

Kiss Árpád

bíró, európai jogi szaktanácsadó

Debreceni Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság

A menekültügyi őrizet elrendelésének anyagi jogi feltételei az uniós jog tükrében^[1]

DOI [10.24169/DJM/2015/1-2/4](https://doi.org/10.24169/DJM/2015/1-2/4)

Substantive conditions of asylum detention in the light of EU law – Summary

Hungary lies in the route of the stream of refugees coming from the Balkan. It is a transit country, so the refugees do not typically intend to stay here, they rather wish to travel towards to West- and North Europe. Particular sections of Hungary's border also mean the external borders of the European Union, the area of freedom, security and justice, which has a common asylum system. Significant part of illegal immigrants presents asylum claim only to avoid the aliens procedures.

From the 1st of January 2013, the legislature terminated the aliens detention against asylum applicants. From 1st of July 2013 the Hungarian legislature reintroduced the possibility of detention of applicants. The new regulation has been placed in Act LXXX of 2007 on the Right of Asylum, Sections 31/A-31/H by Act XCIII of 2013 on the Amendment of Particular Laws Concerning Law Enforcement. The introduction of asylum-seeker detention and the practice of its application have raised dust. In my essay I am introducing the connections between the reasons of ordering asylum-seeker detention in the Act on Asylum and its background in the EU Directive. I am not dealing with the question of compatibility of asylum detention and human rights and with problematic procedural issues, because I consider it more important to review the substantive conditions of asylum-seeker detention and the certain practical questions of its application therefore I am focusing on this segment of jurisdiction.

I. Bevezetés

Magyarország a Balkán irányából érkező menekültáradat útvonalában fekszik. Magyarország tranzitország, azaz az érkező menekülők jellemzően nem kifejezetten ide szeretnének eljutni, hanem tovább szeretnének utazni Nyugat-, vagy Észak-Európába. Az országunk egyes határszakaszai azonban egyben a szabadság, a biztonság és a jog érvényesülésén alapuló térség létrehozását célként kitűző, közös európai menekültügyi rendszerrel rendelkező Európai Unió külső határai is egyben.

Az országba illegális úton érkezők jelentős hányada elkerülve az idegenrendészeti eljárást menekültstátusz iránti kérelmet terjeszt elő.

2013. január 1. napjától a jogalkotó megszüntette az idegenrendészeti őrizet menekültstátuszt kérelmezőkkel szembeni alkalmazásának lehetőségét. Ezt követően 2013. július 1. napjával a magyar jogalkotó ismétlően bevezette a menedékkérők őrizetbe vételének lehetőségét. Ezt a szabályozást – vélhetően – több tényező indokolta. Ilyen lehetett a kérelmezők meredeken emelkedő száma (különösen, ami a Koszovóból érkező kérelmezőket illeti)^[2], vagy az a félelem, hogy a befogadó állomásokkal rendelkező településen szabadon mozgó kérelmezők esetlegesen bűncselekményeket követnek el.

Az újonnan megalkotott szabályozás a Met^[3]. 31/A-31/H. §§-ban került elhelyezésre. Az intézményt a magyar jogba az egyes rendészeti tárgyú törvények módosításáról szóló 2013. évi XCIII. törvény (Módtv.) 92. §-a iktatta be.

A menekültügyi őrizet bevezetése és alkalmazásának gyakorlata jelentős hullámokat kavart. Mindezért fontosnak tartom, hogy a menekültügyi őrizet elrendelésének anyagi jogi feltételeit, az alkalmazással kapcsolatos egyes gyakorlati kérdéseket áttekintsem. Ennek során célom bemutatni a Met.-ben szereplő

egyes elrendelési okok és annak irányelvi háttere közötti összefüggéseket. Ebben az írásban viszont nem foglalkozom a menekültügyi őrizetnek az emberi jogi összeegyeztethetősége kérdésével, nem érintem az egyes eljárásjogi problémafelvetéseket sem.

II. A menekültügyi őrizet az Európai Unió jogrendszerében

Az Európai Parlament és a Tanács a közös európai menekültügyi rendszert is magában foglaló menekültpolitika keretében alkotta meg a befogadási irányelvet, majd az átdolgozott új befogadási irányelvet[4]. A szabályozás megalkotása során szem előtt tartotta, 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.

A befogadási irányelv a 7. cikkében deklarálja, hogy főszabályként a menedékkérők a fogadó tagállam területén vagy az e tagállam által számukra kijelölt területen belül szabadon mozoghatnak. A kijelölt terület nem érintheti a magánélet elidegeníthetetlen terét, és annak kellő lehetőséget kell teremtenie az irányelvben biztosított minden kedvezményhez való hozzáférésre.

A főszabály alól az irányelv meghatározott célok érdekében kivételeket enged kimondva, hogy a tagállamok közérdekből, közrendi megfontolásokból, illetve szükség esetén kérelme gyors feldolgozása és hatékony ellenőrzése céljából dönthetnek a menedékkérő lakóhelyéről, illetve ha például jogi vagy közrendi indokokból ez bizonyul szükségesnek, a tagállamok nemzeti joguk alapján a kérelmező tartózkodását meghatározott helyre korlátozhatják.

A Befogadási irányelv tehát minimumszabályokat tartalmaz, amelyek természetéből fakad, hogy a tagállamok jogosultak kedvezőbb rendelkezéseket bevezetni vagy fenntartani harmadik országok olyan állampolgáira vagy olyan hontalan személyekre nézve, akik valamely tagállamhoz nemzetközi védelemért folyamodtak.

A Befogadási irányelv ismertett szabályai szerint a tagállamok a kérelmezők tartózkodási helyét csak „jogi, vagy közrendi okból” korlátozhatják meghatározott helyre. A közrendi okokra vonatkozóan az Európai Unió Bíróságának széleskörű joggyakorlata van, azonban a „jogi okok” teljesen képlekenyek.

