése; más okirat beszerzése; a tolmácsolás; a postai értesítés; a tudomásszerzés elhúzódásának megakadályozása; a bíróság, az ügyfél és a hatóság közötti kommunikáció hiányainak felszámolása.

Ugyanakkor megjegyzendő, hogy a menekültügyekben a bíróságok valódi leterhelése sok esetben inkább adminisztratív jellegű, három ügy közül kettő fejeződik be ítélettel, és egy pedig nem érdemi befejezéssel, hanem tipikusan megszüntetéssel, amikor a menedékjogot kérő időközben ismeretlen helyre távozott. A bíróságokat azonban az érdemi eljárásban is véghatáridő köti. Felfogásunk szerint ez a határidő aligha egyeztethető össze a Pp. 2. § (1) és (2) bekezdésének garanciális szabályaival, a tisztességes eljárás elvével és a hatékony jogorvoslattal (EJEE 6. cikk és 13. cikk). Az ügyeknek a részletes és megalapozott, a tisztességes eljárás elveit betartó elbírálásakor „méltányos és teljes körű” felülvizsgálatot kell elvégezni, amely bonyolult jogalkalmazói feladat, és nem áldozható fel a gyorsaság oltárán.²² Ezért a 60 napos véghatáridő helyett azt kellene törvénybe foglalni, hogy az első tárgyalást 60 napon belül tüzze ki a bíróság, ami nem akadályozza az eljárás felfüggesztését (például európai uniós előzetes döntéshozatali eljárás érdekében). A menekültügyi őrizetben lévők esetében soronkívüliség helyett pedig a 30 napon belül tartandó első tárgyalásra vonatkozó előírás lenne szükséges és indokolt.

A *határidők* tekintetében – a többségi álláspont szerint – a dublini és a többi nemperes eljárásban a Metv. 53. § (4) bekezdése felülírja a Pp. 2. § (1) bekezdésében foglalt ésszerű határidőn belüli elbírálás elvét és a 3. § (6) bekezdését anélkül, hogy figyelembe venné, nincs közigazgatási jogorvoslat, lehet, hogy közben az ügyfél szabadságában korlátozva van. Vajon hol maradtak az emberi jogi garanciák a költségvetési takarékosághoz képest? Az előzetes eljárást megszüntető végzést felülvizsgáló 8 nap még a kérelem és az ellenkérelem egymásnak való megküldése, a tolmácsolás,

22 Az Európai Bíróság C-19/08. sz., Petrosian és társai, 2009. január 29-i ítéletének 52. pontja.

a fordítás megszervezése miatt sem reális. „*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*” – fogalmaz a jelentés.²³ Egyben javasolja, hogy a BÁH legalább csatolja a hiteles fordítást, továbbá a kérelem és az ellenkérelem, illetve a közigazgatási iratok továbbításával egyidejűleg a hatóság adja át az ellenkérelmet a kérelmező vagy jogi képviselője részére azzal, hogy arra három napon belül észrevételt tehet, amelyet a hatóságnak szintén – külön észrevétel nélkül – haladéktalanul továbbítania kell. A bíróság tehát a negyedik nap után hozhat legkorábban olyan döntést, amelyben a kérelmet elutasítja, s ez nem számít bele a 8 napba. Ez megfelelne az eljárási irányelv 39. cikkének is. Továbbá a gyors eljáráshoz sürgősen javítani kellene a technikai infrastruktúrát (elektronizált iratküldés, nagy kapacitású internet-hozzáférés, adatkezelő, szkennel, fix formátumozás, megfelelő technikai eszközök – például iratok gyors és hatékony konvertálása PDF formátumba, és közvetlen megküldése meghatározott e-mail címre). Ezt a hatásbecsléskor is felmérhették volna, a jogszabály-módosítás feltételeként.