2013. június 26. napján a menekültügyi szabályozás felülvizsgálata és újrakodifikálása során került elfogadásra az új befogadási irányelv[5], melynek implementálására 2015. július 20. napjáig kell sort keríteni azzal, hogy az új irányelv 31. cikke szerint, amikor a tagállamok elfogadják ezeket a rendelkezéseket, azokban hivatkozni kell erre az irányelvre, vagy azokhoz hivatalos kihirdetésük alkalmával ilyen hivatkozást kell fűzni.

Ilyen, az új befogadási irányelv rendelkezéseire történő utalást sem a Met., sem a Módtv. nem tartalmaz, azonban a Módtv. indokolása szerint „a menekültügyi őrizet jogintézményét az idegenrendészeti szabályozástól elkülönítve, az átdolgozott Befogadási irányelv rendelkezéseire figyelemmel szükséges meghatározni. Az Új befogadási irányelv kimerítő felsorolásban meghatározza a menedékkérőkkel szembeni őrizet elrendelésének okait.” A Módtv. kihirdetésére azonban 2013. június 20. napján, azaz az Új befogadási irányelv kihirdetését megelőzően került sor.

Úgy tűnik tehát, hogy a menekültügyi őrizet szabályozásának alapja mégis a kihirdetett törvény rendelkezéseivel ellentétesen az Új befogadási irányelv.

Az Új befogadási irányelv részletes szabályokat tartalmaz[6] 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[7] (a korábbiakhoz hasonlóan)[8] csak a kérelmezőkre kedvezőbb eltérések megengedettek a nemzeti jog a taxatív felsorolásnál szélesebb körű elrendelési okok szabályozására nem ad lehetőséget.

Az új befogadási irányelv rendszerében az őrizet célja[9] a kérelmező rendelkezésre állásának a biztosítása a személyazonossága, állampolgársága megállapítása, adatok beszerzése, esetleg a belépésének engedélyezése, 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[10].

Kiemelendő, hogy az őrizet mellett biztosítani szükséges a szabadságkorlátozás alternatíváit is[11]. Ilyen a rendszeres jelentkezési kötelezettség, a kijelölt helyen való tartózkodásra kötelezés, valamint a menekültügyi óvadék intézményének bevezetése, amelyet iránymutatásában az ENSZ Menekültügyi Főbiztosság is szorgalmazott. Ezen alternatívák kizárása[12] esetén kerülhet szóba az őrizet elrendelésének lehetősége, amennyiben azt kizáró ok nem merül fel.

Ezen írás kereteit lényegesen meghaladná annak bővebb kifejtése, hogy mi teremti meg a kapcsolatot a hatályos magyar szabályozás és a folyamatban lévő implementálási határidővel rendelkező irányelv között, azonban az leszögezhető, hogy ez utóbbi szövegét mind értelmezési, mind összeegyeztethetőségi szempontból az EUSZ 4. cikkében[13] szereplő lojalitási klauzula és az irányelv EUMSZ 288. cikke[14] szerinti fogalma alapján a magyar szabályozás vizsgálata során szem előtt kell tartani.

III. Az új befogadási irányelv és a Met. menekültügyi őrizetre vonatkozó szabályainak összevetése

A menekültügyi őrizetre vonatkozó rendelkezéseket az új befogadási irányelv 8-11. cikkei tartalmazzák. Ezek alapvetően deklarálnak, hogy az őrizet csak az adott esetben egyéni értékelést követően, végső esetben, más rendelkezésre állást biztosító kevésbé korlátozó jellegű alternatív intézkedés hatékonyságának hiányában, kizárólag a konkrétan meghatározott cél elérése érdekében rendelhető el. Senkit sem lehet azonban csak azon az alapon őrizetbe venni, mert elismerés iránti kérelmet nyújtott be. Az őrizetnek továbbá a lehető legrövidebb ideig lehet tartania.

A Met. hatályos szabályozása ezzel gyakorlatilag egyezően került elfogadásra.

Ezen a ponton szükségesnek tartom a menekültügyi eljárásban kérelmezőként fellépő személyekkel kapcsolatban kiemelni, hogy ezek a személyek jellemzően okmányok, személyazonosító iratok hiányában illegális úton (gyakran embercsempészet áldozataként) érkeznek Magyarország területére. Tipikus továbbá, hogy úticéljuk nem Magyarország volt, itt lakhatással, kapcsolatokkal nem rendelkeznek. Szeretnének mihamarabb olyan országba eljutni, amely számukra biztonságot nyújt. Ez a biztonság nem csak közbiztonságot, hanem egzisztenciális biztonságot is jelentene számukra. Gyakorinak mondható továbbá, hogy a kérelmezők vagyonnal nem rendelkeznek, vagy – akár a hazájukban, akár az utazásuk során szerzett tapasztalataik okán – azt igyekeznek a hatóságok elől eltitkolni.

Evidencia lehet, de mégis említésre érdemes, hogy ezen személyek nem ismerik a magyar jogrendszert, nem tudnak a dublini rendeletek joghatósági szabályairól, nem tudják tehát, hogy az országba érkezve[15] az elismerés iránti kérelmüket mihamarabb elő kellene terjeszteniük.

Ezek a felsorolt körülmények tehát egyedinek semmiképp sem tekinthetők, így a véleményem szerint egy azon alapuló menekültügyi őrizetet elrendelő, vagy meghosszabbító határozat, hogy az elismerését kérő külföldi, Magyarországra illegális úton érkezett, vagyontalan, személyazonosság megállapítására szolgáló okmánnyal nem rendelkezik, Magyarországon a lakhatása, megélhetése nem biztosított, az egyediesítés követelményének nem feleltethető meg, azaz egy ilyen tartalmú határozat de facto jellemzően azon a ténybeli alapon áll, hogy az őrizetbe vett személy elismerés iránti kérelmet terjesztett elő.

III.1. Célhoz kötöttség

Az új befogadási irányelv 9. cikke kimondja, hogy a kérelmezőt a lehető legrövidebb időre és kizárólag a 8. cikk (3) bekezdésében meghatározott okok fennállásának idejére lehet őrizetbe venni és ott tartani.

Az új befogadási irányelv 8. cikk (3) bekezdése a-f) pontokba szedve határozza meg az őrizet lehetséges céljait.

A Met. 31/A. § (1) bekezdése szerint az őrizet célja a Met. 33. §, illetve a 49. § (5) bekezdésében foglaltak biztosítása, azaz a hatályos magyar szabályozás a menekültügyi őrizet elrendelésének lehetőségét csak az elismerés iránti kérelem érdemi vizsgálata, illetve az elismerését kérő dublini átadásának biztosítása céljából

ismeri el. Ezt egészíti ki a célok konkrét felsorolása a-f) pontokba rendezve. Ezen célok tehát a jogszabály szövege szerint egybevágóak az új befogadási irányelvben rögzítettekkel.

III.2. Személyazonosság, állampolgárság megállapítása

Az új befogadási irányelv 8. cikk (3) bekezdés a) pontja szerint az elismerését kérőt csak abban az esetben lehet őrizetbe venni, arra a kérelmező személyazonossága vagy állampolgársága meghatározása vagy ellenőrzése céljából van szükség. A Met 31/A. § (1) bekezdés a) pontja szerint a menekültügyi hatóság őrizetbe veheti az elismerését kérőt, ha az elismerését kérő személyazonossága, illetve állampolgársága nem tisztázott, ennek megállapítása érdekében. Megállapítható tehát, hogy a Met. ezen rendelkezése maradéktalanul megfelel az irányelvi rendelkezésnek.

Mikor beszélhetünk azonban ezen feltétel teljesüléséről? Nyilvánvalóan a hivatkozott jogszabállyal teljesen ellentétes lenne annak feltevése, hogy a személyazonosság, vagy az állampolgárság tisztázatlansága önmagában megalapozná az őrizet elrendelését, vagy fenntartását ezen pont alapján.

A célhoz kötöttség elvéből az következik, hogy az őrizet elrendelésének ebben az esetben a személyazonosság, illetve az állampolgárság megállapítását, mint célt kell szolgálnia. Nem tisztázott azonban, hogy mi a személyazonosság és az állampolgárság megállapításának mércéje.

A menekültügyi eljárásban az elismerését kérőt valószínűsítési kötelezettség terheli a kérelme megalapozottságát illetően. Ennek során valószínűsíteni köteles a személyét érintő adatokat is. Ezt megteheti erre a célra kiállított (köz)okirat bemutatásával, de bármilyen más módon is. Nem természetes ugyanis, hogy a származási országában ilyen iratokat kiállítanak, vagy egyáltalán az állampolgárokat bármilyen módon nyilvántartanak.

Emlékeztetni kell arra, hogy az elismerési kérelmet elbíráló tagállam hatóságai nem vehetik fel a kapcsolatot a kérelmező származási országával^[16], tehát egy adott személy személyazonosságának megállapítása ezen az úton nem lehetséges.

Tisztázandó azonban, hogy a kérelmező – elmondása szerint – rendelkezett-e hazájában ilyen irattal, amennyiben igen, úgy annak mi lett a sorsa, az az eljárásban beszerezhető-e. Amennyiben azonban személyazonosító okmány az eljárásban nem szerezhető be, úgy ezen adatok tisztázása más, jellemzően személyes meghallgatás útján tisztázható.

Az állampolgárság tisztázása a nyelvismeret vizsgálata és a helyismereti kérdésekre adott válaszok útján rendszerint nem ütközik komolyabb akadályba. Egy ilyen tartalmú meghallgatás már a kérelmező első interjúja alkalmával megtartható, azaz speciális körülmények hiányában nem tartom valószínűnek csupán az állampolgárság tisztázása érdekében az őrizet megalapozott elrendelését, vagy meghosszabbítását.

Más azonban a helyzet a személyazonosság megállapításával kapcsolatban. Ennek mélysége, a tisztázandó adatok köre a jogszabályokban nem került meghatározásra. A véleményem szerint figyelembe kell venni, hogy a menekültügyi őrizet célja a kérelem tárgyában történő érdemi döntéshozatal. Bár az érdemi döntés tartalmazza a megállapított, vagy megállapítható személyi adatokat, azonban a kérelem érdemi elbírálására nincs kihatással az, hogy mi a kérelmező pontos neve, születési helye, ideje, stb^[17]. A kérelmező személyének a döntéshozatalhoz szükséges szintű beazonosítása ujjnyomat alapján az EURODAC rendszerben^[18] megtörténik^[19].

Egyébiránt magának az őrizetet elrendelő döntésnek, valamint a meghosszabbításra irányuló indítványnak (és azt elbíráló végzésnek) ezen pontra történő hivatkozás esetén ki kell térnie arra, hogy a menekültügyi hatóság az őrizet ideje alatt a személyazonosság és az állampolgárság tisztázása érdekében milyen eljárási cselekményeket kíván végezni, ahhoz mennyiben szükséges a kérelmező személyes jelenléte. Ennek hiányában ugyanis az őrizet céljának érdemi vizsgálata nem valósulhat meg.