A tényállás és a jogértelmezés másik hatékonysági buktatója – és ezt a munkacsoport nem elemezte – hogy a jog nyelve szaknyelv. A *jogi szaknyelvet* működés közben, meghatározott érvényességi és szakmai keretben a jogi pragmatika,²⁴ az alkalmazott nyelvészet kutatja. Eredményeit a menekültügyben kétszeresen is ismerni kellene. Egyrészt a történeti események, amelyeket a kérelmező előad, az eljárás során tényállássá fordítódnak át, és ezzel jelentős feszültség jön létre a kezdetben sokféle tényközlésből egy határozott, egyetlen jogi megnevezés felé haladva, például a tárgyalóteremben. A beszédaktusokkal (amikor a bíróság a határozatában kötelez, megállapít, elutasít) cselekvéssé változtatást végez a bíró. Ez azonban nem azonos anyanyelvet beszélők közt zajlik, mert a bíró és a menekült között nyelvi és kulturális távolság is van. Ezért a jogi nyelvre vonatkozó kutatási eredményeket megfelelő kikérdezési, fordítási és visszafordítási, magyarázási, kitanítási technikák bevezetésével kellene átültetni a gyakorlatba az eljárás hivatalos szereplője, köztük a bíró számára is. A menekült szerint „nekem el kellett otthonról jönnöm, mert a hazarákat ott az utcán is bántották” kijelentés a bíró szerint ezt jelenti: „A magát hazarának mondó kérelmezőnek az üldözéstől való félelme nemzeti hovatartozása miatt származási országában megalapozott.” Itt tehát nemcsak a forrásnyelvi és a célnyelvi kontextus különbözik, és a pragmatikai adaptáció keretében nem csupán a célnyelvi nyelvhasználó igényeihez kell igazodni, hanem a laikus és a jogi nyelv közti szakadékot is át kell hidalni. Nem is szólva arról, hogy a jogi szaknyelv rétegei (a jogszabály nyelve és a tárgyalási nyelv) között is további rés van.

23 *Jelentés*, 40. o.

24 Dobos Csilla: Élőbeszéd és diskurzusrögzítés a tárgyalóteremben. Pp. 193–227. In: *Nyelvében a jog. Nyelvhasználat a jogi eljárásban*. Szerk: Szabó Miklós, Bíbor Kiadó, Miskolc, 2010.

A menekültügyi őrizet

A *menekültügyi őrizet* új jogintézményét nagy terjedelemben mutatja be a jelentés. Az őrizet fenntartását, illetőleg hosszabbítását a bírói döntések szerint az indokolta, hogy a vizsgált harminc esetből huszonkilencben a menekültügyi eljárás folyamatban volt. Gondot okoz, hogy a járásbírószágon főként menekültjogi ismeretekkel nem rendelkező büntetőbírák járnak el.

Az őrizettel kapcsolatban két alapvető kérdés merült fel:

1. Van-e európai vagy nemzetközi jogi jogalapja a menekültügyi őrizetnek?
2. Lehet-e fogva egy kérelmező, ha már bírósági szakba lép az elismerésre irányuló ügy?

Ad 1. Az 1993. évi XXXI. törvénnyel a magyar jogrendbe iktatott EJEE a szabadságtól megfosztás jogszerű eseteinek kimerítő felsorolását adja az 5. cikkben. Attól eltérő okból szabadságától megfosztani senkit nem lehet, legfeljebb ha az állam „háború vagy a nemzet létét fenyegető 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 fogva tartásra, annál is kevésbé, mert mind a befogadási irányelv, mind az eljárási irányelv alárendeli magát a genfi egyezménynek, az EJEE-nek és az alapjogi chartának.

A Metv. 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 menekülteként, oltalmazottként vagy menedékesként történő elismerésének feltételei”, illetve abban, hogy a személy a dublini eljárásban az átadásról meghozott döntést követően elérhető és így átadható legyen.