III.3. Az eljárás akadályozása, megghiúsítása

Az új befogadási irányelv 8. cikk (3) bekezdés b) pontja értelmében a kérelmezőt csak akkor lehet őrizetbe

venni, ha arra a nemzetközi védelem iránti kérelem benyújtásához alapul szolgáló - az őrizet mellőzése esetén be nem szereshető - adatok megállapítása céljából van szükség és különösen abban az esetben, ha fennáll a kérelmező szökésének veszélye. Ennek a szabálynak a magyar jogba történő átültetésére a Met. 31/A. § (1) bekezdés b) és c) pontjai hivatottak, amelyek szerint az elismerését kérő a hatóság elől elrejtőzött vagy a menekültügyi eljárás lefolytatását más módon akadályozza, illetve alapos ok miatt feltehető, hogy az elismerését kérő a menekültügyi eljárás lefolytatását késlelteti vagy megghiúsítja, illetve szökésének veszélye áll fenn, a menekültügyi eljárás lefolytatásához szükséges adatok megállapítása érdekében.

A magyar törvényi változat nem pontos implementációja az irányelvnek, tehát vizsgálendő az, hogy az új befogadási irányelv ezen rendelkezésének célja mire irányult.

Az irányelvi hivatkozott rendelkezés központjában a kérelem benyújtásához alapul szolgáló adatok megállapítása található. A magyar szabályozás az eljárás akadályozására, késleltetésére, megghiúsítására utal. Az őrizet célja mindkét változat esetében a Met. 33. §-ában foglaltak biztosítása, azaz a kérelem érdemi vizsgálatának lefolytatása.

Újfeltalni szükséges a kérelmező valószínűsítési és a hatóság tényállás-megállapítási kötelezettségére. A kérelem alapja a kérelmező által előadott menekülési történet vizsgálata, a származási országgal kapcsolatos országinformációs adatok beszerzése, azoknak a kérelmező egyedi esetére vetítése, gyakran a kérelmező szavahihetőségének vizsgálata. Mindez felveti annak szükségességét, hogy a kérelmező az eljárásban több alkalommal is meghallgatásra kerüljön.

Utalni szükséges ezzel kapcsolatban az ENSZ Menekültügyi Főbiztosa Hivatala álláspontjára, amely a hazai gyakorlattal összhangban a kérelmezők többszöri meghallgatására tesz javaslatot: „Bár az első meghallgatás általában felszínre hozza a kérelmező történetének részleteit, mégis szükségessé válhat az eljáró hatóság számára tisztázni annak inkonzisztens mozzanatait, feloldani az ellentmondásokat további meghallgatás(ok) alkalmával és magyarázatot találni a félreértésekre, vagy elhallgatott elemekre, mozzanatokra.”^[20]

A vizsgálat fő szempontja ezen pontra történő hivatkozás esetében az, hogy szükséges-e a kérelmező személyes meghallgatása a kérelmében foglaltak vizsgálata érdekében, a megtörtént meghallgatás(ok) elegendő-e a tényállás megállapítására, vannak-e tisztázásra váró ellentmondások, stb. A magyar szabályozás nem rendelkezik közvetlenül az őrizet mellőzése esetén be nem szereshető bizonyítékra, azonban véleményem szerint ez következik az eljárás akadályozása, megghiúsítása feltételekből.

A Met. szabályai múlt időben utalnak az elrejtőzésre, jövő időben az eljárás akadályozására, késleltetésére, a szökés, elrejtőzés veszélyére. Ez azonban azt jelenti, hogy a szökés, elrejtőzés veszélye csak abban az esetben vezethet az őrizet fenntartásához, ha az a menekültügyi eljárás lefolytatását akadályozza, azaz a menekültügyi hatóság a kérelmező személyes jelenléte nélkül az ügy érdemében nem tudna megalapozott döntést hozni.

Mindemellett megjegyzendő, hogy a menekültügyi eljárás lefolytatása akadályozásának, késleltetésének, a szökés veszélyének alapos oka kell, hogy legyen. Az álláspontom szerint nem tekinthető ilyennek önmagában a kérelmező állampolgársága, vagy az, hogy eredetileg más országba szeretett volna eljutni.

A gyakorlatban az ezen pontok alapján előterjesztett kérelmekben több alkalommal történik hivatkozás a lakhatás hiányára, azonban a befogadási feltételek értékelése ebben a körben elmarad, márpedig a lakhatás hiánya okszerűen csak akkor merülhet fel, ha azt valamilyen okból sem a kérelmező, sem a menekültügyi hatóság nem tudja azt biztosítani.

III.4. Az ország területére való belépés vizsgálata

Az új befogadási irányelv 8. cikk (3) bekezdés c) pontja alapján a kérelmezőt csak akkor lehet őrizetbe venni, ha arra azért van szükség, hogy az eljárás keretében döntést hozzanak arról, hogy a kérelmező beléphet-e az ország területére. Ezen rendelkezés átültetését a Met. 31/A. § (1) bekezdés e) pontja biztosítja, megteremtve az őrizet elrendelésének lehetőségét, ha a kérelem előterjesztésére repülőterei

eljárásban került sor.

Utalni szükséges arra, hogy a hatályos magyar szabályozás alapján különleges bánásmódot igénylő személy esetében a repülőtéri eljárás szabályai nem érvényesülhetnek, azaz ilyen személy a Met. 31/A. § (1) bekezdés e) pontja alapján nem kerülhet menekültügyi őrizetbe.

A repülőtéri eljárás során annak vizsgálata történik, hogy a kérelmező az ország területére beléphet-e. Az ezzel kapcsolatos szabályozást a Met. 72. §-a tartalmazza. A kérelmező elhelyezésére a repülőtér tranzitterületén található szálláshelyen kerül sor, azaz fogalmilag ezt kell az őrizet elrendelése esetén az őrizet helyének tekinteni.

Maga a repülőtéri eljárás maximum 8 napra indokolhatja az őrizet fenntartását, hiszen az előzetes vizsgálati eljárást ebben az esetben ennyi időn belül kell lefolytatni és a kérelmezőt az ország területére be kell léptetni, ha az részletes vizsgálati eljárásra utalással zárul, vagy a kérelem benyújtásától számított 8 nap eltelt. Ezen időpont és az országba történő beléptetés után a Met. 31/A. § (1) bekezdés e) pontja helyes értelmezése szerint az őrizet nem tartható fenn. Ellentétes lenne ugyanis az irányelvben foglaltakkal, ha a menekültügyi őrizet a menekültügyi eljárás során folyamatosan fennmaradhatna pusztán azon okból – ami a jogszabály szó szerinti értelmezéséből következne –, hogy a kérelem a múltban folyamatban volt repülőtéri eljárásban került előterjesztésre.

III.5. Nemzetbiztonság, közrend

Az új befogadási irányelv 8. cikk (3) bekezdés e) pontja alapján a kérelmezőt csak akkor lehet őrizetbe venni, ha a nemzetbiztonság vagy a közrend védelme szükségessé teszi. A Met. 31/A. § (1) bekezdés d) pontja szerint ugyanakkor 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 esetben teszi lehetővé.

Az uniós és a magyar jogszabály megfogalmazása több ponton eltér egymástól. Bár mindkét esetben szerepel a nemzetbiztonsági ok, az irányelv azon kívül csak a közrendi okot említi, míg a Met. a közbiztonságot helyezi előtérbe. A közrend uniós jogi fogalma azonban nem azonos a közbiztonság fogalmával, de a már kifejtettek alapján a nemzeti jogszabály nem vezethet az őrizetbevétel okainak, feltételeinek szélesítésére.

Az Európai Unió joga nem ad a közrend fogalma vonatkozásában egzakt, minden körülmények között alkalmazható definíciót, azonban a Bíróság gyakorlatában több esetben foglalkozott a közrend fogalmának értelmezésével, melynek tartalmát egy tényleges és kellően súlyos alapjogot veszélyeztető helyzetként lehetne megragadni^[21].

Míndezért a véleményem szerint a közbiztonsági megfontolások önmagukban nem indokolhatják a menekültügyi őrizet elrendelését, fenntartását. Egy ilyen felfogású értelmezés ugyanis a menekültügyi közigazgatási eljárás kriminalizálásához vezetne. A kérelmező őrizetbevételére ilyen körülmények mellett azért kerülne sor, mert a menekültügyi hatóság azt feltételezné, hogy az elismerését kérő szabadon hagyása a közbiztonság veszélyeztetésével járna, azaz a menekültügyi őrizet quasi bűnmegelőzési őrizetté válna. Az új befogadási irányelv azonban az őrizet elrendelésének taxatív felsorolásában álláspontom szerint ilyen lehetőséget nem enged a tagállamoknak.

Ugyanakkor a Met. a közrend védelmét csak abban az esetben ismeri el, ha a kérelmező a kötelező tartózkodásra kijelölt helyen irányadó magatartási szabályokat súlyosan, vagy ismételten megsértette. Ez az egyébként megengedett szűkítő értelmezés egy múltbeli, konkrétan meghatározott kötelező tartózkodásra vonatkozó szabály megszegését írja elő, az őrizetbevétel feltételei tehát csak így következhetnek be.

III.6. A menekültügyi őrizet a dublini eljárásban

Az új befogadási irányelv 8. cikk (3) bekezdés f) pontja megteremti az őrizet elrendelésének lehetőségét a dublini eljárásokban kimondva, hogy a kérelmezőt csak akkor lehet őrizetbe venni, ha az összhangban van

az egy harmadik ország állampolgára, illetve hontalan személy által a tagállamok egyikében benyújtott nemzetközi védelem iránti kérelem megvizsgálásáért felelős tagállam meghatározására vonatkozó feltételek és eljárási szabályok megállapításáról szóló, 2013. június 26-i 604/2013/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet (Dublin III. rendelet) 28. cikkével.

A Dublin III. rendelet^[22] joghatósági kérdéseket hivatott tisztázni annak érdekében, hogy meghatározható legyen, hogy egy adott kérelmező menekültügyi eljárását mely tagállamban kell, illetve lehet lefolytatni. A dublini eljárás tehát nem irányul az elismerési kérelem érdemi vizsgálatára.

A Dublin III. rendelet Új befogadási irányelvvel hivatkozott 28. cikke a dublini eljárásban felmerülő őrizet szabályait tartalmazza. A jogszabály megjelenési formája rendelet, tehát az nem igényel tagállami implementációt, rendelkezései kötelezőek és közvetlenül alkalmazandóak.

A rendelet deklarálja, hogy a tagállamok senkit nem tarthatnak őrizetben kizárólag azon az alapon, hogy a dublini eljárás hatálya alá tartoznak, azonban, 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.

Az Új befogadási irányelv szabályaihoz alapvetően hasonló tartalmú rendelkezések célja az átadási eljárások biztosítása. Az elrendelés egyetlen lehetséges oka a szökés „komoly” veszélye. A véleményem szerint a „komoly veszély” egy magasabb szintű elvárás, mint az „alapos okkal feltehetőség”, azonban ezen fogalmak tényleges elhatárolása a gyakorlatban lehetetlen, a döntéshozó mérlegelésén múlik a körülmények egyedi értékelése, így ennek objektív, kategorikus mércéi nem határozhatók meg. Okszerűen feltétlen elvárás azonban az elrendelő döntésekkel szemben a komoly veszély indokainak feltárása, azok értékelése.

A Dublin III. rendelet 28. cikk (3) bekezdése az őrizet kapcsán szigorú határidőket tartalmaz. A rendelet kimondja ugyanis, hogy abban az esetben, ha egy személyt a már kifejtett feltételek alapján őrizetben tartanak, az átvétel vagy visszavétel iránti megkeresés határideje nem haladhatja meg a kérelem benyújtásától számított egy hónapot. A kérés beérkezésétől számított két héten belül választ kell adni, amennyiben ez két héten belül nem érkezik meg, az a megkeresés elfogadását jelenti.