Ezek egyike sem 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. § (1) f pontjának, addig a menekültügyi őrizetnek az alapja nem levezethető a nemzetközi emberi jogi egyezményekből. Erre valószínűleg az EJEK is fel fog figyelni, különösen annak fényében, hogy a Metv. szerint – és a nemzetközi szakirodalom szerint is – az elismerését kérő legalábbis a kérelem befogadásától kezdve jogszerűen tartózkodik Magyarországon.²⁵

A legfontosabb elvi különbség, hogy míg az idegenrendészeti őrizet célja a rendelkezésre állás biztosítása a kiutasítási határozat végrehajtásának érdekében, addig a menekültügyi őrizet célja a rendelkezésre állás biztosítása a menedékjogi kérelem elbírálásának idejére.

A Metv. 31/B. § (1) bekezdése szerint nem rendelhető el őrizet kizárólag azon az alapon, hogy az elismerését kérő elismerés iránti kérelmet terjesztett elő. A genfi egyezmény 26. cikke a menekültek mozgásszabadságát rögzíti, a 31. cikke pedig kimondja, hogy az országba való jogellenes belépésük vagy jelenlétük miatt nem sújtják büntetéssel azokat a menekülteket, akik közvetlenül olyan területről érkeztek, ahol életük

25 Lásd például: Hathaway, James: *The Rights of Refugees under International Law*, Cambridge University Press, Cambridge, 2005, 414–419. o.

vagy szabadságuk veszélyben van, feltéve, hogy haladéktalanul jelentkeznék a hatóságoknál, és kellőképpen megindokolják jogellenes belépésüket, illetőleg jelenlétüket. Ugyanez a cikk megerősíti a menekültek (amely a genfi egyezmény szóhasználatában az elismerését kérőt is jelenti) mozgásszabadságát, amikor az államok kötelezettségévé teszi, hogy ne korlátozzák a jogellenesen belépett vagy jogellenesen tartózkodó és haladéktalanul jelentkezett menekültek mozgási szabadságát a szükséges mértéket meghaladóan, és ilyen korlátozásokat csak addig alkalmazzanak, amíg jogi helyzetük az illető országban nem rendeződött, illetőleg nem nyerne beocsátást más országba.

A befogadási feltételekre vonatkozó átdolgozott irányelv – elődjével egyezően – kimondja, hogy a „tagállamok senkit sem tarthatnak őrizetben kizárólag azon az alapon, hogy az érintett a nemzetközi védelem megadására és visszavonására vonatkozó közös eljárásokról szóló irányelvnek megfelelően kérelmet nyújtott be”. [8. § (1)]

Mindebből az következik, hogy önmagában a menedékjogi kérelem benyújtása nem büntethető, ezért a menekültügyi őrizet jogellenes, ha a gyakorlatban büntetés-ként – például generális prevenció céljával – alkalmazzák.

Ad 2. Ennek a vitának a háttérében egy gyakorlati és egy jogpolitikai probléma húzódott meg. A gyakorlati vita azzal kapcsolatos, hogy a járásbíróóságok előtt mind az idegenrendészeti, mind a menekültügyi őrizet fenntartására indokot adhat a peres ügyek elhúzódása. Ekkor a betarthatatlan határidők szükségszerű túllépése a közigazgatási bíróságok által azok felelősségét alapozza meg a túl hosszú fogva tartásban, hiszen a függő jogorvoslat ezzel párhuzamosan egyfajta szabadságkorlátozással járó büntetéssé alakul át. Ez pedig a hatékony jogorvoslatot teszi illuzórikussá. Míg az idegenrendészeti őrizetnél ez az őrizet meghosszabbításával, valamint az idegenrendészeti ügyek egy bíróságon való kezelésével és így a tudatos, szigorú határidőtartás követelményével oldható csak meg, addig a menekültügyekben a törvényi véghatáridők betartása rendszerszerűen és objektíve nem lehetséges. Ezért menekültügyekben kifejezetten szükség van az őrizet megszüntetésére olyan esetekben, amikor a menekültügyi eljárás érdemi jellegű, és az ügy elhúzódása ennek objektív következménye. Nyilvánvalóan még jobb megoldás, ha a menekültügyi őrizet tipikus esetekben a bírósági felülvizsgálat alatt már nem állhat fenn.