A rendelet kimondja továbbá, hogy az érintett személyt a gyakorlatban lehetséges legrövidebb időn belül, de legkésőbb hat héttel a kérelem hallgatólagos vagy kifejezett elfogadását követően át kell adni.

Összesen tehát az őrizetben lévő kérelmező esetében a dublini eljárás lefolytatása, beleértve a kérelmező tényleges átadását is körülbelül 3 hónap alatt meg kell, hogy történjen.

Ezen időtartamok a jogorvoslati eljárás 27. cikk (3) bekezdése szerinti halasztó hatályával érintett idővel meghosszabbodnak. Ezen szabályok szerint az átadás automatikusan felfüggesztésre kerül, és e felfüggesztés megszűnik azon ésszerű időtartam elteltével, amely alatt valamely bíróságnak vagy törvényszéknek a felfüggesztés iránti kérelem alapos és szigorú vizsgálatát követően határozatot kellett hoznia arról, hogy a fellebbezésnek vagy felülvizsgálatnak halasztó hatályt biztosít-e, továbbá kimondja, hogy az érintett személy ésszerű időtartamon belül kérelmezheti a bíróságtól vagy törvényszéktől az átadásra vonatkozó határozat végrehajtásának felfüggesztését a fellebbezés vagy felülvizsgálat elbírálásáig. A tagállamok azáltal biztosítják a hatékony jogorvoslatot, hogy felfüggesztik az átadást mindaddig, amíg a felfüggesztés iránti első kérelemről határozatot nem hoznak. Az átadásra vonatkozó határozat végrehajtásának felfüggesztéséről ésszerű időtartamon belül határozni kell, ugyanakkor ezen időtartamnak lehetővé kell tennie a felfüggesztés iránti kérelem alapos és szigorú vizsgálatát. Az átadásra vonatkozó határozat végrehajtásának felfüggesztését elutasító határozat ismerteti az alapjául szolgáló indokokat.

A hatályos magyar szabályozás a jogorvoslati kérelmek lehető leggyorsabb érdemi elbírálását várja el, így külön az átadásra vonatkozó határozat végrehajtásának felfüggesztésére a gyakorlatban nem kerül sor, mivel ennek elbírálási határideje (Pp^[23]. 332. § (4) bekezdés^[24]) megegyezik az érdemi döntésre biztosított határidővel.

A Met. 49. § (7) bekezdése az átadásról szóló végzés elleni felülvizsgálati kérelem előterjesztésére a végzés közlésétől számított három napot engedélyez. Ezt követően a menekültügyi hatóság a felülvizsgálati kérelmet az ügy irataival és ellenkérelmével együtt haladéktalanul megküldi a bíróságnak. A (8) bekezdés

szerint továbbá a felülvizsgálati kérelemről a bíróság - a felülvizsgálati kérelem beérkezésétől számított nyolc napon belül - nemperes eljárásban, a rendelkezésre álló iratok alapján dönt. Az eljárásban személyes meghallgatásnak nincs helye. A bíróság eljárást befejező döntésével szemben jogorvoslatnak nincs helye.

Ez tehát azt jelenti, hogy a jogorvoslati eljárás az őrizet időtartamát körülbelül 2 héttel hosszabbíthatja meg.

Ezen határidők különös jelentőségét a Dublin III. rendelet 28. cikk (3) bekezdésének utolsó mondata adja meg, kimondva, hogy amennyiben a megkereső tagállam nem tartja be az átvétel vagy visszavétel iránti megkeresésre vonatkozó határidőket, vagy ha az átadás a harmadik albekezdésben említett hathetes időtartamon belül nem történik meg, a személy nem tartható tovább őrizetben.

Ez egyben azt is jelenti, hogy az őrizet feltételei megszűnnek már abban az esetben is, ha az átvétel vagy visszavétel iránti megkeresés az elismerési kérelem benyújtásától számított egy hónapot követően még nem kerül kiadásra. Ez a rendelet szövegéből adódóan még akkor is igaz, ha a menekültügyi hatóság utóbb a késedelmét kimentené, vagy esetlegesen gyorsabb ügyintézés folytán a késedelmét „behozná”.

Ugyanígy a kérelem előterjesztésétől számított két héten belül a választ megérkezettnek kell tekinteni. A válasz megérkezésekor haladéktalanul döntést kell hozni az átadás tárgyában, valamint azt haladéktalanul közölni kell. Ezen határidők elmulasztása szintén az őrizet megszüntetésének kötelezettségével jár.

Kérdésként merülhet fel, hogy fenntartható-e az őrizet abban az esetben, ha a bíróság a felülvizsgálat eredményeképp az átadásról szóló végzést hatályon kívül helyezi és a menekültügyi hatóságot új eljárás lefolytatására kötelezi.

Összhangban a Nemptv[25]. 4. §[26]-a alapján alkalmazandó Pp. 339. §[27]-ával, a hatályon kívül helyezés az átadásról szóló végzést meghozó és a felülvizsgálati nemperes közigazgatási eljárásban kérelmezettként szereplő menekültügyi hatóság jogszabálysértését feltételezi.

A Dublin III. rendelet 28. cikk (3) bekezdésének első mondata szerint az őrizetnek a lehető legrövidebb ideig kell tartania, és nem lehet hosszabb, mint a rendelet alapján történő átadás megtörténtéig előírt közigazgatási eljárások kellő gondossággal történő elvégzéséhez ésszerűen szükséges idő.

Leszögezhető továbbá, hogy a közigazgatási hatóságokkal szemben alapvető elvárás, hogy az eljárásukat az anyagi és eljárási szabályok maximális betartásával folytassák le, azaz a jogszabálysértés megállapítása arra utal, hogy a hatóság az eljárását nem kellő gondossággal végezte.

A közigazgatási eljárások kellő gondossággal történő elvégzéséhez ésszerűen szükséges idő tehát nem hosszabbodhat meg a nem kellő gondossággal végzett eljárásra fordított idővel.

Ebből következik, hogy a felvetett kérdésre nemleges választ kell adni.

A Met. 31/A. § (1) bekezdés f) pontja szerint a menekültügyi őrizet a dublini eljárásban akkor rendelhető el, ha az elismerését kérő a számára előírt megjelenési kötelezettségét felszólításra sem teljesítette, és ezzel akadályozza a dublini eljárás lefolytatását.

A Met. rendelkezései tehát többletfeltételt kívánnak meg a Dublin III. rendelethez képest. Az őrizet elrendelésének feltétele egy korábban előírt megjelenési kötelezettség és annak a felszólítás ellenére sem teljesítése. Ennek hiányában jogszerűen a menekültügyi őrizet a hivatkozott Met. szabály alapján nem teljesíthető.

A gyakorlatban gyakran fordul elő, hogy a menekültügyi hatóság dublini eljárásban a Met. 31/A. § (1) bekezdés a) és c) pontjai alapján rendeli el a menekültügyi őrizetet, illetve kéri annak meghosszabbítását.

A Met. 49.§ (2) bekezdése alapján a dublini eljárásra tekintettel a menekültügyi eljárás (az előzetes vizsgálati eljárás) felfüggesztésre kerül. A Ket.[28] 32. § (8) bekezdése alapján a felfüggesztés időtartama alatt megtett valamennyi eljárási cselekmény hatálytalan, kivéve azokat, amelyek a felfüggesztési ok megszüntetésére irányulnak.

Ebből viszont az következik, hogy a menekültügyi eljárás felfüggesztése alatt fogalmilag nem teljesíthető állampolgárság, személyazonosság tisztázása, a kérelem érdemi vizsgálata, azaz az a) és c) pontokban

szereplő feltételek nyilvánvalóan nem következhetnek be. Így dublini eljárás alatt a menekültügyi őrizet a Met. 31/A. § (1) bekezdés a) és c) pontjai alapján nem rendelhető el, nem tartható fenn.

Szintén erre a következtetésre lehet jutni az Új befogadási irányelv 8. cikk (3) bekezdés a) pontjának és a Met. 31/A. § (1) bekezdés a) pontjának értelmezésével kapcsolatban. A személyazonosság tényleges tisztázatlansága esetén ugyanis úgy gondolom, hogy nem lehetséges (jellemzően ujjnyomat alapján) meghatározott személy átadása-átvétele kapcsán egy más tagállamba értékelhető megkeresést előterjeszteni.

IV. Összegzés

A menekültügyi őrizet hatályos magyar szabályozása az új befogadási irányelv talaján áll. Annak rendszere alapján került elfogadásra. Az alkalmazása során is szem előtt kell tartani az uniós jogi környezetet, az az által szabott korlátokat.

A menekültügyi őrizet elrendelésével és meghosszabbításával kapcsolatos döntések meghozatala során gyakran azt kell vizsgálni, hogy az őrizet mennyiben szolgálhatja a menekültügyi eljárás érdemi befejezésének célját, avagy a cél eléréséhez szükséges-e az elismerését kérő személyes jelenléte. Ennek értékelése pedig feltételezi a döntéshozó jártasságát a menekültügyi eljárás területén.

Kimondható, hogy a már ismertetett célokkal szemben nem célja a menekültügyi őrizetnek a bűnmegelőzés, a kiutasítás biztosítása, az elismerését kérő személyes jelenlétének biztosítása a menekültstátusz tárgyában hozott közigazgatási határozat meghozataláig, annak közléséig. Kifejezetten nem lehet a menekültügyi őrizet intézményének célja a menekültügyi eljárástól való elrettentés.

Külön kiemelésre is érdemes, hogy a menekültügyi őrizet elrendelésére, meghosszabbítására csak az egyedi ügy körülményeinek vizsgálata során kerülhet sor. Nincs ugyanis két teljesen egyforma eset, az ügy körülményei akár napról-napra változhatnak. Ilyen változásként kell értékelni különösen az idő múlását, melyet az eljárás lefolytatásához ésszerűen szükséges – legrövidebb – határidővel kell összevetni. Egyedi körülmény továbbá az elismerését kérő családi állapota, életkora, vagyoni helyzete, esetleges korábbi eljárása, személyi iratainak léte, megléte, stb.

Ezekből pedig az következik, hogy a döntéshozóknak óriási a felelősségük a menekültügyi őrizet tárgyában a döntéseik meghozatala során. Különösen igaz ez arra tekintettel, hogy az ilyen tárgyú döntések ellen a Met. 31/C. § (2) bekezdése és a 31/D. § (10) bekezdése alapján nincs helye további jogorvoslatnak.

[1]A cikk szerzője menekültügyi perekben és menekültügyi őrizettel kapcsolatos nemperes eljárásokban is eljáró bíró. A cikk megállapításai ezért elsősorban a gyakorlat során felmerült jogalkalmazási kérdésekkel foglalkoznak. Az írás a 2014. őszén hatályos jogszabályok és fennálló jogi helyzet alapján készült.

[2] Az ezzel kapcsolatos statisztikai adatok elérhetők a http://www.bmbah.hu/index.php?option=com_k2&view=item&layout=item&id=177&Itemid=1232&lang=hu honlapon (letöltés ideje: 2015. július 16.)

[3] A menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény.

[4]A Tanács 2003. január 27-i 2003/9/EK irányelve a menedékkérők befogadása minimumszabályainak megállapításáról (HL L 31., 2003.2.6., 18. o.).

[5]Az Európai Parlament és a Tanács 2013. június 26-i 2013/33/EU irányelve a nemzetközi védelmet kérelmezők befogadására vonatkozó szabályok megállapításáról (HL L 180., 2013.6.29., 96. o.) (átdolgozás)

[6] A szabályozás részletes ismertetése a III. pontban található.