A jogfilozófiai probléma háttere kifejezetten a menekültügyi őrizettel kapcsolatos. A menekültügyi őrizet bevezetésének egyik politikai oka a menedékjoggal és az odavezető eljárással való visszaélés elkerülésének óhaja. Az elrettentés szándékának kell összeegyeztethetővé válnia azzal a követelménnyel, hogy a valóban védelemre szorulókkal bízhatatlanul abban, hogy a – fentiek értelmében jogos vagy jogtalan²⁶ – menekültügyi őrizetük nem tart addig, ameddig egy átlagos idegenrendészeti őrizet tart, hiszen esetükben a cél a Metv. szerint nem az illegális belépés megakadályozása vagy az eltávolítás (kivéve a dublini eljárást),²⁷ hanem az érdemi eljárás lefoly-

26 Ismereteink szerint van már olyan beadvány az Emberi Jogok Európai Bíróságán, amely a menekültügyi őrizet és az EJE 5. cikke összeegyeztethetlenségének a kimondására kéri a bíróságot.

27 Az Európai Parlament és a Tanács 604/2013/EU rendelete (2013. június 26.) a nemzetközi védelmet kérelmező külföldi ügyének megvizsgálásért felelős állam meghatározásáról. Az őrizet maximális hossza három hónap a 28. cikk szerint.

tatásának előmozdítása. A menekültügyi őrizet akkor tántorítja el a védelemre nem szoruló irreguláris migránsokat a menedékjogi kérelem visszaélésszerű benyújtásától, ha az alaptalan menedékjogi kérelem elutasítása után nyomban átkerülnek további – az idegenrendészeti joggyakorlatot elemző csoport ajánlásait alkalmazva –, átlagosan négy hónapig tartó idegenrendészeti őrizetbe. Ekkor az alaptalan menedékjogi kérelem következménye az őrizet együttes időtartamának meghosszabbodása. A védelmet igénylő menekülő a menekültügyi őrizetet követően nem kerül idegenrendészeti eljárás hatálya alá, így őrizetbe sem. Egy ilyen értelmezés zárt, koherens őrizeti rendszert feltételez, amelynek lényege, hogy az első menedékkérő (aki nem kerülhet idegenrendészeti őrizetbe) a teljes menekültügyi eljárás alatt és a bírósági eljárás során is végig menekültügyi őrizet hatálya alatt van, majd ezt követően kerülhet idegenrendészeti őrizetbe (ha kérelme alaptalan volt). Az őrizet tehát folyamatos.

Éppen ezért volt fontos a „menekültügyi eljárás” értelmezése, annak eldöntése, hogy magában foglalja-e az eljárás a bírósági felülvizsgálat idejét, vagy sem. Míg volt olyan álláspont,²⁸ amely szerint a bírósági eljárás része a Metv. értelmében vett menekültügyi eljárásnak, az elemzőcsoport végül is úgy foglalt állást, hogy a bírósági szakasz önálló.

Ha azonban a bírósági felülvizsgálat időszakában a menekültügyi őrizet nem állhat fenn, mert annak célja a kérelmező rendelkezésre állásának biztosítása a dublini eljárás vagy a Metv. 33. szakaszában foglaltak céljából, és a 33. szakaszban megnevezett menekültügyi eljárást úgy értelmezik, hogy az a bírói felülvizsgálatot nem foglalja magában, akkor az első esetben menedékkérőknél a visszaélések nem akadályozhatók meg, hiszen a bírósági felülvizsgálatot kérelmező a hatósági menekültügyi eljárás lefolytatását követően nem maradhat menekültügyi őrizetben. Mivel idegenrendészeti őrizetbe sem vehető, megéri alaptalanul is menedékjogot kérni.

Ugyanakkor az elemzőcsoport többsége a befogadási irányelv 8. cikke (3) bekezdésének a) és b) pontjai alapján értelmezve a Metv. 31/A. § (1) a) és c) pontját – az eddigi gyakorlattal szemben – akként értelmezte, hogy nem általában a kérelmező rendelkezésre állását kell biztosítani a menekültügyi őrizettel, hanem csak a rendelkezésre állását addig, amíg az eljárás lefolytatásához szükséges adatokat be nem szerzik. Mivel ez fogalmilag bekövetkezik a menekültügyi eljárás hatósági szakaszában, ezért a bírósági szakban – néhány ritka, de fontos kivételtől eltekintve²⁹ – már nem állhat fenn az őrizet. Ez tehát azt jelenti, hogy a szabályozás a tételezett (politikai) célt nem érheti el. Ennek a bíróság szigorú nyelvtani értelmezése és az uniós jog az oka. *Úgy tűnik, tévedett a magyar jogalkotó, amikor az átdolgozott befogadási irányelvre hivatkozva kívánt egy, az irányelv konkrét rendelkezéseiből nem levezethető szabályozási célt – az általános elrettentést – megvalósítani.* A menekültügyi eljárás sikeres lefolytatásának biztosítása nem azonos a visszaélések megakadályozásával.

28 Nagy Boldizsár határozottan ezt képviselte.

29 Ilyen az őrizet nemzetbiztonsági, közbiztonsági, közrendi okból való elrendelése.

Az őrizet *nem első meghosszabbítására* nagyobb figyelmet kell fordítani a jelentés szerint, megkövetelve a hatóságtól, hogy megjelölje, mi az az alapos ok, konkrét körülmény, tény, nem pedig pusztá spekuláció, amely miatt feltehető, hogy az elismerését kérő a menekültügyi eljárás lefolytatását késlelteti, megghiúsítja, vagy szökésének veszélye áll fenn, illetve kétségesé teszi a személyazonosság, az állampolgárság tisztázását. Például önmagában az elfogás ténye, az, hogy a menekülő nem önként jelentkezik a hatóságnál, még nem elegendő, hiszen abból, hogy más országban szeretett volna első kérelmet benyújtani, nem következik, hogy nem szorul védelemre, ezért kérelme merő visszaélés.

Az őrizet alternatívái

Már a harmadik országok illegálisan tartózkodó állampolgárainak visszatérésére vonatkozó irányelv³⁰ is abból indult ki, hogy a jogcím nélkül ott tartózkodó, visszaküldésére, kitoloncolására váró külföldi nem vehető őrizetbe, ha „a konkrét esetben más elégséges, de kevésbé kényszerítő intézkedés is hatékonyan alkalmazható”.³¹ Még inkább igaz ez arra az őrizetre, amelynek nem célja az országból eltávolítás. Éppen ezért a jelentés félreérthetetlenül fogalmaz: „A menekültügyi őrizet elrendelésére, illetve annak fenntartására csupán kivételesen, különösen indokolt esetekben kerülhet sor. Pusztán a statisztikák is igazolják, hogy ezen alapelv a hazai gyakorlatban nem érvényesül.”³² Később a jelentés megállapítja, hogy 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.”³³

A gyakorlatban a lökésszerű és gyakran csoportos ügyintézéskor a bíró nincs abban a helyzetben, hogy az arányosság-szükségesség-célszerűség tesztjét alkalmazza az egyéniesítés során, amikor arról dönt, fenn kell-e tartani az őrizetet, vagy alkalmas lenne valamely alternatív rendelkezésre állást biztosító intézkedés is. Így jár el főleg az iratelőzmények, az alternatív rendelkezésre állási intézkedések gyakorlatának, az ezekre vonatkozó tapasztalatoknak a hiánya miatt. Így az őrizet fenntartásánál nem realizálódik a fokozatosság és a kivételesség. Ezért a jövőben meg kellene követelni a hatósági indítványtól, hogy az megindokolja: a Metv. 2. §-ának I. pontjában foglalt rendelkezésre állást biztosító intézkedések miért nem voltak alkalmazhatók. A bírónak tudnia kell, hogy további jogorvoslat nincs, így ő felel az emberi jogi és európai uniós kötelezettségek állami érvényesítéséért.

30 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. HL L 348/98, 2008. 12. 24.

31 *Uo.*, 15. cikk.

32 *Jelentés*, 64. o.

33 *Uo.* 65. o.

Összegzés helyett

Alkalmatlan tárgyon elkövetett kísérlet bírósági jogegységi instrumentumot használni, létrehozni, jogegységi határozattal vagy elvi döntéssel bajlódni a menekültügyekben, mivel a decentralizált bírói fórumok eltérései döntően ténykérdések eltérő megítélésére vezethetők vissza. Jelentős problémákat okoz, hogy a folytonos szabályozást nem előzte meg hatásvizsgálat, a bírósági rendszerre a megfelelő erőforrások biztosítása nélkül „ráeresztettek” nagyszámú, gyors döntést és ezért jelentős kapacitást igénylő ügyet úgy, hogy azok komplex nemzetközi jogi és elsősorban emberi jogi szempontból érzékeny kérdéseket érintenek. Így a mellékhatások, a hatékonyságot rontó körülmények menet közben tárulnak fel. Az intézményi-illetékességi rendszer (a decentralizáció és a másodfok hiánya) kifejezetten kizárja a jogegység esélyét, míg az eljárási határidőre vonatkozó szabályok csak rombolják a hatékony jogorvoslatra törekvő bírák munkáját. A megalapozott bírósági döntésekhez megfelelő és független országinformációs rendszer, kommunikációs technika, jogeseteket hozzáférhetővé tevő segítő csoport kellene.

Kritikus a menekültügyi őrizet bevezetése, mivel a fogva tartás az EJEE 5. cikkében szereplő okokon túlterjeszkedik, a gyakorlatban nem tükrözi az átdolgozott befogadási irányelv rendkívüliséget feltételező szabályát, továbbá akadályozza a menedék keresésének jogával élést,³⁴ sokszor indokolatlanul korlátozza a személyi és mozgásszabadsághoz való általános emberi jogot,³⁵ és szemben áll a genfi egyezmény alapelvével, amely szerint a menekülés helyéről közvetlenül érkező és azonnal jelentkező menedékkérő nem büntethető illegális belépése és tartózkodása miatt,³⁶ és ha ez három hónapnál hosszabb, akkor a Dublin III rendelettel is összeegyeztethetetlen. Még akkor is így van ez, ha a joggyakorlat-elemző csoport jelentését a Kúria elfogadja, és a jelentésben foglalt javaslatoknak megfelelő joggyakorlat ezeket a problémákat részben orvosolhatja. Ennek ára a jogalkotó által szolgálni vélt politikai cél kiüresítése, amely kevésbé hatékonyra és összességében indokolatlanná teszi az intézmény bevezetését.

Szépségtapaszt, ha nem is gyógyír lenne, ha a menekültügyi őrizetre alkalmazhatóak lennének a tisztességes eljárás normái, a Pp. 3. § (6) bekezdésével kapcsolatos szabályok. Segítené, ha a szabadságelvonással járó intézkedésekre – így az előzetes le tartóztatásra – vonatkozó garanciák érvényesülnének. Például az idő múlásával egyre magasabb fokú bíróságok járnának el, és egy idő után kötelező lenne a meghallgatás, a szigorúbb standard, a kontradiktórikus eljárás és az őrizet elleni fellebbezés, mert személyi szabadságot elvonó vagy korlátozó kényszerintézkedés esetén a fellebbezés joga nem korlátozható. Ez azonban messzire vezet, egészen egy szakosított menekültügyi bíróság felállításáig...

34 Lásd például: Emberi jogok egyetemes nyilatkozata, 14. cikk; Az Európai Unió alapjogi chartája, 18. cikk.

35 Lásd például: Polgári és politikai jogok nemzetközi egyezségokmánya, 9. cikk; Emberi jogok európai egyezménye, 5. cikk; Az Európai Unió alapjogi chartája, 6. cikk.

36 Lásd a menekültek helyzetére vonatkozó genfi egyezmény 31. cikkét.