[7] Az új befogadási irányelv 4. cikke kimondja, hogy: A tagállamok a befogadási feltételek terén kedvezőbb rendelkezéseket vezethetnek be vagy tarthatnak fenn a kérelmezők és más olyan közeli hozzátartozóik tekintetében, akik ugyanabban a tagállamban tartózkodnak, amennyiben ők a kérelmező

eltartottjai, illetve ha humanitárius okok ezt indokolják, feltéve, hogy e rendelkezések ezen irányelvvel összeegyeztethetők.

[8] A befogadási irányelv 4. cikke szerint: A tagállamok a befogadási feltételek terén kedvezőbb rendelkezéseket vezethetnek be vagy tarthatnak fenn a menedékkérők és azok más olyan közeli hozzátartozói tekintetében, akik ugyanabban a tagállamban tartózkodnak, amennyiben ők a kérelmező eltartottjai, illetve ha humanitárius okok ezt indokolják, feltéve, hogy e rendelkezések ezen irányelvvel összeegyeztethetők.

[9] Új befogadási irányelv 8. cikk (3) bekezdés

[10] Új befogadási irányelv 9. cikk (1) bekezdés

[11] Új befogadási irányelv 8. cikk (4) bekezdés

[12] Ez a menekültügyi őrizet alternatíváinak az adott ügyben, az adott kérelmezővel szemben való alkalmazhatatlanságát jelenti.

[13] Az EUSZ 4. cikk (3) bekezdése értelmében az Unió és a tagállamok a lojális együttműködés elvének megfelelően kölcsönösen tiszteletben tartják és segítik egymást a Szerződésekből eredő feladatok végrehajtásában. A tagállamok a Szerződésekből, illetve az Unió intézményeinek intézkedéseiből eredő kötelezettségek teljesítésének biztosítása érdekében megteszik a megfelelő általános vagy különös intézkedéseket. A tagállamok segítik az Uniót feladatainak teljesítésében, és tartózkodnak minden olyan intézkedéstől, amely veszélyeztetheti az Unió célkitűzéseinek megvalósítását.

[14] Az EUMSZ 288. cikke értelmében Az irányelv az elérendő célokat illetően minden címzett tagállamra kötelező, azonban a forma és az eszközök megválasztását a nemzeti hatóságokra hagyja.

[15] Természetesen abban az esetben, amikor nem a határátlépés során kerülnek előállításra, igazoltatásra.

[16] Met. 42. § (1) bekezdés

[17] Egyes olyan jellegű eseteket kivéve, ahol a menekülési történet érdeme szempontjából a pontos személyazonosság megállapítása elengedhetetlen.

[18] Lásd ezzel kapcsolatban a Tanács a dublini egyezmény hatékony alkalmazása érdekében az újjelnyomatok összehasonlítására irányuló „Eurodac” létrehozásáról szóló 2000. december 11-i 2725/2000/EK rendeletet.

[19] A z Eurodac rendszer lehetővé teszi az Európai Unió tagállamai számára a menedékjogot kérő személyek, valamint az Unió külső határainak jogellenes átlépése miatt letartóztatott személyek azonosságának megállapítását. Az újjelnyomatok összehasonlításával a tagállamok meg tudják állapítani, hogy az EU egyik tagállamában illegálisan tartózkodó menedékjogot kérő külföldi állampolgár kért-e korábban menedékjogot egy másik uniós tagállamban, illetve hogy jogellenesen lépett-e be az Unió területére. (További információ ezzel kapcsolatban eurlex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=URISERV:l33081.)

[20] 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 199. pont.

[21] Lásd ebből a szempontból a C-36/02 számú OMEGA Spielhallen- und Automatenaufstellungs-GmbH kontra Oberbürgermeisterin der Bundesstadt Bonn ügyben született főtanácsnoki indítvány 95-106. pontjait.

[22] Az Európai Parlament és a Tanács 2013. június 26-i 604/2013/EU rendelete 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 (HL L 180., 2013.6.29., 31. o.) (átdolgozás) (2014. január1-jétől alkalmazandó.)

[23] A polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény.

[24] A hivatkozott rendelkezés szerint, ha a keresetlevél a közigazgatási határozat végrehajtásának felfüggesztésére irányuló kérelmet tartalmaz, a bíróság annak tárgyában az iratoknak a bírósághoz való érkezését követő nyolc napon belül határoz. A későbbiek során a bíróság a közigazgatási határozat végrehajtásának felfüggesztését - már a tárgyalás kitűzése előtt is - kérelemre bármikor elrendelheti. A bíróság a végrehajtást fogyanatosító szervet haladéktalanul értesíti a végrehajtás felfüggesztéséről. A végrehajtás felfüggesztéséről szóló végzés meghozatala során a bíróságnak figyelemmel kell lennie arra, hogy a végrehajtást követően az eredeti állapot helyreállítható-e, vagy hogy a végrehajtás elmaradása nem okoz-e súlyosabb károsodást, mint amilyennel a végrehajtás felfüggesztésének elmaradása járna.

[25] A Polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény módosításáról és az egyes közigazgatási nemperes eljárásokban alkalmazandó szabályokról szóló 2005. évi XVII. törvény.

[26] A Nepmptv. 4. §-a szerint a közigazgatási nemperes eljárásokra Pp. XX. fejezetének szabályai - az ezen, valamint külön törvényben foglalt, továbbá a polgári nemperes eljárás sajátosságaiból fakadó eltérésekkel - megfelelően irányadók.

[27] A Pp. 339. § (1) bekezdése szerint, ha törvény ettől eltérően nem rendelkezik, a bíróság - az ügy érdemére ki nem ható eljárási szabály megsértésének kivételével - a jogszabálysértő közigazgatási határozatot hatályon kívül helyezi, és szükség esetén a közigazgatási határozatot hozó szervet új eljárásra kötelezi.

[28] A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény.