Emberi jogi képzés a visszatérés területén

Oktatási segédanyag

Országos Bírósági Hivatal
2012 - 2013.

EURÓPAI VISSZATÉRÉSI ALAP

Emberi jogi képzés a visszatérés területén

Oktatási segédanyag

Tartalomjegyzék:

Dr. Igor Ciobanu: A visszaküldés nemzetközi normái, olyan személyek kitoloncolása, akik nem szorulnak nemzetközi védelemre

Dr. Figula Ildikó: A Visszatérési Irányelv magyarországi átültetése

Dr. Nagy Anita: A visszatérés emberi jogi vonatkozásai, Szerbia, mint biztonságos harmadik ország
UNHCR: Szerbia, mint menedéket nyújtó ország
UNHCR: Dublini átadás vizsgálat, átdolgozott kiadás

Anna Bengtsson: A visszatérésről szóló irányelv, nemzetközi jogi szabályok

Dr. Figula Ildikó: Az idegenrendészeti őrizet és problémái

Dr. Nagy Anita: A Kúria joggyakorlat elemző munkacsoportjának a biztonságos harmadik ország megítélésére vonatkozó állásfoglalása
A Kúria menekültügyi és idegenrendészeti joggyakorlat elemző csoport együttes részjelentése

Esettanulmányok

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

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

A TANÁCS 2005/85/EK IRÁNYELVE (2005. december 1.) a menekültstátusz megadására és visszavonására vonatkozó tagállami eljárások minimumszabályairól

EURÓPAI VISSZATÉRÉSI ALAP

A visszaküldés nemzetközi normái,

olyan személyek kitoloncolása, akik nem szorulnak nemzetközi védelemre

Igor Ciobanu

Az ENSZ Menekültügyi Főbizottsága (UNCHR) Körzeti Védelmi Hivatalnoka

A menekültek szélesebb népességi skálán mozognak, ami a migránsok gazdasági és más kategóriáját is magába foglalja. Mivel csak korlátozott migrációs lehetőségek állnak rendelkezésre, sokan, akik nem menekültek, az országokba való bejutást menedékesként próbálják meg. A menekültek védelme a szélesebb migrációs folyamatok közepette úgy oldható meg, ha az államokat arra ösztönzik, hogy olyan migrációs politikát fejlesszenek ki, amely nem veszélyezteti a menekültek védelmét és amely a menedékjog kapcsán elősegíti egy pozitívabb környezet kialakulását azáltal, hogy a menedékjogi rendszerek leterheltségét csökkenti.

A legtöbb Közép Európai kormány a menedékjogi kérdéseket túlnyomórészt az illegális bevándorlással összefüggésben szemléli. Ezen régió védelmi környezete egy szigorú határvédelem irányítási rendszerről tanúskodik, melynek célja az EU keleti és déli határainak védelme az illegális migrációs mozgásokkal szemben olyan módszerrel, amely nem mindig veszi kielégítően figyelembe a menedékjogot kérők védelmi igényeit.

Az európai országok növekvő mértékben működnek együtt operatív (műveleti) szinten annak érdekében, hogy közös visszarepülést szervezzenek, vagy, hogy a kiutasítási határozatok kölcsönös elismerését és az ezek előmozdítását biztosító törvényhozási eszközöket biztosítsák. A FRONTEX (az Európai Unió Tagállamai Külső Határain Való Operatív Együttműködési Igazgatásért Felelős Európai Ügynökség) arra is megbízatást kapott, hogy

előmozdítsa az operatív együttműködést a visszaküldések terén. Az EU növekvő mennyiségű pénzt bocsát a kormányok rendelkezésére emberek eltávolítására tett intézkedések támogatására, a Visszatérési Alapon keresztül 2008 és 2012 között 676M eurót beleértve. Nagyon erős az a vezérlő elve is, hogy több származási országgal aláírjon és végrehajtson számos Újra-bebocsátási Egyezményt.

A távozás és a visszatérés joga az Emberi Jogi Normákban

Az 1948. december 10. napján elfogadott Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatának 13. Cikk 2. bekezdése szerint "Minden személynek joga van minden országot, ideértve saját hazáját is, elhagyni, valamint saját hazájába visszatérni." A nemzetközi jog a személyek azon jogáról beszél, mely szerint joga van visszatérni saját országába ugyanúgy, ahogy joga van elhagyni is bármely országot, köztük a sajátját is. A körfogás és a saját országon belüli lakhely megválasztásának joga mellett a távozás és a visszatérés joga alkotja azt a jogot, amit a szabad mozgás jogának nevezünk.

A visszatérés jogát a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának (ICCPR) 12. Cikk 4. bekezdése rögzíti: „Senkit nem lehet önkényesen megfosztani attól a jogától, hogy saját országába beléphessen." Ezen jog megerősítése számos más kötelező erejű emberi jogi és humanitárius jogi eszközben is megőrzésre kerül. Míg a távozás joga (ICCPR 12. Cikk 2. bekezdés) a menekültek nemzetközi védelmi rendszerét támasztja alá, addig a saját országba való visszatérés joga (ICCPR 12. Cikk 4. bekezdés) a menekültek önkéntes hazatelepülését támasztja alá.

A nemzetközi emberi jogi normákban a saját hazába való visszatérés joga az egyén és országa közti különleges kapcsolatot ismeri el. Ez maga után vonja az államok kötelezettségét az állampolgáraik befogadására a saját országba való visszatérés akár törvényhozási, közigazgatási vagy bírói eszközökkel történő önkényes akadályozása helyett.

Bár eredetileg a távozás joga megerősítésének eszközét látták benne, a visszatérés joga, amelyet a konvenciókban „belépés"-ként is említenek, időközben önálló életre kelt.

Az egyén joga, hogy visszatérjen saját hazájába elismeri az egyén és azon ország közötti különleges kapcsolatot. A belépés joga feljogosítja az egyént arra is, hogy az országba először

lépjen be, ha az adott ország területén kívül született. A sajátos körülményektől függően olyan emberekre is vonatkozhat, akik annak ellenére, hogy nem állampolgárok, nem tekinthetők külföldinek sem az őket az országhoz kötő különleges kapcsolatuk vagy igényük miatt, mint például néhány kategóriája a hosszú ideje fennálló tartózkodásnak, az állampolgárok leszármazói vagy a hontalanok.

A visszatérés nemzetközi normái

A nemzetközi emberjogi eszközöktől eltekintve, melyek minden emberi lényre alkalmazhatók, ezáltal a visszatérőkre is, az elmúlt években politikai és jogi szinten a visszatérés eltérő szituációira alkalmazható feltételek/kívánalmak meghatározására irányuló munka kezdődött, legyen az önkéntes vagy kényszerített. Számos nemzetközi és regionális kormányközi és civil szervezet, mint például az EU, az Európa Tanács, az UNHCR (United Nations High Commissioner for Refugees - az ENSZ Menekültügyi Főbizottsága), az ECRE (European Council on Refugees & Exiles), a Nemzetközi Jogi Bizottság, nemzeti civil szervezetek és mások kidolgoztak jogi szabályozást és/vagy irányelveket, amelyek a visszatérési eljárásokról és a visszatérés előtti feltartóztatási helyzetek különböző szempontjairól tájékoztatnak.

Ezek többek között:

- **EU irányelvek a visszatérésről;**
- **Emberi Jogok Európai Egyezménye (ECHR);**
- **Európa Tanács Útmutató a Visszatoloncoláshoz;**
- **A Kínzás Megelőzési Bizottság ajánlásai**;
- **UNHCR Védelmi Politikai Tanulmány, a származási országukba való visszatérése olyan személyeknek, akiknek nincs szükségük nemzetközi védelemre: az UNHCR szerepe;**
- **Az UNHCR az EU tagállamok és a visszatérési országok között létrejött háromoldalú megállapodások**.

A visszaküldés („refoulement'') tilalmának alapelve

A visszaküldés („refoulement") tilalmának alapelve a nemzetközi menekültvédelem alapja és a menekült-jog sarokköve. A menekültek helyzetére vonatkozó egyezmény (1951) 33. Cikke **megtiltja a menekült kiutasítását vagy visszaküldését olyan területre, ahol valószínűsíthetően üldöztetéssel, kínzással vagy más komoly emberi jogi sérelemmel kell szembenéznie**. A kiutasítás vagy visszaküldés („refoulement") tilalma alapelvének alkalmazhatósága a nemzetközi szokásjogba van beágyazva.

A kiutasítás vagy visszaküldés („refoulement") tilalmának alapelve a nemzetközi szokásjog része, amely – jóllehet eltérő jelentéssel – számos egyetemes és regionális okiratban tükröződik. Számos ENSZ Közgyűlési Határozatban újra megerősítést nyert szintúgy, mint az UNHCR Végreható Bizottságának Konklúzióiban.

Az államoknak kötelezettsége a kiutasítás vagy visszaküldés tilalmából eredő kötelezettségek végrehajtása, amelyek az alkalmazandó nemzetközi és regionális emberjogi okiratokból erednek. Számos egyetemes és regionális emberjogi norma erősíti a kiutasítás vagy visszaküldés elleni védelmet. Az ENSZ Kínzás elleni egyezménye abszolút tiltást tartalmaz a kiutasítással vagy visszaküldéssel („refoulement") kapcsolatosan, nem engedve teret kivételeknek. Ugyanígy a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya (ICCPR), az Emberi Jogok Európai Egyezménye (ECHR) kivétel nélkül megvédi az egyéneket a kiutasítás vagy visszaküldés tilalmának megszegésétől kínzás, embertelen vagy megalázó bánásmód esetén. A gyakorlatban a kiutasítás vagy visszaküldés („refoulement") tilalma ezekben az összefüggésekben az alapvető jogok abszolút védelmét nyújtja. **Amennyiben nem önkéntes, a menekültek visszaküldése a kiutasítás vagy visszaküldés („refoulement'') tilalmába ütközik**.

Definíciók

Az egyének visszaküldése egy összetett folyamat, amelyet körültekintően kell az államoknak irányítani abból a célból, hogy a nemzetközileg elfogadott szabályoknak megfeleljenek. Ebből a szempontból fontos lehet, hogy tisztázzunk néhány szakkifejezést, amelyre az UNHCR támaszkodik és amely zűrzavarhoz vezethet. Szükséges megkülönböztetést tenni az önkéntes

hazatelepülés (amely a menekülteket és a nemzetközi védelemre szoruló személyeket érinti) és az olyan egyének visszatérése között, akiknek nem szorulnak nemzetközi védelemre:

- **Olyan személyek, akik nem szorulnak nemzetközi védelemre**: Az az egyén, aki nemzetközi védelmet kért és akiről menedékjogi kérelmének pártatlan eljárásban történő megfelelő elbírálását követően az került megállapításra, hogy sem menekült státuszra nem jogosult a menekültek helyzetére vonatkozó 1951. évi egyezmény és annak 1967. évi kiegészítő jegyzőkönyve által felállított kritériumok alapján, sem nemzetközi védelemre nem szorul a nemzetközi kötelezettségvállalásokkal vagy nemzeti joggal összhangban.

- **Különleges bánásmódot igénylő személy:** Bármely személy, aki sajátos segítségre szorul abból a célból, hogy emberi jogait teljes mértékben élvezhesse. Gyermekek, különösen a kísérő nélküli gyermekek, embercsempészettel érintett egyének, veszélyeztetett nő, idős vagy fogyatékkal élő személyek azok a csoportok, akik gyakran vannak sajátos igényeik.

- **Visszatérés**: a vendéglátó országból a származási országba vagy a szokásos tartózkodási hely szerinti országba való visszamenetel folyamata vagy cselekménye.

- **Visszatoloncolás:** a vendéglátó ország hatóságai által kikényszerített fizikai eltávolítása az egyénnek a származási vagy egy harmadik országba.

- **Önkéntes visszatérés**: Az egyén hazatérése származási országában vagy a szokásos tartózkodási hely szerinti országba az ő szabad akarata és tájékozott döntése alapján, kényszerítő intézkedések nékül.

- **Önkéntes hazatelepülés**: a menekültek szabad és tájékozott, biztonságos és emberi méltóságot megőrző visszatérése származási országukba. Az önkéntes visszahonosítás lehet szervezett (vagyis amikor azt az érintett ország és/vagy az UNCHR pártfogása kíséri) vagy spontán (amikor a menekültek saját eszközeikkel, a kormányzó hatóságok vagy az UNHCR részéről történő kismértékű vagy semmilyen direkt beavatkozással települnek haza).

Irányelv a visszatérésről

Az EU visszatérési irányelve a harmadik országok illegálisan tartózkodó állampolgárainak visszatérésével kapcsolatban a tagállamokban használt közös normákról és eljárásokról 2009. január 13. napján lépett hatályba. 2010. december 24. napja volt a tagállamok részére nyitva álló határidő a jogszabály nemzeti jogba való átültetésére. Az irányelv közös szabályokat fektet le számos, a visszatérési eljárások szempontjából fontos kérdésben. Alkalmazható bármely harmadik országbeli olyan állampolgárra, akinek az ott-tartózkodásra bármely okból nincs jogi alapja (például vízum hiánya/lejárta, tartózkodási engedély lejárta, tartózkodási engedély visszavonása, menekültkénti elismerés iránti kérelem végleges elutasítása, menekült jogállás visszavonása).

Az irányelv **nem vonatkozik** olyan személyekre, akiknek menekültként való elismerésére még folyamatban van az eljárás. Célja a tagállamokban közös normák és eljárások létrehozása a harmadik országbeli illegálisan tartózkodó állampolgárok visszaküldésére, „összhangban a közösségi jog általános elveiként szereplő alapvető jogokkal és a nemzetközi joggal, beleértve a menekültek védelmét és az emberi jogi kötelezettségeket”. Az „illegális tartózkodás”-t akként definiálja, hogy olyan harmadik országbeli állampolgár jelenléte valamely tagállam területén, aki a beutazási feltételeknek vagy az adott tagállamban érvényes egyéb beutazási, tartózkodási vagy letelepedési feltételeknek nem vagy már nem felel meg;

Az a tény, mely szerint az irányelv alkalmazhatóságának kiinduló pontja az illegális tartózkodás fogalma azt jelenti, hogy nem a letelepedési okok vagy eljárások szabályozása a cél. Az irányelv kijelenti, hogy az ezen irányelv értelmében meghozott határozatokat eseti alapon és tárgyilagos kritériumok szerint kell elfogadni, ami azt vonja maga után, hogy az illegális tartózkodás puszta tényén kívül egyéb szempontokat is figyelembe kell venni és hozzáteszi, hogy az irányelv végrehajtása során a gyermek mindenek felett álló érdekének és a családi élet tiszteletben tartásának kell lennie a tagállamok elsődleges szempontjának. Azt is megfogalmazza, hogy az irányelvet a menekültek helyzetéről szóló Genfi Egyezményből következő kötelezettségek sérelme nélkül kell alkalmazni.

Az irányelv a visszatérési eljárások különböző szempontjaival foglalkozik. Szabályozza a kiutasítási határozatok és beutazási tilalmak meghozatalát. Számos eljárási garanciát biztosít a kiutasítási eljárások alanyai részére, például fellebbezési jogot, a kiutasítási határozatok felülvizsgálatát valamint sürgősségi egészségügyi ellátást és gyermekek esetében iskoláztatást a kiutasítás végrehajtását megelőzően. Az irányelv megállapítja a kitoloncolási eljárás alatt álló harmadik országbeli állampolgár őrizetbe vételének szabályait is, meghatározva azt a maximális időtartamot, ameddig az őrizet tarthat és az őrizet feltételeit is. A gyermekek és a családok őrizetben tartásának különös szabályait is lefekteti. Ugyanúgy, mint más EU jogi eszközöknél is, a kitoloncolási eljárások tagállamok általi végrehajtása során az irányelv rendelkezéseit nem csak egyszerűen be kell tartani, hanem akként kell alkalmazni, hogy a nemzetközi emberjogi és menekültügyi szabályokkal összhangban legyen éppúgy, mint az Emberi Jogok Európai Egyezményével és más releváns dokumentumokkal.

Az őrizetbevétel előtti alternatív megoldások keresésének kötelezettsége

Az Alapvető Jogok Európai Uniós Ügynöksége (EU-FRA) nemrégiben közzétett egy tanulmány tanácskozási jegyzőkönyvet a tagállamok joggyakorlatáról a visszatérések vonatkozásában, amelynek egy fejezete az őrizetet és annak alternatív megoldásait tárgyalja. Az FRA véleménye szerint nem kellene az őrizet jogintézményéhez folyamodni akkor, amikor kevésbé erőszakos módszerek is alkalmasak az elérni kívánt legitim cél megvalósításához. A kevésbé korlátozó eszközök gyakorlati alkalmazásának elérése céljából az EU tagállamokat arra ösztönzik, hogy nemzeti jogalkotásukban az őrizet olyan alternatív formáit szabályozzák, amelyek a hatóságoktól megkívánják az egyes ügyekben annak vizsgálatát, hogy a kitoloncolás biztosítása elérhető –e kevésbé erőszakos eszközökkel, mielőtt az őrizetbe vételről hoznának határozatot és ennek hiányában ezt kellően indokolják meg.

Az Európa Tanács a kitoloncolás húsz alapelvéről 6.1 pontjában jelzi, hogy őrizetbevételhez csak akkor kellene folyamodni, ha a hatóságok megállapították, hogy a kitoloncolási határozat nem hajtható végre megfelelően őrizetbevételi eszközök hiányában. Ezen iránymutatásra hagyatkozva, a visszatérésről szóló irányelv 15. cikkének 1. pontja kiköti, hogy a szabadságtól megvonás csak akkor rendelhető el, ha „a konkrét esetben más elégséges, de kevésbé kényszerítő intézkedés is hatékonyan alkalmazható”.

Ezt az irányelv preambulumának 16. bekezdésével együtt olvasva „**Az őrizetet kizárólag abban az esetben indokolt, ha az a kiutasítás előkészítését vagy a kitoloncolási eljárás végrehajtását szolgálja, és a kevésbé kényszerítő intézkedések alkalmazása nem bizonyulna elegendőnek**.”, a 15. Cikk 1. pontja kötelezettséget állít minden egyedi esetben annak megvizsgálására, hogy az őrizetbe vétel helyett alternatív megoldások elegendőek lennének-e mielőtt a szabadság megvonásához folyamodnak.

Mint az alábbi példák mutatják, az alternatív megoldások elsődleges vizsgálatának kötelezettsége vagy a jogszabályokon vagy a joggyakorlaton alapul. Ausztriában a közigazgatás kötelezettsége enyhébb eszközök alkalmazása minden olyan esetben, ahol a szabadságtól való megfosztás nem szükséges a cél elérése érdekében. Az őrizetet elrendelő határozatban meg kell indokolni ezen eszközök mellőzését. Németországban, Dániában, Hollandiában és Szlovéniában is találunk hasonló kötelezettséget az őrizetbe vételt megelőző alternatív megoldások vizsgálatára. Az Egyesült Királyságban alapelv az őrizetbe vétel mellőzésének vélelme, ami azt jelenti, hogy ahol lehetséges, alternatív megoldásokat kell alkalmazni. Külföldieknek jogában áll óvadékot kérni és ezen jogukról tájékoztatást kell kapniuk.

Az irányelv tiszteletben tartja és betartja különösen az Európai Unió Alapjogi Chartája által elismert alapvető jogokat és elveket, azt hangsúlyozva, hogy a tagállamok az irányelv végrehajtása során megfelelő figyelmet fordítanak
a) a gyermek mindenek felett álló érdekeire,
b) a családi életre,
c) az érintett harmadik országbeli állampolgár egészségi állapotára,
és tiszteletben tartják a visszaküldés tilalmának elvét.

Amennyiben az őrizetre sor kerül, annak a lehető legrövidebb ideig kell tartania. Az őrizet alatt állóval emberségesen kell bánni és tisztelni a személyes méltóságát. Gyermekek és más kiszolgáltatott személyek őrizetbe vételét el kell kerülni.

Az egész EU-ra kiterjedő (újra)beutazási tilalom esetleges alkalmazása, amely olyan személyekre vonatkozna, akiket az EU-ból kiutasítottak, komoly aggodalmat kelt. Egy ilyen újra-beutazási tilalom nehezen lenne összeegyeztethető a menekültkénti elismerés

kérelmezése iránti joggal és a menekülti státusz élvezetével, mivel a jövőben bármelyik kitoloncolt személy szükségét érezheti üldöztetés előli menekülésnek. Egy újra-beutazási tilalom a menekült családok újraegyesítésének is akadálya lehet, amint azt a Család Egyesítési Irányelv is megfogalmazza.

Önkéntes hazatelepülés

Az UNHCR a menekültek önkéntes hazatelepüléséről tág értelemben beszél. Ebből a szempontból jó tudni, hogy az UNHCR a menekült olyan definícióját alkalmazza, amely mind az 1951. évi egyezmény alá eső egyéni üldöztetés, mind az általánosabb hatással bíró, komoly belső zavargás vagy összetűzés – nemzetközi egyezményekben is elismert - fogalmát magába foglalja, különösen Afrikában és Latin Amerikában. Az önkéntes hazatelepülés ezért olyan személyeket érint, akikről megállapításra került, hogy nemzetközi védelemre szorulnak, és valóban önkéntesen, biztonságban és az emberi méltóság megőrzésével kell történnie.

A Közgyűlés és az UNHCR Végrehajtó Bizottsága is (melynek Magyarország 1991 óta tagja) a biztonságos és az emberi méltóság megőrzésével történő önkéntes hazatérés megkönnyítését az UNHCR általános műveleti napirendjének élére helyezte – nem utolsósorban azért, mert az önkéntes hazatelepülés a legkívánatosabb és általában a legfenntarthatóbb.

Az UNHCR szempontjából az önkéntes hazatelepülés lényege a fizikai, jogi és anyagi biztonságba való visszatérés a nemzeti védelem teljes helyreállításával és akkor történhet meg, amikor az számos mércének megfelel, figyelembe véve az alábbiakat:

- Alapvető változás történt a menekülés eredeti oka vonatkozásában;
- Minden jel arra mutat, hogy a változás visszavonhatatlan és az általános helyzet javulófélben van;
- Az országon belüli nemzeti védelem hatásos és elérhető.

Az UNHCR mindig biztosítékért kiált annak érdekében, hogy a kitoloncolás csak akkor történjen meg, amikor az egyén védelmi szükségleteit teljes mértékben és tisztességes eljárásban vizsgálták meg. Amikor a kitoloncolás ennek ellenére megtörténik, ez csak akkor következhet be, ha a harmadik országban biztosítják a teljes és tisztességes menekültügyi eljáráshoz jutást, és szükség esetén hatékony védelem is biztosított abban az országban.

A kísérő nélküli és a külön élő kiskorúak visszatérése

A gyermekek jogairól szóló ENSZ egyezmény (UNCRC) alapelve szerint minden, gyermekek visszatérést érintő esetben a gyermek mindenek felett álló érdekének kell elsődlegesen érvényesülnie. A gyermek mindenek felett álló érdekét alaposan, erre szakosodott szociális intézmények - mint például egy gyermekjóléti hatóság, akinek feladata a gyermekek jogainak védelme – és a felelős gyám segítségével kell felmérni.

EU szinten, a gyermek mindenek felett álló érdekének alapelve a törvényhozásba az Európai Unió Alapjogi Chartájában és a Lisszaboni Szerződésben történő hivatkozásokon keresztül jelent meg, szintúgy mint néhány EU irányelvben. Az EU visszatérésről szóló irányelvének 5. Cikke a gyermekek mindenek felett álló érdekének megfelelő figyelembe vételére kötelezi a tagállamokat, míg az irányelv 10. Cikke a kísérő nélküli kiskorúak részére biztosítja annak jogát, hogy „a kiutasítást végrehajtó hatóságtól eltérő megfelelő szervek általi segítségnyújtást" kapjanak.

A visszatérési utazás alatt a kísérő nélküli kiskorút egy képzett és ismert gyermekvédelmi szakembernek kell kísérnie annak biztosítása érdekében, hogy a kiskorú biztonságban érkezzen és hogy a visszatéréssel járó érzelmi problémák kezelése céljából segítségen ajánljon. Egy kiskorú soha nem adható át harmadik országbeli határvédő hatóságoknak ha nem tisztázott a gyermek jövőbeli ellátása.

A tagállamok soha nem küldhetnek vissza kísérő nélküli vagy különélő gyermeket anélkül, hogy megbizonyosodnának a megfelelő ellátás és a felügyeleti jogok elrendezéséről. A kiskorúakat a származási országbeli családtagnak vagy nevelőszülőnek kellene átadni.

Olyan személyek visszaküldése, akik nem szorulnak nemzetközi védelemre

Az UNHCR tapasztalata szerint a legtöbb menekült haza akar térni, amikor ez biztonságban és emberi méltóságuk megtartásával lehetséges. A többség valóban ezt teszi minden segítség és támogatás nélkül. Ugyanakkor ebben a részben nem a menekülték önkéntes hazatéréséről beszélünk, hanem inkább azokról, akiknek nincs szüksége nemzetközi védelemre. Arról, hogy mit tegyünk olyan személyekkel, akik menekültkéni elismerést kértek, de akik valójában nem

szorulnak nemzetközi védelemre - akik közül néhányan a személyes körülményeik és a származási országukban uralkodó körülmények miatt hazatérhetnének, de ezt egyszerűen megtagadják.

Figyelembe kellene venni azt is, hogy önmagában az a puszta tény, mely szerint egy állam megfelelő hatóságai egy személyt nem találták menekültügyi státuszra jogosultnak, nem mindig jelenti azt az UNHCR számára, hogy ő nem szorul nemzetközi védelemre. A visszautasított menekültkénti elismerést kérő ennek ellenére továbbra is jogosult lehet nemzetközi védelemre, ha a menedékjogot olyan személyektől tagadták meg, akiket ténylegesen megillet a menedékjog, de nem ismerik el őket menekültként, például, amikor a menekülti státuszt ésszerűtlenül nagyfokú bizonyítási teher miatt tagadták meg vagy az 1951. évi Egyezmény meghatározásának megszorító értelmezése miatt.

Ez általánosan, a Végrehajtó Bizottság által is elfogadott, és előfordulhat, amikor személyeket fegyveres konfliktus vagy általános zavargások miatt nem lehet kiutasítani. A továbbra is fennálló védelem iránti igényük elismerésének az UNHCR szerint magába kellene foglalnia a befogadó országban továbbra is fennálló jelenlétük megkönnyítését mind jogilag, mind politikailag. Általában Európában és Magyarországon különösen, ilyen személyeknek gyakran biztosítottak kiegészítő védelmet vagy megtűrték maradásukat.

Szeretném felidézni, hogy 2001 júniusában a Budapesten tartott és a Belügyminisztérium valamint az UNHCR segítségével megrendezett Globális Egyeztetés a Nemzetközi Védelem kapcsán Regionális Találkozón – nagy alkotóerejű tanácskozást követően – számos következtetésben egyezség született. Az alábbiakban bemutatnék néhány következtetést, amely a személyek ezt a bizonyos csoportját érinti:

,

- **Azoknak a sikertelen menedékkérőknek, akiket saját hibájukon kívül nem lehet kitoloncolni, valamilyen formában biztosítani kell jogszerű letelepedést és jogi státuszt.**

- **Azon személyek önkéntes visszatérése, akik nem szorulnak nemzetközi védelemre, a legkívánatosabb módja a visszatérésnek és ezért szorgalmazandó kell, hogy legyen. Akár önkéntes vagy sem, a visszatérésnek az érintett személy**

emberi méltóságának megőrzésével és emberi jogainak betartásával kell, hogy megvalósuljon.

- **Az olyan személyek önkéntes visszatérésnek támogatásában, akik nem szorulnak nemzetközi védelemre, a tanácsadás jelentőségét nem szabad alábecsülni, különösen akkor, ha tanácsadásra már az eljárás korai szakaszában sor került. Ebből a szempontból a nem kormányzati szerveknek különösen nagy jelentősége van.**

- **Az olyan különleges programok, amelyek az illegális migránsok önkéntes visszatérésének megkönnyítését célozzák, nagy sikerről tettek tanúbizonyságot ott, ahol nemzetközi szervezetekkel együtt fejtették ki tevékenységüket, mint például a Nemzetközi Migrációs Szervezet (IOM – International Organization for Migration), kormányok melletti vagy nem kormányzati szervezetek mellett. Példáként említhetőek tömeges tájékoztatási kampányok, hazaszállítási és reintegrációs csomagok, a lehetséges előmozdító tényezők vizsgálata és az emberkereskedelem áldozatainak visszatérését és a társadalomba történő visszailleszkedését célzó programok.**
-
- **A visszatérő személyeket az átvevő államnak általánosan az alapvető emberi jogokkal összhangban kell kezelnie, valamint az Emberi Jogok Európai Egyezménye (ECHR), az ENSZ Kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó büntetések vagy bánásmódok elleni egyezménye (UNCAT) által felmutatott normákkal.**

A Végrehajtó Bizottság 96. (LIV) – 2003. számú Következtetése felhívja az államokat az együttműködésre olyan személyek hatékony és eredményes – származási országukba, más állampolgárság szerinti országba vagy őket visszafogadni köteles országba történő - visszatérése kapcsán, akik nemzetközi védelemre nem szorulnak, különösen:

- tevékeny együttműködés, diplomáciai és konzuli hivatalokon keresztül is, a feltehetően visszatérésre jogosult személyek kilétének megállapításában éppúgy, mint az állampolgárságuk megállapításában akkor, amikor nem áll rendelkezésre az

állampolgárságra vonatkozó bizonyíték eredeti úti-okmányok vagy más személyi okmányok formájában, az érintett személy vonatkozásában;

- gyakorlati megoldásokat találni a megfelelő iratoknak olyan személyek részére történő kiadására, akik nincsenek, vagy már nincsenek eredeti útiokmányok birtokában.

Befejezésként, az államokat, fontos kormányközi szervezeteket, különösen az IOM-ot és az EU-t, de az UNCHR-t is, nem-kormányzati szerveket, fel kell hívni a szoros együttműködésre stratégiák, többek között kétoldalú és regionális visszafogadási megállapodások kifejlesztésében annak érdekében, hogy előmozdítsa az olyan személyek visszatérését és visszafogadását, akik nemzetközi védelemre nem szorulnak, emberséges módon és az emberi jogaik valamint emberi büszkeségük teljes tiszteletével, és gyermekek esetében az ő mindenek felett álló érdekeik védelmével.

EURÓPAI VISSZATÉRÉSI ALAP

A Visszatérési Irányelv magyarországi átültetése

Dr. Figula Ildikó

Az Európai Uniót létrehozó szerződést és az Európai Közösségeket létrehozó szerződéseket módosító Amszterdami Szerződés 1999. május 1-ejei hatályba lépésével a menekültügy és az idegenrendészet is, mint a bel- és igazságügyi politika része, az Európai Unió ún. közösségi pillérébe – azaz az I. pillérbe került.
Ennek következménye volt, hogy kimagasló jelentőséget kapott ezen terület jogharmonizációja, a bevándorlással, a menekültüggyel, a határőrizettel kapcsolatos közösségi szintű Irányelvekben és Rendeletekben történő szabályozás.

Az Európai Tanács 2004.novemberi Brüsszeli Ülése közös normákon alapuló hatékony, hazatelepülési politika létrehozását tartotta indokoltnak, melynek elsődleges célja az érintettek emberséges módon, emberi jogaik és méltóságuk tiszteletben tartásával történő hazatérésének segítése.

Az Európai Unió „Szolidaritás és migráció áramlása, igazgatása” névvel 2007. és 2013. közötti időre olyan általános programot hozott létre, melynek teljes költségvetési előirányzata 4032,23 millió euró.
A programban négy Alap működik, köztük az Európai Visszatérési Alap is, erre az időszakra 676 millió eurós költség előirányzattal.
(A cél ezen alapban is az Európai Unión belül a pénzügyi terhek igazságos megosztása a tagállamok között – ennek köszönhető, hogy a tagállamoknak rendszeresen jelentéseket kell készíteni a migrációs és bevándorlási politika területén, és a bizottság is gyakorta végez ellenőrzéseket.)

Az Európai Unió közös bevándorlás politikájának 3 fő eleme:

a.) illegális bevándorlás elleni harc
(alapja a „visszatérési Irányelv”)

b.) képzett munkaerő legális bevándorlásának az ösztönzése
(„kék kártya Irányelv” ezzel a kérdéssel foglalkozik)

c.) illegális bevándorlók foglalkoztatásának a szankcionálása.

Jelen konferencia alapvetően az ún. „visszatérési Irányelvvel” foglalkozik, mely a 3. országok illegálisan tartózkodó állampolgárainak visszatérésével kapcsolatban a tagállamokban használt közös normákról és eljárásokról szól, az Európai Parlament és Tanács 2008. december 16-án fogadta el – a száma 2008/115/EK Irányelv.

Az Irányelv közös minimumszabályokat állapít meg:

- a fogvatartás maximális időtartamára,
- a fogvatartás meghosszabbításához kapcsolódóan,
- hatékony jogorvoslatra vonatkozóan,
- jogi garanciákat épít be, pl. ingyenes jogi segítségnyújtás kötelezővé tételét írja elő,
- jogorvoslatot hatékonyabbá kívánja tenni.
- kényszerítő eszközök tekintetében az arányosságot, hatékonyságot fogalmazza meg,
- az ország elhagyása körében az önkéntes visszatérést létesíti előnyben.

Az Irányelv a tagállamok számára az átültetés időpontját 2010. december 24-ei dátumban határozta meg – rendelkezés, az ingyenes jogi segítségnyújtás tekintetében a határidő 2011. december 24-e volt (Magyarország élt az átültetési határidő legvégső dátumának lehetőségével).

Megjegyzendő, hogy világszerte eltérő volt az Európai Unió „visszatérési Irányelvének” a fogadtatása, volt, akik üdvözölték pl. a kényszerítő eszközök vonatkozásában megfogalmazott arányosság és hatékonyság elve és a maximális fogva tartási idő közös szabályozását, mások viszont arról beszéltek, hogy ezáltal szigorodik a menekültügyi politika illetve a bevándorlók

elleni Európai Uniós fellépés. (Pl. a Bolíviai Elnök a koncentrációs táborok felállításával vádolta meg az Európai Uniót az Európai Parlamenthez írott nyílt levelében.)

A magyar jogalkotás a „visszatérési Irányelvet" a 2010. évi CXXXV. törvénnyel emelte be a nemzeti jogba, módosítva ezzel több törvényt is, de leginkább a 3. országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi II. törvényt (továbbiakban Harmtv.).

A „visszaküldési Irányelv" hazai jogba történő átültetése értékelése azért is kell, hogy hangsúlyt kapjon, mert amennyiben az átültetés nem volt megfelelő, akkor az Európai Unió Bizottsága Magyarországgal szemben kötelezettségszegési eljárást kezdeményezhet, másrészt az átültetési kötelezettség elmaradása vagy nem megfelelő volta magával vonja azt a következményt, hogy a jogalkalmazóknak, (és nem csak a tagállami bíróságnak, hanem az ezzel foglalkozó hatóságnak is) félre kell tenni a tagállami jogot és helyette az Irányelv rendelkezéseit kell figyelembe venni – mint ahogy ezt az Európai Unió bírósága a 2011. április 28-ai C-61/2011. számú ügyben elvi éllel kifejtette.
(A jogeset kifejezetten a „visszatérési Irányelvvel" foglalkozik és megállapította, hogy a visszatérésről szóló Irányelvvel ellentétes az a nemzeti szabályozás Olaszországban, amely szabadságvesztéssel rendeli büntetni valamely 3. ország illegálisan tartózkodó azon állampolgárát, aki az államterület elhagyását elrendelő határozatnak nem tesz eleget, és kimondta, hogy a tagállami bíróságnak el kell tekintenie mindazon nemzeti rendelkezések alkalmazásától, amely az Irányelv megoldásával ellentétesek.)

Még mielőtt megvizsgálnánk a „visszaküldési Irányelv" hazai jogba történő átültetésének a kérdését, általánosságban néhány gondolatot szeretnék mondani a jogforrások kérdéséről.

I. Tagállami jog

Alaptörvényünk szerint jogszabálynak nevezett jogforrások közül az idegenrendészet és menekültpolitika terén elsősorban törvényi szintű, és kormányrendeleti szintű jogforrásokkal találkozunk.

Az Alaptörvényben viszonylag kevés rendelkezést találunk a menekültügyhöz kapcsolódóan, az Alaptörvény XIV. cikke a következőkről rendelkezik:

(1.) „ Magyar állampolgár Magyarország területéről nem utasítható ki, és külföldről bármikor hazatérhet. Magyarország területén tartózkodó külföldit csak törvényes határozat alapján lehet kiutasítani. Tilos a csoportos kiutasítás.

(2.) Senki nem utasítható ki olyan államba, vagy nem adható ki olyan államnak, ahol az a veszély fenyegeti, hogy halálra ítélik, kínozzák vagy más embertelen bánásmódban büntetésnek vetik alá.

(3.) Magyarország – ha sem származási országuk sem más ország nem nyújt védelmet – kérelemre menedékjogot biztosít azoknak a nem magyar állampolgároknak, akiknek hazájukban vagy a szokásos tartózkodási helyük szerinti országban faji-, nemzeti hovatartozásuk, meghatározott társadalmi csoporthoz tartozásuk, vallási- illetve politikai meggyőződésük miatt üldöznek, vagy az üldöztetéstől való félelmük megalapozott.”

A legfontosabb ezen jogterületen született jogforrások :
Törvényi szintű
2007. évi I. törvény (Szmtv.) - szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyek beutazásáról és tartózkodásáról
2007. évi II. törvény (Harmtv.) - 3. országbeli állampolgáros beutazásáról és tartózkodásáról
2007. évi LXXX. törvény (Met.) - menedékjogról
és ezek végrehajtási rendeletei
(113/2007. (V.24.), 114/2007. (V.24.) KmR; 301/2007. (XI.09.) KmR.)

II. Az Európai Unió joga

Azzal, hogy Magyarország az Európai Unióhoz csatlakozott, elfogadta, alávetette magát annak a helyzetnek, hogy Magyarországra nézve kötelező jogi normák közösségi szinten születhessenek.
Az Alaptörvény E. cikk (2) bekezdése az alábbiakról rendelkezik: „Magyarország az Európai Unióban tagállamként való részvétele érdekében, nemzetközi szerződés alapján – alapító szerződésekből fakadó jogok gyakorlásához és kötelezettségek teljesítéséhez szükséges mértékig – az Alaptörvényből eredő egyes hatásköreit a többi tagállammal közösen, az Európai Unió intézményei útján gyakorolhatja.”
E. cikk (3) bekezdés ” az Európai Unió joga – a (2) bekezdés keretei között – megállapíthat

általánosan kötelező magatartási szabályt.”

Az Unió jogában megkülönböztetünk elsődleges és másodlagos jogforrásokat.
Elsődleges jogforrásokként nevezik az alapító szerződéseket, és a Lisszaboni szerződéssel módosított Európai Unió Működéséről Szóló szerződést is. A Lisszaboni szerződés óta elsődleges joggá vált az Alapjogi Karta is, melynek a menekültjog terén különös jelentősége az, hogy az Emberi Jogok Európai Egyezségokmányához hasonlóan a 4. cikkben a kínzás és az embertelen megalázó bánásmód is büntetés tilalmát mondja ki.

Másodlagos jogforrások a Rendeletek és az Irányelvek.
Menedékjog terén a következő Irányelvek és Rendeletek kerültek átültetésre :

1./ Az ún. „eljárási Irányelv” a 2005/85/EK. tanácsi Irányelv, mely a menekültstátusz megadására és visszavonására vonatkozó tagállami eljárások minimum szabályairól rendelkezik.

2./ Az ún. „kvalifikációs Irányelv”, a 2004/83/EK. tanácsi Irányelv, mely a harmadik országok állampolgárainak, illetve hontalan személyeknek menekültkénti, vagy más okból nemzetközi védelemre jogosultként való elismerésének feltételeiről és a státuszok tartalmára vonatkozó minimum szabályokról rendelkezik.

3./ A befogadási Irányelv, azaz a 2003/9/EK. tanácsi Irányelv, mely elismerést kérők jogosultságaira, az őket megillető ellátásokra állapít meg minimum szabályokat.

4./ Az ún. „ideiglenes védelemről szóló Irányelv”, azaz a 2001/55/EK. Tanácsi Irányelv, mely a menekülők tömeges beáramlása esetén követendő eljárás szabályait állapítja meg.

5./ Az ún. „visszatérési Irányelv”, azaz a 2008/115/EK. Tanácsi Irányelv.

6./ Az ún. „kék kártya Irányelv”, azaz a 2009/50/Ek. Irányelv.

7./ Az ún. „Dublin II.” Rendelet, azaz a 343/2003/EK. Rendelet, mely valamely harmadik ország állampolgára által a tagállamok egyikében benyújtott menedékjog iránti kérelem megvizsgálásáért felelős tagállam meghatározására vonatkozó feltételekről és eljárásokról

szól.

8./ Az „Eurodac” Rendelet, azaz a 2725/2000/EK. Rendelet, mely a a Dublini Egyezmény hatékony alkalmazása érdekében az ujjlenyomatok összehasonlítására irányuló Eurodac létrehozásáról szól.

(E két utóbbi jogforrás nem Irányelv szintű, azaz mint Rendelet kötelezően alkalmazandó anélkül, hogy annak átültetése külön megtörtént volna - ehhez képest a 2007. évi LXXX. törvényben találunk a Rendelethez kapcsolódóan részletszabályokat.)

Ugyancsak jogforrásként említi az elmélet az Európai Unió Bíróságainak ítéleteit is.
Ez azért különösen fontos, mert jogalkalmazásunk során az Európai Unió bírósága, később majd ismertetésre kerülő ítéleteire kifejezetten hivatkozhatunk.
Az Unió Bírósága ugyanis kizárólagos hatáskörrel rendelkezik az unió joga értelmezésére (és érvényességére is), ebből következően, ha, és amennyiben egy akár Rendeleti, akár Irányelv szintjén megjelenő jogi norma értelmezését egy jogesetben az Unió Bírósága már megadta, az a tagállami bíróságra nézve is kötelező.

III. Nemzetközi jog

Alaptörvényünk Q cikk (3) bekezdése szerint „Magyarország elfogadja a nemzetközi jog általánosan elismert szabályait. A nemzetközi jog más forrásai jogszabályban történő kihirdetésükkel válnak a magyar jogrendszer részévé”.

A menekültügy és idegenrendészeti eljárás során az alapkövet a menekültek helyzetéről szóló 1951. évi Egyezmény és az 1967. évi jegyzőkönyv jelenti, mely a hazai jogrendszer részévé az 1989. évi XV. törvényerejű rendelet kihirdetésével vált.
Maga a Tvr. összesen két cikket tartalmaz, (érdekesség, hogy a Magyar Népköztársaság Elnöki Tanácsa aláírásával) viszont az Egyezmény teljes szövegét tartalmazza angol és magyar nyelven. (2011. áprilisáig 144 tagállam írta alá (Magyarország 1989. március 14-én.)

A következő nemzetközi jogi jogforrás az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény, melyet a 1993. évi XXXI. törvény hirdetett ki, és vált ezáltal a jogrendszerünk részévé.

Menekültügyi és idegenrendészeti eljárásokhoz kapcsolódóan a Strasbourgi Bíróság leginkább ezen Egyezmény 3. cikkében foglalt kínzás tilalmával foglalkozott és értelmezte, mely szerint „senkit sem lehet kínzásnak vagy embertelen megalázó bánásmódnak vagy büntetésnek alávetni”.

A visszatérési Irányelvhez kapcsolódóan elkerülhetetlen foglalkozni egyrészt a visszaküldési tilalom elvével, másrészt a visszaküldés során az országinformáció szerepével.

Ad. A. visszaküldési tilalom

Az Alaptörvény 14. cikk (2) bekezdése az alábbiakat tartalmazza :

„Senki nem utasítható ki olyan államba, vagy nem adható ki olyan államnak, ahol az a veszély fenyegeti, hogy halálra ítélik, kínozzák vagy más embertelen bánásmódnak, büntetésnek vetik alá”.

A Genfi Egyezmény 33. cikke a visszaküldés tilalmát az alábbiak szerint fogalmazza meg :

„Egyetlen szerződő állam sem utasítja ki vagy küldi vissza a menekültet azon ország területének határára, ahol élete vagy szabadsága, faji vallásjogból nemzeti hovatartozása miatt vagy abból az okból van veszélyeztetve, hogy bizonyos társadalmi csoporthoz tartozik, vagy bizonyos politikai véleményt vall.
Nem illeti meg azt a menekültet a visszaküldés tilalma, akiről alaposan feltételezhető, hogy veszélyezteti annak az országnak a biztonságát ahol van.”

A menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény a visszaküldés tilalmát az alábbiak szerint fogalmazza 45.§ (1) bekezdésben :

„ A visszaküldés tilalma fennáll, ha az elismerést kérő származási országában faji illetve vallási okok, nemzeti hovatartozása, meghatározott társadalmi csoporthoz tartozása, avagy politikai meggyőződése miatt üldöztetés veszélyének, vagy az Alaptörvény XIV. cikk (2) bekezdésében meghatározott magatartásnak lenne kitéve, és nincs olyan biztonságos ország, amely befogadja.”

(Vegyük észre, hogy az Alaptörvény nevesíti azon magatartásokat amely visszaküldés tilalmára okot adhat, így halálra ítélést, kínzást, illetve más megalázó bánásmódot és büntetést.)

Kérdésként merül fel, hogy az esetben, hogyha a Met. 45. § (1) bekezdésében meghatározott okokból, és ráadásul az Alaptörvény XIV. cikk (2) bekezdésében megjelölt magatartások veszélye áll fenn, milyen védelemre tarthat igényt egy olyan személy, aki aktuálisan menedékjogi kérelmet is előterjesztett.

A Met. 12.§ (1) bekezdése szerint Magyarország oltalmazottként kiegészítő védelemben részesíti azt a külföldit, aki bár nem felel meg a menekültkénti elismerés feltételeinek, de fennáll annak veszélye, hogy származási országába történő visszatérése esetén őt súlyos sérelem érné, és nem tudja, vagy e veszélytől való félelmében nem kívánja a származási országa védelmét igénybe venni.

A Met. 12.§ (1) bekezdésében nevesített súlyos sérelmet a Met. 61.§-a részletezi, mely szerint súlyos sérelem
a.) halálbüntetéssel fenyegetés,
b.) kínzás, kegyetlen-, embertelen vagy megalázó bánásmód vagy büntetés alkalmazása
c.) polgári személy életének vagy testi épségének súlyos fenyegetettsége, amely nemzetközi vagy belső fegyveres konfliktus során alkalmazott megkülönböztetés nélküli erőszak következménye.

Az idegenrendészeti hatóság a visszairányítás és a kiutasítás elrendelése végrehajtása során mindig köteles a visszaküldési tilalom kérdését vizsgálni, melyet a Harmtv. fogalmaz meg 52.§ (1) bekezdésében : „Az idegenrendészeti hatóság a non refoulement követelményét a visszairányítás, illetve a kiutasítás elrendelésével és végrehajtásával kapcsolatos eljárásban köteles vizsgálni.”

A visszaküldéshez kapcsolódóan ahhoz, hogy a visszaküldhetőség kérdésében megalapozott döntés szülessen elkerülhetetlen az országinformáció beszerzése.

Ad. B. országinformáció

A menekültügyi eljárás több pontján is foglalkozni kell az országinformáció beszerzésével, a szakirodalom elsődlegesen azonban a menekültkérelmet előterjesztő kérelmében megjelölt menekülési ok valóságtartalma ellenőrzése érdekében beszerzett országinformációkkal szemben állapítja meg elsősorban a követelményeket.

A menekültügyi eljárásban több területen fontos az országinformáció beszerzése :
- nemzetközi védelem iránti kérelem előterjesztése tárgyában folyó eljárás során a menekülési ok valóságtartalma ellenőrzésére
- Met. 45.§-ához kapcsolódóan a származási országra vonatkozó országinformációk beszerzése
- Met. 51.§ (2) bekezdés e.) pontjában, amennyiben a kérelem elfogadhatatlan, ha van a kérelmező vonatkozásában olyan ország, mely ránézve biztonságos 3. országnak minősül.

Az idegenrendészeti eljárás során pedig a Harmtv. 52.§ (1) bekezdése kötelezővé teszi az országinformáció beszerzését.

Az országinformációval szembeni követelmények mind a hazai jogalkotásunkban, mind az uniós jogban megjelennek.

1. Kötelező a használatuk

A Harmtv. 52.§ (1) bekezdése, a visszairányítási és kiutasítás elrendelésével és végrehajtásával kapcsolatos eljárásban kötelezővé teszi beszerzését.
A Met. 41.§ (2) bekezdése pedig a menekültügyi hatóság és szükség esetén a bíróság számára írja elő a miniszter irányítása alatt álló országinformációs szolgáltatásáért felelős szervek jelentésének beszerzését bizonyítási eljárás során.

Kvalifikációs Irányelv a 4.§ (3) bekezdés a.) pontjában az Eljárási Törvény a 8. cikk (2) bekezdésében fogalmazza meg a menekültügyi eljárás során az országinformáció kötelező beszerzését.

2. Releváns országinformáció fogalma

A menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény végrehajtásáról szóló 301/2007. (XI.9.) Kormányrendelet (a továbbiakban Vhr.) 71.§ szerint releváns az az információ, amely

„ a.) a kérelmező egyéni körülményeihez kapcsolódik
b.) az elismerést kérő, a menekült az oltalmazott és a menedéke származási országában továbbá az elismerés vagy az elismerés visszavonása szempontjából jelentőséggel rendelkező 3. országokban fennálló valós helyzetet írja le vagy elemzi és
c.) érdemben segíti annak megállapítását, hogy az elismerést kérő, a menekült vagy az oltalmazott esetében fennáll-e az üldöztetéstől való megalapozott félelem vagy a súlyos sérelem veszélye, továbbá, hogy az elismerést kérő a menekült vagy az oltalmazott esetében egy adott ország törvény 2.§ h.) pontja értelmében biztonságos származási országnak, illetve a törvény 2.§ i.) pontja értelmében biztonságos 3. országnak minősül-e.”

3. Értékelje az adott 3. ország vagy származási országban fennálló tényleges joggyakorlatot – a jogszabályok puszta rendelkezései vizsgálata helyett.
(Ezt a Kvalifikációs Irányelv 4. cikk (3) bekezdés a.) pontja fogalmazza meg)

4. Legyen tárgyilagos, pontos és pártatlan.

A Vhr. 70.§ (8) bekezdése az alábbiakról rendelkezik:
Az országinformációs központ az információgyűjtést, valamint a jelentés készítését objektíven, pártatlanul és pontosan végzi. Ennek érdekében
a.) különböző információforrásokat használ
b.) egyenlő mértékben és a lehető legszélesebb körben használt kormányzati, nem kormányzati és nemzetközi információforrásokat.

Az Eljárási Irányelv 8. cikk (2) bekezdés b.) pontja ezt az alábbiak szerint fogalmazza:
„A pontos és naprakész információ beszerzésére különböző forrásokból kerüljön sor, mint például az ENSZ Menekültügyi Főbiztosától, a menedékkérők származási országában és ahol szükséges, az azon országokban uralkodó általános helyzetről szóló információk, melyeken át a kérelem benyújtásának államáig eljutottak, továbbá ezen az információk a kérelmet vizsgálatáért és döntéshozataláért felelős személyzet rendelkezésére álljanak.”

5. Legyen az országinformáció naprakész, azaz a határozathozatal időpontjára vetített.

A Vhr. 70.§ (9) bekezdése a következőkről rendelkezik: „Az Országinformációs Központ a tárolt információkat rendszeresen frissíti
a.) naprakész információk beszerzésével, és
b.) a valós helyzetet már nem tükröző, elavult információk helyesbítésével.

Az Eljárási Irányelv 8. cikk (2) bekezdés b.) pontja fentebb már idézett rendelkezése tartalmazza az országinformációval szemben elvárásként a naprakészséget.

Ez azzal egészítendő ki, és hangsúlyozandó, hogy a Kvalifikációs Irányelv 4. cikk (3) bekezdés a.) pontja kifejezetten a kérelemre vonatkozó határozat meghozatala időpontjában meglévő releváns tények beszerzését várja.

Ez a bírói jogalkalmazás tekintetében annyiban jelent rendkívül fontos iránymutatást, hogy addig, amíg a Pp. 339/A.§-a a felülvizsgálni kért határozat meghozatala időpontjában fennálló tényállás és jogszabályi környezetre vetítetten írja elő a határozat felülvizsgálatát – addig a menekültügyi eljárásban – de egy idegenrendészeti kiutasítás tárgyában hozott határozat felülvizsgálata során is – az ítélethozatal időpontjára vetített helyzet szerint kell a döntést meghozni.
(A Strasbourgi Bíróság a híres Salah Saah ítélete 136. pontjában is megerősítette a kiutasításokhoz kapcsolódóan a visszatérés tilalma vizsgálatánál ezt az elvet.)

EURÓPAI VISSZATÉRÉSI ALAP

A visszatérés emberi jogi vonatkozásai,
Szerbia, mint biztonságos harmadik ország
Dr. Nagy Anita

I. A visszatéréssel, kiutasítással összefüggő nemzetközi háttér, a legfontosabb alapjogokhoz kapcsolódó nemzetközi egyezmények, melyek közül kiemelkedő figyelmet érdemelnek a következő alapjogok:

1. Személyi szabadsághoz való jog

● Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya (az Egyesült Nemzetek Közgyűlése XXI. ülésszakán, 1966. december 16-án elfogadott dokumentum, amelyet az 1976. évi 8. törvényerejű rendelet hirdetett ki) 9.Cikk

● Emberi Jogok Európai Egyezménye (Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény és az ahhoz tartozó kiegészítő jegyzőkönyvek, amelyet először az 1993. évi XXXI. törvény hirdetett ki) 5. Cikk

● Európai Unió Alapjogi Chartája (Az Európai Parlament 2007. november 29-én hagyta jóvá az Európai Unió Alapjogi Chartáját, amelyet az uniós intézmények vezetői 2007. december 12- én írtak alá) 6. Cikk

2. Kínzás, embertelen, megalázó bánásmód és büntetés tilalma

● Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya 7. Cikk

● Emberi Jogok Európai Egyezménye 3. Cikk

● Európai Unió Alapjogi Chartája 4. Cikk

3. Családi élet tiszteletben tartása

● Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya 23. Cikk

● Emberi Jogok Európai Egyezménye 8. Cikk

● Európai Unió Alapjogi Chartája 7. Cikk

4. A gyermek mindenek fölött álló érdeke

● Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya 24. Cikk

● a Gyermek jogairól szóló, New Yorkban, 1989. november 20-án kelt Egyezmény 3. Cikk

● Európai Unió Alapjogi Chartája 24. Cikk

Az Emberi Jogok Európai Egyezménye (EJEE) keretegyezménynek tekinthető, melyet a Strasbourgban székelő Emberi Jogok Európai Bírósága (EJEB) tölt meg tartalommal. E bíróság az idő előrehaladtával gyakorlatilag saját sikerességének „áldozatává" vált, hiszen a jogkereső közönségnek (legyen az állam vagy magánszemély) olyan nagy a bizalma e bírói fórumban, hogy az ügyeket hosszú eljárás után tudják csupán befejezni.

Az EJEB nagy jelentőségű döntéseire gyakorta hivatkoznak a jogi képviselők különféle idegenrendészeti és menekültügyekben, jónéhány jogelvet a magyar bíróságok is beépítettek joggyakorlatukba.

A menekültügyekben például a (volt) Fővárosi Törvényszék gyakran hivatkozott ítéleteiben arra, hogy „az Emberi Jogok Európai Bíróságának következetes gyakorlata, hogy a felderítés a 3. cikk vizsgálatakor mindig a bíróság döntésének pillanatára vonatkozik (Chahal kontra Egyesült Királyság 70/1995/576/662 sz. kérelem, 1996. november 11.; továbbá Salah Sheekh kontra Hollandia ügy 1948/04 sz. kérelem, 2007. január 11.)".

Ez azért jelentős, mert a határozathozatal után bekövetkező esetleges polgárháború következményei figyelembe vehetők a bírósági eljárásban is, a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (Pp.) 339/A. §-ában foglaltak tiszteletben tartása ellenére. Tipikusan ez volt a helyzet Szíria esetében, amikor a bírósági eljárások alatt bontakozott ki és vált egyre súlyosabbá a sok százezer áldozatot követelő belső fegyveres konfliktus.

II. Az Európai Unió Bíróság (EU Bíróság) két, visszatérést érintő nagy jelentőségű ítélete

1. A 2011. április 28-i ítéletben a EU Bíróság Hassen El Dridi, alias Soufi Karim ügyében az olasz Corte d'appello di Trento előzetes döntéshozatal iránti kérelme tárgyában határozott. A C-61/11 PPU. számú ügyben hozott döntés rendelkező része:

> **„A harmadik országok illegálisan tartózkodó állampolgárainak visszatérésével kapcsolatban a parlamenti és tanácsi irányelvet, különösen annak 15. és 16. cikkét úgy kell értelmezni, hogy azzal ellentétes valamely tagállamnak az alapügyben szereplőhöz hasonló olyan szabályozása, amely kizárólag azért rendeli szabadságvesztéssel büntetni valamely harmadik ország jogellenesen tartózkodó állampolgárát, mert e személy – megsértve az ezen állam területének meghatározott határidőn belüli elhagyását elrendelő határozatot – jogszerű indok nélkül továbbra is e területen marad". tagállamokban használt közös normákról és eljárásokról szóló, 2008. december 16-i 2008/115/EK európai**

Az El-Dridi ügy azért is különösen jelentős, mert kimerítő és nagyon szép, logikus levezetést tartalmaz az irányelvek közvetlen hatályosulásának tételével kapcsolatban (46. és 47. pont), valamint útmutatót nyújt arra nézve, hogy egy irányelvet - célját, tárgyát - tekintve hogyan kell értelmezni. Az ítélet a rendelkező részben hivatkozott „visszatérési irányelv" főbb alapvetéseit is részletezi, megerősíti a fokozatosság, arányosság elvét (55-57.pont), melyet a tagállamoknak tiszteletben kell tartaniuk jogalkalmazásuk során.

2. A 2009. november 30-i ítéletben a EU Bíróság Said Shamilovich Kadzoev (Huchbarov) ügyében a bolgár Administrativen sad Sofia-grad előzetes döntéshozatal iránti kérelme tárgyában határozott. A C-357/09 PPU. számú ügyben hozott döntés rendelkező része:

> „1) A harmadik országok illegálisan tartózkodó állampolgárainak visszatérésével kapcsolatban a tagállamokban használt közös normákról és eljárásokról szóló, 2008. december 16-i 2008/115/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv 15. cikkének (5) és (6) bekezdését úgy kell értelmezni, hogy az azokban szereplő maximális őrizeti időtartamba bele kell számítani az irányelv rendszerének hatálybalépése előtt megindított kitoloncolási

eljárás keretében őrizetben töltött időszakot is.

2) Az az időszak, amelyet az adott személy a menedékjogot kérőkre vonatkozó nemzeti és közösségi rendelkezések alkalmazásában hozott határozat alapján töltött idegenrendészeti fogdában, nem tekinthető a 2008/115 irányelv 15. cikke értelmében vett kitoloncolás céljából foganatosított őrizetnek.

3) A 2008/115 irányelv 15. cikkének (5) és (6) bekezdését úgy kell értelmezni, hogy a kitoloncolás céljából foganatosított őrizet időtartamába beleszámít az az időszak, amely alatt a kitoloncolási határozat végrehajtását felfüggesztették azért, mert az érintett e határozattal szemben bírósági jogorvoslati eljárást indított, amennyiben ezen eljárás időtartama alatt továbbra is idegenrendészeti fogdában tartózkodott.

4) A 2008/115 irányelv 15. cikkének (4) bekezdését úgy kell értelmezni, hogy az nem alkalmazható, ha a 2008/115 irányelv 15. cikkének (6) bekezdésében szereplő őrizeti határidők meghosszabbításának lehetőségét az érintett őrizete bírósági felülvizsgálatának időpontjában már kimerítették.

5) A 2008/115 irányelv 15. cikkének (4) bekezdését úgy kell értelmezni, hogy csak a kitoloncolás ugyanezen cikk (5) és (6) bekezdésében meghatározott határidőkre tekintettel történő biztosításának reális lehetősége minősül a kitoloncolás ésszerű lehetőségének, illetve ez utóbbi nem áll fenn, ha kevéssé tűnik valószínűnek, hogy az érintettet az említett határidőkön belül befogadják egy harmadik országban.

6) A 2008/115 irányelv 15. cikkének (4) és (6) bekezdését úgy kell értelmezni, hogy nem teszik lehetővé, hogy az ezen irányelvben szereplő maximális őrizeti időtartam eltelte esetén se bocsássák haladéktalanul szabadon az érintettet azért, mert nincsenek érvényes okmányai, erőszakosan viselkedik, és sem saját megélhetési eszközökkel, sem pedig lakóhellyel vagy a tagállam által e célból nyújtott eszközökkel nem rendelkezik”.

A Kadzoev-ügyben az EU Bíróság konkrét útmutatást ad arra nézve, hogy az őrizet maximális időtartamát hogyan kell értelmezni és a 66. pontban egyértelműen kimondja, hogy „nem áll fenn a kitoloncolás ésszerű lehetősége, ha kevéssé tűnik valószínűnek, hogy az érintettet az említett határidőkön belül befogadják egy harmadik országban.” . Lényeges megállapítás a 65. pontban,

hogy „ahhoz, hogy fennállónak tekinthető legyen a 2008/115 irányelv 15. cikkének (4) bekezdésében szereplő »kitoloncolás ésszerű lehetősége«, arra is szükség van, hogy az őrizet jogszerűségének a nemzeti bíróság általi felülvizsgálata időpontjában úgy tűnjön, reális lehetőség van arra, hogy a kitoloncolás az ezen irányelv 15. cikkének (5) és (6) bekezdésében meghatározott határidőkre tekintettel biztosítható.”

Az Eu Bíróság kizárja az őrizet lehetőségét (70. pont), ha arra pusztán közrendi okokból kerülne sor: „A 2008/115 irányelv nem lehet alapja annak a lehetőségnek, hogy valamely személyt közrendi vagy közbiztonsági okból őrizetbe helyeznek.”

III. A biztonságos 3. és származási ország fogalma

1. Az elmúlt években a nemzetközi menedékjogi gyakorlat fejlődése következtében az országinformáció a menekültügyi döntéshozatal egyik legfontosabb tényezőjévé lépett elő, melynek megerősítő vagy megkérdőjelező jellege az Európában benyújtott menedékjogi kérelmek jelentős részének elbírálásakor döntő jelentőségűnek bizonyul. Kialakultak a magas színvonalú országinformáció-kutatás és felhasználás nemzetközileg elismert normái és számos törekvés tapasztalható európai uniós szinten is a vonatkozó tagállami gyakorlatok közelítésére, hosszú távon akár egységesítésére is.
Az országinformáció-kutatás valamint az ezzel kapcsolatos oktatás és tanácsadás mára külön szakmává vált Európában, melynek gyorsan növekvő fontosságát mi sem mutatja jobban, mint hogy minden országban egyre több kifejezetten erre szakosodott munkatárs dolgozik a menekültügyi hatóságoknál ugyanúgy, mint a bíróságokon vagy a civil szervezeteknél.
Az EU mostanra elérkezett a közös menekültügyi rendszer kialakításának második szakaszába. Ebben a szakaszban a stratégiai cél a védelem magasabb szintű közös normáinak elérése és az egyes tagállamok menekültügyi rendszerének egységesebb formába történő hozása. A menekültügy kérdésében történő további igazságügyi harmonizáció mellett a hágai program célja a tagállamok közötti politikai együttműködés erősítése. Ebbe beletartozik a menekültek származási országával kapcsolatos információk szerzésével összefüggő együttműködés (amelyre „országinformációk” néven történik hivatkozás). Az országinformációk központi szerepet játszanak a menekültügyi folyamatban.

Az igazságos és korrekt menekültügyi eljárások lefolytatása érdekében magas szintű és a származási országról kiegyensúlyozott képet mutató országinformációkra van szükség. Az ország információk nem csupán a bevándorlási hatóságok és igazságügyi testületek, hanem a menekültek és képviselőik számára is kulcsfontosságú eszközök. A származási országokról szóló adatok gyűjtése, megvizsgálása és bemutatása, a tagállamokhoz benyújtott menekültügyi kérelmek elbírálása szemszögéből fontos szempontnak számít. Az országinformációk alapján lehetővé válik az illetékes nemzeti hatóságok számára azoknak az információknak az igazolása, amelyek alapján a menekültstátuszért folyamodók nemzetközi védelmet kérnek.

A menedékjog alapkövét jelentő Genfi Egyezmény meghatározása szerint menekült az a személy, aki "faji, vallási okok, nemzeti hovatartozása, illetve meghatározott társadalmi csoporthoz tartozása, avagy politikai meggyőződése miatti üldözéstől való megalapozott félelme következtében az állampolgársága szerinti országon kívül tartózkodik, és nem tudja, vagy az üldözéstől való félelmében nem kívánja annak az országnak a védelmét igénybe venni; vagy aki állampolgársággal nem rendelkezve és szokásos tartózkodási helyén kívül tartózkodva, ilyen események következtében nem tud, vagy az üldözéstől való félelmében nem kíván oda visszatérni." Az ENSZ Menekültügyi Főbiztosság (UNHCR) a fenti definíció értelmezésekor többek közt a következő útmutatást adja: "A menekültstátusz meghatározását végző hatóságnak nem dolga, hogy, ítélkezzen' a kérelmező származási országában uralkodó viszonyokról. A kérelmező állításait azonban nem lehet elvontan kezelni, azokat a háttérben álló releváns körülményekkel összefüggésben kell tekintetbe venni. A kérelmező származási országát érintő körülmények ismerete - bár nem ez az elsődleges cél – fontos elem a kérelmező szavahihetőségének felmérésében. Általánosságban a kérelmező félelme akkor tekinthető megalapozottnak, ha okszerűen alátámasztja, hogy számára a további tartózkodás származási országában a menekült definíció szerinti okokból elviselhetetlenné vált, illetve ugyanilyen okokból azzá válna, ha oda visszatérne."

A fentiek azt a menekültügyben általánosan elfogadott szakmai megközelítést tükrözik, mely szerint a menedékkérő szubjektív félelme a származási országban fennálló helyzet tükrében objektív kell, hogy legyen. Mivel a menekültstátuszt kérelmezők nagy többsége legfeljebb egy kis csomaggal hagyja el hazáját, általában nem elvárható, hogy a menedékkérelmet tárgyi bizonyítékokkal támasszák alá. Bár a kérelem megalapozásához rendelkezésre állhatnak "kézzel

fogható" bizonyítékok is (mint egy pszichiátriai illetve orvosi szakvélemény, vagy egy hivatalos dokumentum), ezek önmagukban általában nem elégségesek a menedékjogi döntés meghozatalához. A nemzetközi védelem iránti igény megalapozottságának vizsgálatakor az egyetlen, minden esetben elérhető objektív elem az országinformáció, mely lehetővé teszi annak megállapítását, hogy a kérelmező által elmondottak (szubjektív elem) mennyire felelnek meg a valóságnak (objektív elem), üldözéstől való félelme mennyire megalapozott.

A menedékjogi tekintetben releváns magyar jogszabályok - bár név szerint nem említik az országinformációt - több olyan rendelkezést is tartalmaznak, melyekből levezethető a menekültügyi hatóság kötelezettsége az országinformáció egyéniesített vizsgálatára és a menekültügyi határozatban való szerepeltetésére, valamint némi korlátozott útmutatást is nyújtanak a vizsgálat miként jével kapcsolatban.

Az országinformáció gyakorlati szerepe a menekültügyi eljárásban az alábbi három pontban foglalható össze:

-Ellenőrzés

A kérelmező menekülését megelőző időszakra vonatkozó állításainak ellenőrzéséhez és szavahihetőségének megállapításához szükséges információk beszerzése.

-Előrejelzés

Annak felméréséhez szükséges információk felderítése, hogy a kérelmező• hazatérése esetén ki lenne-e téve üldöztetésnek, kínzásnak, kegyetlen, embertelen és megalázó bánásmódnak vagy büntetésnek.

-Előkészítés

Olyan információk felhalmozása, melyek segítik a döntéshozók és a jogi képviselők felkészülését a meghallgatásokra és bírósági tárgyalásokra.

Míg a menedékjogi eljárás kérelemre indul, Magyarországon az **illetékes hatóság hivatalból vizsgálni köteles, hogy egy kiutasított külföldi az adott - származási vagy harmadik - országban nem válna- e kínzás, embertelen, megalázó bánásmód vagy büntetés, illetve halálbüntetés áldozatává.**

Míg a menekültek számára az 1951-es Genfi Egyezményben biztosított védelem feltétele a hatóság menekültként elismerő deklarációja, a kínzás tilalma ún. abszolút emberi jog, mely alól semmilyen körülmények között nem lehet kivételt tenni, és amely mindenkit megillet az Emberi

Jogok Európai Egyezményének 3. cikke értelmében. "**A visszairányítás, a visszautasítás, illetve a kiutasítás nem rendelhető el, illetőleg nem hajtható végre olyan országba, amely az érintett tekintetében nem minősül biztonságos származási vagy biztonságos harmadik országnak, így különösen, ahol a külföldi faji, vallási okból, nemzeti, társadalmi hovatartozása vagy politikai nézete miatt üldöztetés veszélyének lenne kitéve, továbbá olyan állam területére vagy olyan terület határára sem, ahol nyomós oknál fogva tartani lehet attól, hogy a visszairányított, a visszautasított, illetve a kiutasított külföldi kínzásnak, embertelen, megalázó bánásmódnak vagy halálbüntetésnek lenne kitéve.**"

Az országinformáció négy alapvető minőségi követelménye a következő :

1. Relevancia

Az országinformáció kapcsolódjon a menedékkérelem lényegéhez, azaz szolgálja az üldöztetéstől való félelem megalapozottságának felmérését, a magyar jogszabályok, valamint az EU Kvalifikációs Irányelv a Tanács 2004/83 EK irányelv 4. Cikk (3) a./pont által is meghatározott alapfeltétele az egyéniesítés. Az országinformációnak tükröznie kell a kérelmező személyes történetét.

A releváns országinformáció megtalálásához ismerni kell az üldözés fogalmának nemzetközi értelmezését és az adott egyéni ügy speciális körülményeit egyaránt.

2. Megbízhatóság és kiegyensúlyozottság

Az országinformáció származzon lehetőleg több különböző és megbízható forrásból. Ez a kritérium mind a jogszabályokban, az Eljárási irányelvben - a Tanács 2005/85 EK irányelv- mind a gyakorlatban meghonosodott.

Az Emberi Jogok Európai Bírósága és a nemzeti bíróságok esetjogában is előfordul ez a követelmény.

3- Szabatosság és időszerűség

Az egyes források által közölt országinformáció kiválasztása és közlése legyen igényes. Ennek egyik fő feltétele az információ időszerűsége, mely az ügy jellegétől függően változó kritérium. Az időszerűség függ attól is, hogy az országinformációt ellenőrzésre vagy előrejelzésre használjuk. Az Eljárási irányelv precíz és naprakész információ elvárását fogalmazza meg.

Az időszerűség a szabatosság egyik fontos eleme, melyet a Kvalifikációs irányelv és a

strassbourgi bíróság is úgy értelmez, hogy a származási országban a döntés meghozatalakor fennálló helyzetet kell megvizsgálni.

4.Átláthatóság és visszakereshetőség

A jogbiztonság garantálása érdekében és számos praktikus szempont miatt is szükséges megfelelő hivatkozások alkalmazása. Alapszabálynak tekinthető, hogy az országinformáció hivatkozásánál ugyanazon elvek mérvadóak, mint a jogszabályok hivatkozásánál. Szükséges tehát feltüntetni az információ forrását, a szöveg címét, a kiadás dátumát vagy az időszakot, amire a szöveg vonatkozik, illetve a forrásszöveg internetes elérhetőségét. Az Eljárási irányelv számos követelményt tartalmaz. Az országinformáció a menedékkérelmek jelentős részében döntő jelentőségű, vagyis meghatározhatja azt, hogy egy kérelmező menekültstátuszt kap, kiegészítő védelemben részesül, vagy visszaküldik hazájába.

A leggyakoribb az információközlők

• nemzetközi (ENSZ, Európa Tanács, Európai Unió, stb.),
• állami (USA Külügyminisztérium, Brit Belügyminisztérium, Német Szövetségi Menekültügyi Hivatal, Kanadai Bevándorlási és Menekültügyi Bizottság, stb.),
• nem-kormányzati (Amnesty International, Human Rights Watch, Emberi Jogi Szervezetek, stb.)
• médiaforrások (BBC, CNN, AFP, Reuters, stb.).

A strasbourgi bíróság gyakorlata a 90-es évek közepén megváltozott, a Chahal ügyben maga a bíróság is részt vett az információ gyűjtésben. Ez a tendencia folytatódott a Hilal és az N ügyben. A 2007-es Salah Seeks ügyben a bíróság igen gazdag országinformációt használt az ügy eldöntéséhez. A Salah Sheekh kontra Hollandia ügyben a szomáliai állampolgárságú kérelmezőt az ország viszonylagosan biztonságosnak ítélt északi részébe akarták volna visszaküldeni, ahol azonban nem rendelkezett sem személyes kötelékekkel, sem a jogszerû belépés és tartózkodás feltételeivel, így a strasbourgi bíróság szerint fennállt a veszélye, hogy onnan vissza kell térnie az ország déli részébe, ahol viszont a 3. cikk sérelmének valós veszélye fenyeget.

2. Szerbia, mint biztonságos 3. ország

A magyar hatóságok Szerbiát az idegenrendészeti- és menekültügyekben biztonságos 3. országnak minősítették, így rendszeresen és nagy számban küldtek vissza ezen államba

külföldieket. Az ENSZ Menekültügyi Főbiztossága számos rendelkezésre álló, nyilvános adat alapján ezt az álláspontot vitatta, de a közigazgatási ügyekben eljáró bíróságok között is ez volt a többségi nézet, hogy Szerbiába nem visszaküldhetőek a külföldiek, ha a törvényes garanciák megléte nem igazolt.

A Szerbia, mint menedéket adó ország című UNHCR tanulmány mellékelten olvasható.

Az esetek túlnyomó többségében az érintett külföldi kört korábban Görögországba küldték vissza a hatóságok, de az EJEB 2011. január 21-i M.S.S. kontra Belgium és Görögország ítélete (30696/09. számú ügy) óta ez gyakorlatilag lehetetlenné vált.

Az EJEB ítéletében többek között azt állapította meg, hogy a – „Dublin II" rendelet szerinti – Görögországba való kiutasítás a görögországi menekültügyi eljárás hiányosságai miatt az EJEE egyértelmű megsértésének minősül. A bíróság ítélete értelmében amennyiben valamely tagállam (jelen esetben Belgium) a görögországi menekültügyi eljárásnak teszi ki a menedékjogért folyamodókat, azzal megsérti az EJEE (többek között) 3. és 13. cikkét.

A BÍRÓSÁG ÍTÉLETE (első tanács)

2011. április 28.

„A szabadság, a biztonság és a jog érvényesülésén alapuló térség – 2008/115/EK irányelv – Harmadik országok illegálisan tartózkodó állampolgárainak visszatérése – 15. és 16. cikk – Nemzeti szabályozás, amely szabadságvesztéssel rendeli büntetni harmadik országok illegálisan tartózkodó állampolgárait abban az esetben, ha valamely tagállam területének elhagyását elrendelő határozatnak nem tesznek eleget – Összeegyeztethetőség”

A C-61/11. PPU. sz. ügyben,

az EUMSZ 267. cikk alapján benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem tárgyában, amelyet a Corte d’appello di Trento (Olaszország) a Bírósághoz 2011. február 10-én érkezett, 2011. február 2-i határozatával terjesztett elő az előtte

Hassen El Dridi, más néven Soufi Karim

ellen folytatott büntetőeljárásban,

A BÍRÓSÁG (első tanács),

tagjai: A. Tizzano tanácselnök, J.-J. Kasel, M. Ilešič (előadó), E. Levits és M. Safjan bírák,

főtanácsnok: J. Mazák,

hivatalvezető: A. Impellizzeri tanácsos,

tekintettel a kérdést előterjesztő bíróságnak a Bírósághoz 2011. február 10-én érkezett és 2011. február 11-én kiegészített, 2011. február 2-i azon kérelmére, amelyben a Bíróság eljárási szabályzatának 104b. cikke alapján az előzetes döntéshozatal iránti kérelem sürgősségi eljárásban történő elbírálását kéri,

tekintettel az első tanács e kérelemnek helyt adó, 2011. február 17-i határozatára,

tekintettel az írásbeli szakaszra és a 2011. március 30-i tárgyalásra,

figyelembe véve a következők által előterjesztett észrevételeket:

– H. El Dridi képviseletében M. Pisani és L. Masera avvocati,

– az olasz kormány képviseletében G. Palmieri, meghatalmazotti minőségben, segítője: L. D’Ascia avvocato dello Stato,

– az Európai Bizottság képviseletében M. Condou-Durande és L. Prete, meghatalmazotti minőségben,

a főtanácsnok meghallgatását követően,

meghozta a következő

Ítéletet

1 Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem a harmadik országok illegálisan tartózkodó állampolgárainak visszatérésével kapcsolatban a tagállamokban használt közös normákról és eljárásokról szóló, 2008. december 16-i 2008/115/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL L 348., 98. o.) 15. és 16. cikkének értelmezésére vonatkozik.

2 E kérelmet a H. El Dridi ellen indított eljárásban terjesztették elő, akit egy év szabadságvesztésre ítéltek azon bűncselekmény elkövetése miatt, hogy – a questore di Udine (udinei rendőrfőkapitány) által vele szemben hozott kitoloncolási végzést megsértve – jogszerű indok nélkül, jogellenesen tartózkodott az olasz területen.

Jogi háttér

Az uniós szabályozás

3 A 2008/115 irányelv (2), (6), (13), (16) és (17) preambulum bekezdése kimondja:

„(2) Az Európai Tanács 2004. november 4–5-i brüsszeli ülése sürgette egy közös normákon alapuló hatékony visszatérési és hazatelepülési politika létrehozását annak érdekében, hogy az érintett személyek emberséges módon, és emberi jogaik és méltóságuk teljes mértékű tiszteletben tartása mellett térhessenek vissza.

[…]

(6) A tagállamoknak biztosítaniuk kell, hogy a harmadik országbeli állampolgárok illegális tartózkodását tisztességes és átlátható eljárással szüntessék meg. […]

[…]

(13) A kényszerítő intézkedésekre kifejezetten alkalmazni kell az arányosság és a hatékonyság elvét a felhasznált módszerek és a kitűzött célok vonatkozásában. […]

[…]

(16) A kitoloncolás céljából elrendelt őrizet alkalmazását korlátozni kell, és az arányosság elvét kell rá alkalmazni a felhasznált módszerek és a kitűzött célok vonatkozásában. Az őrizet kizárólag abban az esetben indokolt, ha az a kiutasítás előkészítését vagy a kitoloncolási eljárás végrehajtását szolgálja, és a kevésbé kényszerítő intézkedések alkalmazása nem bizonyulna elegendőnek.

(17) Az őrizetben lévő harmadik országbeli állampolgárokkal emberséges és méltó módon, alapvető jogaikat, valamint a nemzetközi és nemzeti jogot betartva kell bánni. A nemzeti jog által szabályozott, a bűnüldöző szervek által alkalmazott előzetes letartóztatás sérelme nélkül az őrizetet általában erre szolgáló különleges idegenrendészeti fogdákban kell végrehajtani.”

4 A 2008/115 irányelv „Tárgy” című 1. cikke előírja:

„Ez az irányelv megállapítja a tagállamok által alkalmazandó, a harmadik országok illegálisan tartózkodó állampolgárainak visszatéréséről szóló közös normákat és eljárásokat, összhangban a közösségi jog általános elveiként szereplő alapvető jogokkal és a nemzetközi joggal, beleértve a menekültek védelmét és az emberi jogi kötelezettségeket.”

5 Az említett irányelv 2. cikkének (1) és (2) bekezdése ekképp rendelkezik:

„(1) Ez az irányelv a valamely tagállam területén illegálisan tartózkodó harmadik országbeli állampolgárokra alkalmazandó.

(2) A tagállamok dönthetnek úgy, hogy nem alkalmazzák ezt az irányelvet azokra a harmadik országbeli alábbi állampolgárokra:

[…]

b) akiket a nemzeti jogszabályok szerint büntetőjogi szankcióként vagy büntetőjogi szankció következményeként utasítanak ki, vagy akik kiadatási eljárás alatt állnak.”

6 A 2008/115 irányelv 3. cikkének 4. pontja ezen irányelv alkalmazásában ekképp határozza meg a „kiutasítási határozat” fogalmát: „közigazgatási vagy bírósági határozat vagy intézkedés, amely valamely harmadik országbeli állampolgár tartózkodásának jogszerűtlenségét megállapítja vagy kimondja, és visszatérési kötelezettséget állapít meg vagy mond ki.”

7 Az említett irányelv 4. cikkének (3) bekezdése kimondja:

„Ez az irányelv nem sérti a tagállamok jogát arra, hogy olyan rendelkezéseket fogadjanak el vagy tartsanak fenn, amelyek kedvezőbbek azokra a személyekre nézve, akikre ezen irányelv vonatkozik, feltéve hogy az ilyen rendelkezések összeegyeztethetőek ezzel az irányelvvel.”

8 Ugyanezen irányelv 6. cikkének (1) bekezdése értelmében „[a] tagállamok a (2)–(5) bekezdésben említett kivételek sérelme nélkül a területükön illegálisan tartózkodó harmadik országbeli állampolgárokra vonatkozóan kiutasítási határozatot adnak ki.”

9 A 2008/115 irányelv „Önkéntes távozás” című 7. cikke a következőképpen szól:

„(1) A kiutasítási határozat a (2) és (4) bekezdésben említett kivételek sérelme nélkül megfelelő, hét naptól harminc napig terjedő határidőt állapít meg az önkéntes távozásra. A tagállamok nemzeti jogszabályaikban előírhatják, hogy ilyen határidőt kizárólag az érintett harmadik országbeli állampolgár kérelme alapján biztosítanak. Ebben az esetben a tagállamok tájékoztatják az érintett harmadik országbeli állampolgárokat az ilyen irányú kérelem benyújtásának lehetőségéről.

[…]

(3) Az önkéntes távozásra vonatkozó időszakra a szökés kockázatának elkerülését célzó kötelezettségeket lehet kiszabni, úgymint a hatóságoknál való rendszeres jelentkezésre, anyagi garancia letétbe helyezésére, okmányok benyújtására vagy egy adott helyen való tartózkodásra vonatkozó kötelezettségeket.

(4) Amennyiben fennáll a szökés veszélye, vagy ha a jogszerű tartózkodás iránti kérelmet elutasították, mivel az nyilvánvalóan megalapozatlan volt, vagy azt csalárd módon nyújtották be, továbbá amennyiben az érintett személy veszélyezteti a közrendet, a közbiztonságot vagy a nemzetbiztonságot, a tagállamok eltekinthetnek az önkéntes távozásra vonatkozó határidő megállapításától, vagy hét napnál rövidebb határidőt is megállapíthatnak.”

10 Az említett irányelv 8. cikkének (1) és (4) bekezdése ekképp rendelkezik:

„(1) Amennyiben nem került sor a 7. cikk (4) bekezdésének megfelelően önkéntes távozásra vonatkozó határidő megállapítására, vagy a visszatérési kötelezettséget az érintettek nem teljesítették a 7. cikk alapján önkéntes távozásra megadott határidőn belül, a tagállamok minden szükséges intézkedést meghoznak a kiutasítási határozat végrehajtásához.

[…]

(4) Amennyiben a tagállamok – végső megoldásként – kényszerítő intézkedéseket alkalmaznak a kitoloncolásnak ellenálló harmadik országbeli állampolgár kitoloncolásának végrehajtásakor, ezen intézkedéseknek arányosnak kell lenniük, és az ésszerű erőt nem léphetik túl [helyesen: és nem járhatnak az ésszerű mértéket meghaladó kényszer alkalmazásával]. Az intézkedéseket a harmadik ország érintett állampolgára méltóságának és testi épségének teljes mértékű tiszteletben tartása mellett, illetve az alapvető jogokkal összhangban, a nemzeti jogszabályokban előírtaknak megfelelően kell végrehajtani.”

11 Az ugyanezen irányelvnek a kitoloncolás céljából történő őrizetre vonatkozó IV. fejezetében található 15. cikke a következőképpen szól:

„(1) A tagállamok – kivéve, ha a konkrét esetben más elégséges, de kevésbé kényszerítő intézkedés is hatékonyan alkalmazható – kizárólag a kiutasítás előkészítése és/vagy a kitoloncolás végrehajtása céljából őrizetben tarthatják a kitoloncolási eljárás alatt álló harmadik országbeli állampolgárt, különösen, ha:

a) fennáll a szökés veszélye, vagy

b) a harmadik ország érintett állampolgára meghiúsítja vagy akadályozza a kiutasítás előkészítését vagy kitoloncolási eljárást.

Az őrizetnek a lehető legrövidebbnek kell lennie, és csak addig tartható fenn, amíg a kitoloncolási intézkedések folynak, és kellő körültekintéssel végrehajtásra kerülnek.

[…]

(3) Az őrizetben tartást minden esetben ésszerű időközönként, akár az érintett harmadik országbeli állampolgár kérésére, akár hivatalból felül kell vizsgálni. Meghosszabbított őrizet esetében a felülvizsgálatokat igazságügyi hatóság felügyelete alatt kell elvégezni.

(4) Amennyiben a kitoloncolásra jogi vagy egyéb megfontolások következtében már nem látszik ésszerű lehetőség, vagy az (1) bekezdésben megállapított feltételek már nem állnak fenn, az őrizet indokoltsága megszűnik, és az érintett személyt haladéktalanul szabadon kell bocsátani.

(5) Az őrizetet mindaddig fenn kell tartani, ameddig az (1) bekezdésben megállapított feltételek fennállnak, és az őrizet a kitoloncolás biztosításához szükséges. Valamennyi tagállam korlátozott, hat hónapot nem meghaladó őrizetben tartási időszakot határoz meg.

(6) A tagállamok a (5) bekezdésben említett időszakot kizárólag korlátozott, további tizenkét hónapot nem meghaladó időszakkal hosszabbíthatják meg a nemzeti jogszabályoknak

megfelelően, azokban az esetekben, ha a kiutasítás végrehajtása minden ésszerű erőfeszítésük ellenére várhatóan tovább tart:

a) az érintett harmadik országbeli állampolgár részéről szükséges együttműködés hiánya miatt, vagy

b) a szükséges dokumentumok harmadik országoktól való beszerzésének késedelme miatt.”

12 A 2008/115 irányelv „Az őrizet körülményei” című 16. cikke (1) bekezdésében előírja:

„Az őrizetet általában erre szolgáló különleges idegenrendészeti fogdákban kell végrehajtani. Amennyiben egy tagállam nem tud különleges idegenrendészeti fogdákban helyet biztosítani, és kénytelen büntetés-végrehajtási intézetben való elhelyezéshez folyamodni, az őrizet alatt álló harmadik országbeli állampolgárokat a többi fogvatartottól elkülönítve kell tartani.

13 A 2008/115 irányelv „Szükséghelyzetek” című 18. cikke értelmében:

„(1) Azokban az esetekben, amikor a kiutasítandó harmadik országbeli állampolgárok kivételesen nagy száma előre nem látott, súlyos terhet ró valamely tagállam idegenrendészeti fogdáinak kapacitására, illetve közigazgatási vagy igazságügyi alkalmazottaira, akkor ez a tagállam – ameddig a kivételes helyzet fennáll – dönthet úgy, hogy […] – a 16. cikk (1) bekezdésében […] előírt körülményektől eltérve – sürgős lépéseket tesz az őrizet körülményeinek tekintetében.

(2) Amikor a tagállam ilyen kivételes intézkedéseket tesz, tájékoztatnia kell a Bizottságot. Amint a kivételes intézkedések alkalmazásának okai megszűnnek, ismét tájékoztatnia kell a Bizottságot.

(3) E cikkben semmi nem értelmezhető úgy, hogy a tagállamok eltérhetnének attól az általános kötelezettségüktől, hogy minden – általános vagy egyedi – megfelelő intézkedést megtegyenek az ebből az irányelvből eredő kötelezettségeik teljesítésének biztosítása érdekében.”

14 A 2008/115 irányelv 20. cikkének (1) bekezdése szerint a tagállamok hatályba léptetik azokat a törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezéseket, amelyek szükségesek ahhoz, hogy ennek az irányelvnek – a 13. cikke (4) bekezdésének kivételével – legkésőbb 2010. december 24-ig megfeleljenek.

15 Az említett irányelv, 22. cikkével összhangban, 2009. január 13-án lépett hatályba.

A nemzeti szabályozás

16 A közbiztonság területére vonatkozó rendelkezésekről szóló, 2009. július 15-i 94. sz. törvénnyel (a GURI 2009. július 24-i 170. számának rendes melléklete) módosított, a bevándorlás szabályozására és a külföldiek jogállásával kapcsolatos szabályokra vonatkozó rendelkezések egységes szövegéről szóló, 1998. július 25-i 286/1998. sz. törvényerejű rendelet (a GURI 1998. augusztus 18-i 191. számának rendes melléklete; a továbbiakban: 286/1998. sz. törvényerejű rendelet) 13. cikke (2) és (4) bekezdésében előírja:

„(2) A prefektus elrendeli a kiutasítást, amennyiben a külföldi:

a) a határellenőrzés alól kivonva magát lép be az államterületre, és nem irányították vissza […];

b) az államterületen marad […] anélkül, hogy a meghatározott határidőn belül tartózkodási engedélyt kérne – kivéve ha ez a késedelem a *vis maior* valamely esetének tudható be –, vagy a tartózkodási engedély visszavonása vagy megsemmisítése ellenére, vagy pedig anélkül, hogy a több mint hatvan napja lejárt tartózkodási engedélyének megújítását kérné. [...]

(4) Az (5) bekezdésben felsorolt esetek kivételével a kiutasítást a questore mindig kitoloncolás útján, karhatalommal hajtja végre.

17 A 286/1998. sz. törvényerejű rendelet 14. cikke a következőképpen szól:

„(1) Amennyiben a kiutasítás nem hajtható végre azonnal kitoloncolás vagy visszaküldés útján, mivel segítséget kell nyújtani a külföldinek, a személyazonosságát vagy az állampolgárságát illetően további ellenőrzéseket kell lefolytatni, úti okmányokat kell beszerezni, vagy nem áll rendelkezésre fuvarozó vagy más megfelelő közlekedési eszköz, a questore a feltétlenül szükséges időtartamra elrendeli a külföldi őrizetbe vételét a belügyminiszter által a társadalmi szolidaritási, valamint a kincstári, költségvetési és gazdasági-tervezési miniszterrel egyetértésben meghatározott vagy létesített, legközelebbi idegenrendészeti fogdában.

[…]

(5a) A questore az államterület öt napon belüli elhagyására kötelezi a külföldit, amennyiben a külföldi nem helyezhető el idegenrendészeti fogdában, vagy az ilyen fogdában való tartózkodás nem megengedett a kiutasítás vagy a visszaküldés kitoloncolás útján történő végrehajtása céljából. A határozat írásbeli, és megjelöli az államterületen való illegális tartózkodás által következményeit a szankciók terén, beleértve a bűnismétlés esetét is. A questore határozatához mellékelve az érintettnek visszaszolgáltathatók az ahhoz szükséges dokumentumok, hogy az országa olaszországi – akár tiszteletbeli – diplomáciai képviseletének irodájába beléphessen, valamint az állampolgársága szerinti államába – vagy ha ez nem lehetséges, akkor abba az államba, ahonnan érkezett – visszatérhessen.

(5b) Egy évtől négy évig terjedő szabadságvesztéssel büntethető az a külföldi, aki a questore által az (5a) bekezdésnek megfelelően elfogadott határozatot megsértve jogszerű indok nélkül jogellenesen tartózkodik az államterületen, ha a kiutasítást vagy a visszaküldést a[z] […] államterületre való illegális beutazást követően rendelték el, vagy azt azért rendelték el, mert nem kért tartózkodási engedélyt, vagy *vis maior* hiányában nem jelentette be az államterületen való tartózkodását az erre előírt határidőn belül, vagy pedig a tartózkodási engedélyét visszavonták vagy megsemmisítették. Hat hónaptól egy évig terjedő szabadságvesztés alkalmazandó, ha a kiutasítást azért rendelték el, mert a tartózkodási engedélye több mint hatvan napja lejárt, és nem kérte annak megújítását, vagy ha a tartózkodási engedély iránti kérelmét elutasították […]. A questore által az (5a) bekezdés alapján elrendelt kitoloncolási végzés nemteljesítése miatt minden esetben – külföldi őrizetbe vételének kivételével – karhatalommal történő kitoloncolás útján végrehajtandó, új kiutasítási intézkedést kell hozni. Ha a kitoloncolás végrehajtása nem lehetséges, a jelen cikk (1) és (5a) bekezdésének rendelkezései […] alkalmazandók.

(5c) Egy évtől öt évig terjedő szabadságvesztéssel büntethető az államterületen továbbra is illegálisan tartózkodó külföldi, aki az (5b) bekezdésben szereplő kiutasítási intézkedés és az

(5a) bekezdésben szereplő új kitoloncolási végzés címzettje. Az (5b) bekezdés harmadik és utolsó mondatában szereplő rendelkezések minden esetben alkalmazandók.

(5d) Az (5b) bekezdés első mondtában és az (5c) bekezdésben szereplő bűncselekmények estén rito direttissimo [egyszerűsített eljárás] alkalmazandó, és kötelező a cselekmény elkövetőjének a letartóztatása."

Az alapeljárás és az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdés

18 H. El Dridi egy harmadik ország állampolgára, aki illegálisan utazott be Olaszországba, és nem rendelkezik tartózkodási engedéllyel. A torinói prefektus 2004. május 8-án kiutasítási határozatot hozott vele szemben.

19 2010. május 21-én értesítették a questore di Udine által ugyanezen a napon, az említett kiutasítási határozat végrehajtása céljából meghozott, az államterületről való kitoloncolását elrendelő végzésről. Ezt a kitoloncolási végzést gépjármű vagy egyéb közlekedési eszköz rendelkezésre állásának hiányával, H. El Dridi személyazonossági okmányainak hiányával, valamint azzal indokolták, hogy átmenetileg nem lehetséges ez utóbbi személyt idegenrendészeti fogdában elhelyezni az ilyen célú intézményekben fennálló helyhiány miatt.

20 A 2010. szeptember 29-én végzett ellenőrzés során bebizonyosodott, hogy H. El Dridi nem tett eleget a fent említett kitoloncolási végzésnek.

21 H. El Dridit a 286/1998. sz. törvényerejű rendelet 14. cikkének (5b) bekezdésében szereplő bűncselekmény elkövetése miatt a Tribunale di Trento (trentói bíróság) egyszerűsített eljárásban, egyesbíróként eljárva, egy év szabadságvesztés büntetésre ítélte.

22 H. El Dridi e határozat ellen fellebbezést nyújtott be a Corte d'appello di Trentóhoz (trentói fellebbviteli bíróság).

23 E bíróság kérdése arra irányul, hogy valamely külföldi származási országába történő visszatérésére irányuló közigazgatási eljárás során ezen eljárás szakaszainak be nem tartása miatt kiszabható-e büntetőjogi szankció, mivel az ilyen szankció ellentétesnek tűnik a lojális együttműködés elvével, a 2008/115 irányelv céljai elérésének és annak hatékony érvényesülése biztosításának szükségességével, valamint a büntetés arányosságának, megfelelőségének és megalapozottságának elvével.

24 E tekintetben kifejti, hogy a 286/1998. sz. törvényerejű rendelet 14. cikkének (5b) bekezdésében előírt büntetőjogi szankció kiszabására annak megállapítását követően kerül sor, hogy a kiutasítási határozat végrehajtására irányuló, a 2008/115 irányelvben előírt fokozatos eljárás egyik közbenső szakaszát megsértették, vagyis mindössze a kitoloncolási végzést nem teljesítették. Az egytől négy évig terjedő szabadságvesztés-büntetés egyébként különösen szigorú jellegű.

25 E körülmények között a Corte d'appello di Trento az eljárást felfüggesztette, és előzetes döntéshozatal céljából a következő kérdést terjesztette a Bíróság elé:

„Az irányelv céljai elérésének hatékony érvényesülése érdekében történő lojális együttműködés, valamint a büntetés arányosságának, megfelelőségének és megalapozottságának elve fényében a 2008/115[…] irányelv 15. és 16. cikkével ellentétes-e:

1. azon lehetőség, amely szerint büntetőjogilag büntethető a közigazgatási kiutasítási eljárás köztes szakaszának azelőtt történt megsértése, hogy az eljárás a közigazgatásilag még lehetséges legszigorúbb kényszer alkalmazásával befejeződne;

2. azon lehetőség, amely szerint négy évig terjedő szabadságvesztéssel büntethető az együttműködés kiutasítási eljárás során tanúsított hiánya, és különösen a hatóság által hozott első kitoloncolási végzés teljesítésének elmaradása?”

A sürgősségi eljárásról

26 A Corte d’appello di Trento a Bíróság eljárási szabályzatának 104b. cikke alapján a jelen előzetes döntéshozatal iránti kérelem sürgősségi eljárásban történő elbírálását kérte.

27 A kérdést előterjesztő bíróság azzal indokolta e kérelmet, hogy H. El Dridit a Tribunale di Trento által kiszabott büntetés végrehajtása céljából őrizetbe vették.

28 A főtanácsnok meghallgatását követően a Bíróság első tanácsa helyt adott a kérdést előterjesztő bíróság azon kérelmének, hogy az előzetes döntéshozatal iránti kérelmet sürgősségi eljárásban bírálják el.

Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésről

29 A kérdést előterjesztő bíróság kérdése lényegében arra vonatkozik, hogy a 2008/115 irányelvet, nevezetesen annak 15. és 16. cikkét úgy kell-e értelmezni, hogy azzal ellentétes valamely tagállamnak az alapügyben szereplőhöz hasonló olyan szabályozása, amely kizárólag azért rendeli szabadságvesztéssel büntetni valamely harmadik ország jogellenesen tartózkodó állampolgárát, mert e személy – megsértve az ezen állam területének meghatározott határidőn belüli elhagyását elrendelő határozatot – jogszerű indok nélkül továbbra is e területen tartózkodik.

30 A kérdést előterjesztő bíróság e tekintetben az EUSZ 4. cikk (3) bekezdésben szereplő lojális együttműködés elvére, valamint az uniós jog hatékony érvényesülésének biztosítására irányuló célkitűzésre hivatkozik.

31 E tekintetben emlékeztetni kell arra, hogy a (2) preambulumbekezdése értelmében a 2008/115 irányelv célja egy közös normákon alapuló hatékony visszatérési és hazatelepülési politika létrehozását annak érdekében, hogy az érintett személyek emberséges módon, és emberi jogaik és méltóságuk teljes mértékű tiszteletben tartása mellett térhessenek vissza.

32 Amint mind a címéből, mind pedig az 1. cikkéből következik, a 2008/115 irányelv „közös normákat és eljárásokat” állapít meg, amelyeket minden tagállamnak alkalmaznia kell a harmadik országok illegálisan tartózkodó állampolgárainak visszatérésével kapcsolatban. A fent említett kifejezésből, egyúttal ezen irányelv általános rendszeréből is következik, hogy a tagállamok kizárólag az abban előírt feltételek, nevezetesen a 4. cikkében megállapított feltételek esetén térhetnek el az említett normáktól és eljárásoktól.

33 Ebből következik, hogy noha ezen 4. cikk (3) bekezdése lehetőséget biztosít a tagállamok számára, hogy olyan rendelkezéseket fogadjanak el vagy tartsanak fenn, amelyek a 2008/115 irányelv rendelkezéseinél kedvezőbbek a harmadik országok illegálisan tartózkodó állampolgáraira nézve, amennyiben e rendelkezések összeegyeztethetők az irányelvvel, ez az

irányelv azonban nem teszi lehetővé az említett államok számára, hogy az általa szabályozott területen szigorúbb normákat alkalmazzanak.

34 Szintén meg kell jegyezni, hogy a 2008/115 irányelv pontosan meghatározza az egyes tagállamok által a harmadik országok illegálisan tartózkodó állampolgárainak visszatérésére alkalmazandó eljárást, és megállapítja ezen eljárás egymást követő, különböző szakaszai lefolytatásának a sorrendjét.

35 Így legelőször ugyanezen irányelv 6. cikkének (1) bekezdése a tagállamok számára elsődlegesen azon kötelezettséget írja elő, hogy a területükön illegálisan tartózkodó harmadik országbeli állampolgárokra vonatkozóan kiutasítási határozatot adjanak ki.

36 A kiutasítási eljárás ezen első szakaszában – bizonyos kivételektől eltekintve – elsőbbséget kell adni az e kiutasítási határozatból eredő kötelezettség önkéntes teljesítésének, mivel a 2008/115 irányelv 7. cikkének (1) bekezdése előírja, hogy e határozat megfelelő, hét naptól harminc napig terjedő határidőt állapít meg az önkéntes távozásra.

37 Az említett irányelv 7. cikkének (3) és (4) bekezdéséből következik, hogy a tagállamok kizárólag különleges körülmények között, így a szökés kockázatának fennállta esetén írhatnak elő egyfelől a hatóságoknál való rendszeres jelentkezésre, anyagi garancia letétbe helyezésére, okmányok benyújtására vagy egy adott helyen való tartózkodásra vonatkozó kötelezettséget a kiutasítási határozat címzettje számára, másfelől hét napnál rövidebb határidőt is előírhatnak az önkéntes távozásra, vagy el is tekinthetnek ezen határidő megállapításától.

38 Ez utóbbi esetben, valamint abban a helyzetben is, ha a visszatérési kötelezettséget nem teljesítették az önkéntes távozásra megadott határidőn belül, a 2008/115 irányelv 8. cikkének (1) és (4) bekezdéséből következik, hogy a visszatérési eljárások hatékonyságának biztosítása céljából e rendelkezések előírják azon tagállam számára, amely harmadik ország valamely illegálisan tartózkodó állampolgárával szemben kiutasítási határozatot fogadott el, a kitoloncolás arányos módon és az alapvető jogok tiszteletben tartása mellett történő végrehajtásának kötelezettségét, minden szükséges intézkedést meghozva, beleértve adott esetben a kényszerítő intézkedéseket is.

39 E tekintetben az említett irányelv (16) preambulumbekezdéséből, valamint 15. cikke (1) bekezdésének szövegéből következik, hogy a tagállamoknak a lehető legkevésbé kényszerítő intézkedések segítségével kell végrehajtaniuk a kitoloncolást. Ezen államok őrizetbe vétel útján kizárólag abban az esetben foszthatják meg a szabadságától az érintettet, ha az egyes különleges helyzetek értékelésére tekintettel a kiutasítási határozat kitoloncolás formájában történő végrehajtását veszélyezteti az érintett magatartása.

40 E szabadságelvonásnak a 2008/115 irányelv 15. cikke (1) bekezdésének második albekezdésével összhangban a lehető legrövidebbnek kell lennie, és csak addig tartható fenn, amíg a kitoloncolási intézkedések folynak, és kellő körültekintéssel végrehajtásra kerülnek. Az említett 15. cikk (3) és (4) bekezdése szerint e szabadságelvonást ésszerű időközönként felül kell vizsgálni, és meg kell szüntetni, amennyiben a kitoloncolásra már nem látszik ésszerű lehetőség. Ugyanezen cikk (5) és (6) bekezdése az említett szabadságelvonás maximális időtartamát 18 hónapban határozza meg, ez olyan határ, amely minden tagállamra vonatkozik. Ezen irányelv 16. cikkének (1) bekezdése továbbá megköveteli, hogy különleges fogdákban helyezzék el az érintett személyeket, és minden esetben a többi fogva tartottól elkülönítve tartsák őket.

41 Az előzőekből következik, hogy a 2008/115 irányelv által bevezetett visszatérési eljárás szakaszainak egymást követő sorrendje a kiutasítási határozat végrehajtása érdekében meghozandó intézkedések fokozatosságának felel meg, a fokozatosság attól az intézkedéstől, amely a legnagyobb szabadságot biztosítja az érintettnek, vagyis határidőt ad az önkéntes távozására, halad azon intézkedések felé, amelyek leginkább korlátozzák a szabadságát, vagyis a különleges fogdában való őrizet, az arányosság elvét mindezen szakaszok során biztosítani kell.

42 Az előzőekből kiviláglik, hogy még az utóbbi intézkedés alkalmazását – amely a kitoloncolási eljárás keretében az irányelv által megengedett legsúlyosabb szabadságot korlátozó intézkedés – is szigorú korlátokhoz köti az említett irányelv 15. és 16. cikke, mégpedig az érintett harmadik országbeli állampolgárok alapvető jogai tiszteletben tartása biztosításának céljából.

43 Különösen, a 2008/115 irányelv 15. cikkének (5) és (6) bekezdésében előírt maximális időtartam célja, hogy korlátozza a kitoloncolás alatt álló harmadik országbeli állampolgárok fogva tartását (a C-357/09. PPU. sz. Kadzoev-ügyben 2009. november 30-án hozott ítélet [EBHT 2009., I-11189. o.] 56. pontja). A 2008/115 irányelv ily módon figyelembe kívánja venni mind az Emberi Jogok Európai Bírósága ítélkezési gyakorlatát, miszerint az arányosság elve megköveteli, hogy azon személy őrizetbe vétele, aki ellen kiutasítása vagy kiadatása céljából intézkedés van folyamatban, nem hosszabbodhat meg ésszerűtlen időtartamra, azaz nem haladhatja meg a kitűzött cél eléréséhez szükséges időtartamot (lásd különösen az EJEB 2008. január 19-i Saadi kontra Royaume-Uni ítéletét [az Ítéletek és Határozatok Tárában még nem tették közzé], 72. és 74. §), mind pedig az irányelv (3) preambulumbekezdésében hivatkozott, az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága által 2005. május 4-én elfogadott „Kitoloncolásról szóló húsz iránymutatás” nyolcadik iránymutatását. Ezen elv szerint a kitoloncolást megelőző minden őrizetnek a lehető legrövidebbnek kell lennie.

44 Ezen megfontolásokra tekintettel kell megítélni, hogy a 2008/115 irányelvben bevezetett közös szabályokkal ellentétes-e az alapügyben szereplőhöz hasonló nemzeti szabályozás.

45 E tekintetben elsőként meg kell jegyezni, hogy – amint mind a kérdést előterjesztő bíróság, mind pedig az olasz kormány által az írásbeli észrevételeikben adott információkból következik – a 2008/115 irányelvet nem ültették át az olasz jogrendbe.

46 Márpedig az állandó ítélkezési gyakorlat szerint, amikor valamely tagállam határidőn belül elmulasztja átültetni az irányelvet, vagy ha azt nem megfelelően ülteti át, a magánszemélyek hivatkozhatnak ezen állammal szemben ezen irányelv azon rendelkezéseire, amelyek a tartalmuk alapján feltétlenek és kellően pontosak (lásd ebben az értelemben különösen a 152/84. sz. Marshall-ügyben 1986. február 26-án hozott ítélet [EBHT 1986., 723. o] 46. pontját és a C-203/10. sz. Auto Nikolovi ügyben 2011. március 3-án hozott ítélet [az EBHT-ban még nem tették közzé] 61. pontját).

47 Ugyanez érvényes a 2008/115 irányelv 15. és 16. cikkére, amelyek – amint a jelen ítélet 40. pontjából következik – feltétlenek és kellően pontosak ahhoz, hogy nincsen szükség más különleges tényezőkre a tagállamok általi végrehajthatóságuk érdekében.

48 Egyébiránt a H. El Dridi helyzetében lévő személy a 2008/115 irányelv személyi hatálya alá tartozik, mivel a 2. cikke (1) bekezdésének szövege értelmében az a valamely tagállam területén illegálisan tartózkodó harmadik országbeli állampolgárokra alkalmazandó.

49 Amint a főtanácsnok állásfoglalásának 22–28. pontjában arra rámutatott, ezt a következtetést nem kérdőjelezheti meg ezen irányelv 2. cikke (2) bekezdésének b) pontja, amely lehetővé teszi a tagállamoknak, hogy úgy döntsenek, hogy nem alkalmazzák ezt az irányelvet azokra a harmadik országbeli állampolgárokra, akiket a nemzeti jogszabályok szerint büntetőjogi szankcióként vagy büntetőjogi szankció következményeként utasítanak ki, vagy akik kiadatási eljárás alatt állnak. Az előzetes döntéshozatalra utaló határozatból ugyanis kitűnik, hogy az alapügyben a visszatérési kötelezettség a torinói prefektus 2004. május 8-i határozatából ered. Egyébiránt az említett rendelkezésben foglalt büntetőjogi szankciók nem az önkéntes távozásra előírt határidő teljesítésének elmaradására vonatkoznak.

50 Másodsorban meg kell állapítani, hogy noha a torinói prefektus 2004. május 8-i határozata – mivel az államterület elhagyására vonatkozó kötelezettséget állapít meg H. El Dridi számára – a 2008/115 irányelv 3. cikkének 4. pontjában meghatározott „kiutasítási határozat” fogalma alá tartozik, amelyre az irányelv 6. cikkének (1) bekezdése, valamint 7. cikkének (1) bekezdése vonatkozik, az alapügyben szereplő olasz szabályozásban szereplő kitoloncolási eljárás érezhetően különbözik az ezen irányelvben bevezetett eljárástól.

51 Így, míg ez az irányelv előírja, hogy hét naptól harminc napig terjedő határidőt kell megállapítani az önkéntes távozásra, a 286/1998. sz. törvényerejű rendelet nem írja elő ezen intézkedés alkalmazását.

52 Ezt követően a tagállamok által a 2008/115 irányelv 8. cikkének (4) bekezdése alapján alkalmazható kényszerítő intézkedéseket illetően, mint például a 286/1998. sz. törvényerejű rendelet 13. cikkének (4) bekezdésében előírt kitoloncolás, meg kell állapítani, hogy abban a helyzetben, amikor az ilyen intézkedések nem teszik lehetővé a kívánt eredmény elérését, azaz valamely harmadik országbeli azon állampolgár kitoloncolását, akivel szemben azokat elrendelték, a tagállamok szabadon elfogadhatnak – akár büntető jellegű – intézkedéseket is, amelyek többek között lehetővé teszik ezen állampolgárok visszatartását attól, hogy jogellenesen tartózkodjanak ezen államok területén.

53 Meg kell azonban jegyezni, hogy főszabály szerint a büntetőjogi jogszabályok és a büntetőeljárás szabályai a tagállamok hatáskörébe tartoznak, ezt a jogterületet mégis befolyásolhatja az uniós jog (lásd ebben az értelemben különösen a 203/80. sz. Casati-ügyben 1981. november 11-én hozott ítélet [EBHT 1981., 2595. o.] 27. pontját; a 186/87. sz. Cowan-ügyben 1989. február 2-án hozott ítélet [EBHT 1989., 195. o.] 19. pontját és a C-226/97. sz. Lemmens-ügyben 1998. június 16-án hozott ítélet [EBHT 1998., I-3711. o.] 19. pontját).

54 Ebből következik, hogy annak a körülménynek az ellenére, hogy sem az EK 63. cikk első bekezdése 3. pontjának b) alpontja – amely rendelkezést az EUMSZ 79. cikk (2) bekezdésének c) pontja megismétli –, sem az EK-Szerződés e rendelkezése alapján elfogadott 2008/115 irányelv nem zárja ki a tagállamok büntetőjogi hatáskörét az illegális bevándorlás és tartózkodás területén, ez utóbbiaknak oly módon kell kiigazítaniuk az e területre vonatkozó jogszabályaikat, hogy biztosítsák az uniós jog tiszteletben tartását.

55 Az említett államok különösen nem alkalmazhatnak olyan – akár büntetőjogi – szabályozást, amely veszélybe sodorhatja a valamely irányelv által követett célok megvalósítását, és ennélfogva megfoszthatja azt hatékony érvényesülésétől.

56 Az EUSZ 4. cikk (3) bekezdésének második és harmadik albekezdése értelmében ugyanis a tagállamok többek között „a Szerződésekből, illetve az Unió intézményeinek intézkedéseiből eredő kötelezettségek teljesítésének biztosítása érdekében megteszik a megfelelő általános vagy különös intézkedéseket”, és „tartózkodnak minden olyan intézkedéstől, amely veszélyeztetheti az Unió célkitűzéseinek megvalósítását”, beleértve az irányelvek által kitűzött célokat is.

57 Pontosabban a 2008/115 irányelvet illetően emlékeztetni kell arra, hogy a (13) preambulumbekezdése értelmében a kényszerítő intézkedésekre kifejezetten alkalmazni kell az arányosság és a hatékonyság elvét a felhasznált módszerek és a kitűzött célok vonatkozásában.

58 Következésképpen a tagállamok a kitoloncolásnak az említett irányelv 8. cikke (4) bekezdésének megfelelően történő foganatosítása érdekében elfogadott kényszerítő intézkedések sikertelenségének orvoslása céljából nem írhatnak elő a 286/1998. sz. törvényerejű rendelet 14. cikkének (5b) bekezdésében szereplő büntetéshez hasonló, szabadságelvonással járó büntetést kizárólag azzal az indokkal, hogy valamely harmadik ország állampolgára továbbra is jogellenesen valamely tagállam területén tartózkodik azt követően, hogy az államterület elhagyását elrendelő határozatot közölték vele, és az ebben a határozatban megjelölt határidő letelt, hanem a tagállamoknak folytatniuk kell erőfeszítéseiket a kiutasítási határozat végrehajtása céljából, amely határozat továbbra is kifejti joghatásait.

59 Egy ilyen büntetés – különösen a feltételei és az alkalmazásának módja miatt – veszélyeztetheti az említett irányelv által kitűzött cél megvalósítását, vagyis a jogellenesen tartózkodó harmadik országbeli állampolgárok hatékony visszatérési és hazatelepülési politikájának a megvalósítását. Különösen, amint a főtanácsnok állásfoglalásnak 42. pontjában arra rámutatott, az alapügyben szereplőhöz hasonló nemzeti szabályozás meggátolhatja a 2008/115 irányelv 8. cikke (1) bekezdésében szereplő intézkedések alkalmazását, és a késleltetheti a kiutasítási határozat végrehajtását.

60 Ez nem zárja ki a tagállamok azon lehetőségét, hogy a 2008/115 irányelv elveit és célját tiszteletben tartva olyan rendelkezéseket fogadjanak el, amelyek azokat a helyzeteket szabályozzák, amikor a kényszerítő intézkedések nem teszik lehetővé a területükön illegálisan tartózkodó harmadik állambeli állampolgárok kitoloncolását.

61 A fentiekre tekintettel, a kérdést előterjesztő bíróság feladata – amely bíróság az uniós jog rendelkezéseit hatáskörének keretei között alkalmazni, és ezek teljes érvényesülését biztosítani hivatott –, hogy eltekintsen a 286/1998. sz. törvényerejű rendelet mindazon rendelkezésének alkalmazásától, amely a 2008/115 irányelv megoldásával ellentétes, nevezetesen e törvényerejű rendelet 15. cikke (5b) bekezdésének alkalmazásától (lásd ebben az értelemben a 106/77. sz. Simmenthal-ügyben 1978. március 9-én hozott ítélet [EBHT 1978., 629. o.] 24. pontját, a C-462/99. sz. Connect Austria ügyben 2003. május 22-én hozott ítélet [EBHT 2003., I-5197. o.] 38. és 40. pontját, valamint a C-188/10. és C-189/10. sz., Melki és Abdeli egyesített ügyekben 2010. június 22-én hozott ítélet [az EBHT-ban még nem tették közzé] 43. pontját). Ennek során a kérdést előterjesztő bíróságnak kellő figyelmet kell fordítania az enyhébb büntetés visszaható hatályú alkalmazásának elvére, amely a tagállamok közös alkotmányos hagyományainak része (a C-387/02., C-391/02. és C-403/02. sz., Berlusconi és társai egyesített ügyekben 2005. május 3-án hozott ítélet [EBHT 2005., I-3565. o.] 67–69. pontja, valamint a C-420/06. sz. Jager-ügyben 2008. március 11-én hozott ítélet [EBHT 2008., I-1315. o.] 59. pontja).

62 Ennélfogva azt a választ kell adni az előterjesztett kérdésre, hogy a 2008/115 irányelvet, különösen annak 15. és 16. cikkét úgy kell értelmezni, hogy azzal ellentétes valamely tagállamnak az alapügyben szereplőhöz hasonló olyan szabályozása, amely kizárólag azért rendeli szabadságvesztéssel büntetni valamely harmadik ország jogellenesen tartózkodó állampolgárát, mert e személy – megsértve az ezen állam területének meghatározott határidőn belüli elhagyását elrendelő határozatot – jogszerű indok nélkül továbbra is e területen marad.

A költségekről

63 Mivel ez az eljárás az alapeljárásban részt vevő felek számára a kérdést előterjesztő bíróság előtt folyamatban lévő eljárás egy szakaszát képezi, ez a bíróság dönt a költségekről. Az észrevételeknek a Bíróság elé terjesztésével kapcsolatban felmerült költségek, az említett felek költségeinek kivételével, nem téríthetők meg.

A fenti indokok alapján a Bíróság (első tanács) a következőképpen határozott:

A harmadik országok illegálisan tartózkodó állampolgárainak visszatérésével kapcsolatban a tagállamokban használt közös normákról és eljárásokról szóló, 2008. december 16-i 2008/115/EK európai parlamenti és tanácsi irányelvet, különösen annak 15. és 16. cikkét úgy kell értelmezni, hogy azzal ellentétes valamely tagállamnak az alapügyben szereplőhöz hasonló olyan szabályozása, amely kizárólag azért rendeli szabadságvesztéssel büntetni valamely harmadik ország jogellenesen tartózkodó állampolgárát, mert e személy – megsértve az ezen állam területének meghatározott határidőn belüli elhagyását elrendelő határozatot – jogszerű indok nélkül továbbra is e területen marad.

Aláírások

Fordítás!

Szerbia, mint menedéket nyújtó ország

A menedékkérők és nemzetközi védelemben részesülő személyek szerbiai helyzetével kapcsolatos megfigyelések

ENSZ Menekültügyi Főbiztosság
(UNHCR)
2012. augusztus

Tartalom

Bevezetés **3**

Általános háttér **4**

A szerb menekültügyi rendszer bemutatása **5**

1. Hozzáférés a menedékjogi eljáráshoz **6**

2. Menedékkérők fogva tartása és a szabad mozgás korlátozása **7**

3. A menedékjogi eljárás minősége **8**

3.1. Eljárás és gyakorlat első fokon 10

3.1.1. A menedékkérelem benyújtására vonatkozó szándék jelzése, adatfelvétel 10

3.1.2. A menedékkérő regisztrálása a Menekültügyi Hivatalban és elhelyezés a menekültközpontban 11

3.1.3. Menedékkérelem benyújtása 12

3.1.4. Interjú 12

3.1.5. Információk feldolgozása és döntéshozatal 14

3.2. Eljárás és gyakorlat másod- és harmadfokon 17

4. Kísérő nélküli kiskorúak **18**

4.1. Azonosítás és a megfelelő testülethez utalás 19

4.2. Befogadás/ellátás 20

4.3. A gyámsági rendszer 20

4.4. Menedékjogi eljárás kísérő nélküli kiskorú menedékkérők számára 21

5. Menedékkérők elhelyezése és a befogadással/ellátással kapcsolatos egyéb támogatás **22**

5.1. Általános helyzet 22

5.2. A banja koviljacai központ 24

5.3. A bogovadjai központban 25

6. Kitoloncolás veszélye **26**

Következtetések **27**

Bevezetés

1. Alapszabálya értelmében, valamint az 1951. évi egyezmény 35. cikkével és az 1967. évi jegyzőkönyv II. cikkével összhangban az ENSZ Menekültügyi Főbiztosságának (UNHCR) feladata annak nyomon követése, hogy a részes államok milyen mértékben valósítják meg a menekültek helyzetéről szóló 1951. évi egyezmény és a kapcsolódó 1967. évi jegyzőkönyv rendelkezéseit.

2. Annak fényében, hogy az utóbbi időben nőtt a Szerb Köztársaságban (Szerbia) benyújtott menedékkérelmek száma, valamint számos uniós tagország küld vissza menedékkérőket Szerbiába a „biztonságos harmadik ország" elvére hivatkozva,[1] az UNHCR úgy döntött, átvilágítja a Szerbiában alkalmazott menekültügyi eljárást, hogy az eredmények tükrében konkrét ajánlásokat fogalmazzon meg, továbbá értékelje Szerbiát mint menedéket nyújtó országot.[2]

3. Ez a dokumentum a szerb menekültügyi rendszer értékelését tartalmazza, beleértve a hozzáférést az eljárásokhoz, az elbírálási mechanizmusok minőségét, a kísérő nélküli kiskorú gyermekek kezelését, valamint a befogadással, elhelyezéssel és fogva tartással kapcsolatos szempontokat. Fokozott hangsúlyt kapott a biztonságos harmadik ország koncepciójának alkalmazása a kérelmek elbírálása során.

4. A fentiek alapján az UNHCR megállapítja, hogy a szerb menekültügyi rendszer több ponton fejlesztésre szorul, és megjegyzi, hogy a rendszer jelenleg nem rendelkezik megfelelő erőforrásokkal és kapacitással ahhoz, hogy megfelelő védelmet nyújtson a „*refoulement"* (visszaküldés) ellen, mivel nem biztosít kellő lehetőséget a menedékkérők számára ahhoz, hogy azok tisztességes és hatékony menedékjogi eljárásban vegyenek részt. Továbbá a szerb menekültügyi rendszer jelenlegi állapotának fényében az ország nem tekinthető biztonságos harmadik országnak, és ennek megfelelően az UNHCR felszólítja a részes államokat, hogy ezen az alapon ne küldjenek vissza Szerbiába menedékkérőket.

---

[1] A „biztonságos harmadik ország" koncepciója arra a feltevésre épül, hogy a kérelmező már folyamodhatott volna, és folyamodnia is kellett volna menedékért, ha az adott országba – ahol végül kérelmét benyújtotta – vezető útja során biztonságos országon is átutazott. A koncepciót a legtöbb európai országban alkalmazzák, bár más területeken kevésbé bevett gyakorlat. Általánosságban lásd ENSZ Menekültügyi Főbiztossága: *Globális konzultáció a nemzetközi védelemről/harmadik irány: menedékjogi eljárások (tisztességes és hatékony menedékjogi eljárások)*, 2001. május 31., EC/GC/01/12, http://www.unhcr.org/refworld/docid/3b36f2fca.html.

[2] Lásd még Magyar Helsinki Bizottság, *Szerbia mint biztonságos harmadik ország: egy hibás előfeltevés*, 2011. szeptember, http://www.unhcr.org/refworld/docid/4e815dec2.html, és Magyar Helsinki Bizottság, *Szerbia mint biztonságos harmadik ország: felülvizsgálat*, 2012. június, http://www.unhcr.org/refworld/docid/4fe86f992.html.

Általános háttér [3]

5. Szerbia csatlakozott az ENSZ 1951. évi menekültügyi egyezményéhez és a 1967. évi jegyzőkönyvhöz, alkotmánya pedig rendelkezik a menedékhez való jogról.[4] Ezzel összhangban 2007 novemberében elfogadták a menedékjogi törvényt, amely 2008. április 1-jén lépett hatályba, és ettől kezdve Szerbia teljes felelősséget vállalt a menedékkérelmek elbírálásáért.[5]

6. Szerbia az 1992 és 1995 közötti háborús konfliktus óta fogad menekülteket a volt Jugoszlávia országaiból. E menekültek státusza nem a 2007. évi menedékjogi törvényből és a jelen dokumentumban bemutatott, menekültügyi rendszerből adódik. E menekültek hasonló jogokat élveznek a szerb állampolgárokhoz, és legtöbbjük hozzáfér egy egyszerűsített honosítási eljáráshoz Szerbiában. Jelenleg kb. 66 ezer horvát menekült tartózkodik Szerbiában, számukra folyamatban van tartós megoldás kidolgozása. Ezen túlmenően Szerbiában tartózkodik 210 ezer személy, akik 1999-ben menekültek el Koszovóból. Közülük mintegy 97 ezer szorul támogatásra.[6] A szerb kormány továbbra is számos szolgáltatást nyújt az otthonukat elhagyni kényszerült koszovói menekülteknek. A nemzetközi közösség az Európai Unió és a térség államainak vezetésével, valamint az UNHCR támogatásával minden eszközzel igyekszik gondoskodni a régióban levő, otthonukat elhagyni kényszerült menekültek számára tartós megoldás kidolgozásáról (főleg lakhatási támogatáson keresztül), melyből a Szerbiában tartózkodó menekültek is profitálnak.[7]

---

[3] Más megjegyzés hiányában a dokumentumban szereplő információk forrásai a Szerb Belügyminisztérium, az UNHCR szerbiai, magyarországi és Macedónia Volt Jugoszláv Köztársaságbeli irodái, a közmédia, valamint az UNHCR civil partnerszervezeteinek jelentései.

[4] *A Szerb Köztársaság Alkotmánya*, 2006. szeptember 30., elérhető itt: http://www.unhcr.org/refworld/docid/4b5579202.html. Az 57. cikk leszögezi, hogy „bármely külföldi állampolgár, aki megalapozottan fél attól, hogy faja, neme, anyanyelve, vallása, származása, valamilyen csoporthoz tartozása vagy politikai nézetei miatt üldözésnek lenne kitéve, jogosult a menedékre a Szerb Köztársaságban." A cikk azt is leszögezi, hogy a menedékjogi eljárást a jogszabályoknak kell rendezniük.

[5] *Menedékjogi törvény* [Szerbia], 2007. november 26., elérhető itt: http://www.unhcr.org/refworld/docid/47b46e2f9.html. 2008. április 1. előtt mandátumával összhangban az UNHCR bírálta el a Szerbiában benyújtott menedékkérelmeket.

[6] Lásd: *Az országon belül otthonukat elhagyni kényszerült személyek szükségleteinek felmérése a Szerb Köztársaságban*, amelyet az UNHCR és a Szerb Köztársaság Menekültügyi Biztossága állított össze 2010-ben, elérhető itt: http://www.unhcr.rs/media/IDP_Needs_AssessmentENGLISH.pdf

[7] Lásd: *Közös nyilatkozat a kényszervándorlás jelenségének megszüntetéséről és tartós megoldások kidolgozásáról a speciális szükségletekkel bíró menekültek és a hazájukon belül otthonukat elhagyni kényszerült személyek számára*, melyet Bosznia-Hercegovina, Montenegró, a Horvát Köztársaság és a Szerb Köztársaság írt alá 2011. november 7-én, elérhető itt: http://www.unhcr.org/4ec22a979.pdf

7. A régióban zajló kényszervándorlás következményei mellett Szerbia jelenleg elsősorban tranzitország Ázsiából és a Közel-Keleti országokból az EU tagállamokba tartó, vegyes összetételű migrációs folyamatok számára. Kormányzati források arról tájékoztatták az UNHCR-t, hogy a Szerbiába szabálytalanul érkező migránsok mindössze kb. egyharmada nyújt be menedékkérelmet, hogy elkerülje a szabálytalanul migrálókra váró őrizetbe vételt. Az Állami Hírügynökségnek (TANJUG) írt megjegyzésében Milorad Veljovic, az országos rendőrfőkapitány jelezte, hogy 2011 januárja és novembere között mintegy 9500 szabálytalan migránst azonosítottak a hatóságok Szerbiában.[8] Hivatalos adatok szerint 2011-ben 3132 személy jelezte, hogy menedékkérelmet szeretne benyújtani, bár túlnyomó többségük továbbutazik más EU-tagállamokba vagy még az előtt, hogy regisztrálnák őket a Menekültügyi Hivatalnál, vagy az elbírálási folyamat valamely későbbi fázisában, de még a jogerős döntés előtt.

A szerb menekültügyi rendszer bemutatása

8. A menedékjogi törvénnyel összhangban a Belügyminisztérium (BM) és a Szerb Köztársaság Menekültügyi Biztossága (SZKMB – független kormányzati testület), kompetenciáiknak megfelelően a menekültügyi rendszer különböző részterületeit felügyelik. A menedékjogi eljárások lefolytatásáért az egyelőre *ad hoc* alapon, a BM Határrendészeti Igazgatóságának felügyelete alatt működő Menekültügyi Hivatal felel, melynek hivatalos létrehozása még várat magára. A menedékkérők elhelyezésére szolgáló befogadóállomásokat az SZKMB felügyeli.

9. A menedékjogi törvény 2007-es elfogadását követően az UNHCR segítségével és EU-források bevonásával Szerbia kidolgozott egy menedékjogi keretrendszert, amely nagy vonalakban összhangban áll a nemzetközi standardokkal. Annak fényében, hogy a közelmúltban nőtt a menedékkérők száma, a jogi háttér kidolgozása mellett Szerbia jelentős erőfeszítéseket tett az ellátó, befogadó rendszer infrastruktúrájának fejlesztése érdekében is. A menedékkérők növekvő száma azonban egyre nagyobb terhet ró az *ad hoc* alapon működő Menekültügyi Hivatalra, amely jelenleg nem rendelkezik megfelelő kapacitással és erőforrásokkal a menedékkérelmek megfelelő feldolgozásához. 2008-ban 77 személyt regisztráltak menedékkérőként Szerbiában. Ez a szám 2009-ben 275-re nőtt. 2010-ben már 522 volt a menedékkérők száma. 2011-ben több mint 3100 személy azonositottak menedékkérőként Szerbiában, ám kevesebb mint 500 tudta regisztráltatni magát a Menekültügyi Hivatalnál.

10. Bár sok menedékkérő már a folyamat korai fázisában odahagyja az eljárást, hogy továbbutazzon, vannak azonban a menedékjogi eljárás hiányosságaira és lassúságára visszavezethető hiányosságok is. Sokan úgy érzik, hogy nincs

[8] TANJUG, *Illegális migránsok – egy jellemző probléma*, 2011. december 12., elérhető itt: http://www.tanjug.rs/news/26947/illegal-migrants--common-problem.htm.

tényleges esélyük a menekültstátusz megszerzésére, csak kevesen tudják regisztráltatni magukat sikeresen a hatóságnál, és még kevesebben tudnak benyújtani teljes kérelmet és jutnak el a személyes meghallgatás fázisáig. Mióta 2008-ban a szerb kormány átvette a menedékkérelmek elbírálásának feladatát az UNHCR-től (további részletekért lásd a 36. bekezdést), egyetlen menedékkérő sem kapott menekültstátuszt. Ez a tény önmagában – a konkrét esetek vizsgálata nélkül – még nem feltétlenül bizonyítja, hogy a menedékkérelmek elbírálásának minősége problematikus. A legtöbb esetben azonban arra hivatkozva utasítják el a kérelmet a hatóságok - nem is vizsgálva meg annak érdemi részét -, hogy a menedékkérő biztonságos harmadik országból érkezett.

11. Bár 2011-ben Szerbiában lényegesen magasabb volt a menedékkérők száma, mint a környező országokban, a térség államai hasonló problémákkal küzdenek a menekültüggyel kapcsolatban, ideértve például a szükséges kapacitás és a menekültügyi rendszerek működtetésével kapcsolatos tapasztalatok hiányát.

1. Hozzáférés a menedékjogi eljáráshoz

12. A Szerbiában nemzetközi védelemért folyamodó személyek a határon vagy az ország területére való belépés után jelezhetik a hatóságoknak menedékkérési szándékukat. A regisztrációt mindkét esetben a rendőrség végzi. A Menekültügyi Hivatal adatai szerint a menedékkérők túlnyomó többsége az ország területére való belépés után regisztrálja magát, őket a rendőrség a Menekültügyi Hivatalhoz utalja. A határrendészet nagyon ritkán utal menedékkérőket a határról a Hivatalhoz. Ez leginkább olyan esetekben fordul elő, amikor a határőrség Szerbia területét szabálytalanul elhagyót fog el (rendszerint Magyarországra tartva).

13. Az UNHCR Macedónia Volt Jugoszláv Köztársaságban lévő irodája több olyan esetről is beszámolt, amikor harmadik ország állampolgára szabálytalanul kísérelt meg belépni Szerbia területére, és elfogása után azonnal átadták az adott ország határrendészetének. Közülük néhányan jelezték a szerb határőröknek, hogy menedéket kérnek. Voltak köztük olyanok is, akiket egy dél-szerbiai helyi bíróság elé állítottak (Presevo, Bujanovac vagy Vranje városban), illegális határátlépés miatt elítéltek, majd rövid fogva tartás után kiadtak Macedónia Volt Jugoszláv Köztársaságnak. A Szerbiából kitoloncolt menedékkérőkkel készített interjúk szerint a kitoloncolás folyamata nem mindig zajlik a hivatalos eljárások betartásával. A beszámolók szerint előfordul, hogy a szerb rendőrség busszal a macedón határ közelébe szállítja az érintetteket, akiknek onnan önállóan kell visszajutniuk Macedónia Volt Jugoszláv Köztársaság területére.

14. A repülőtéren történő menedékjogi kérelmezéssel kapcsolatban a Szerbia által az Európai Bizottságnak szolgáltatott adatok szerint 2009-ben és 2010-ben a

szerb hatóságok kb. 1500 esetben tagadták meg, hogy a külföldi belépjen a Belgrádi Nemzetközi Repülőtér területére.[9] Ebben az időszakban egyetlen személy fért hozzá a menedékjogi eljáráshoz a repülőtéren, akinek az esetében az UNHCR beavatkozott. A Határrendészeti Igazgatóság beszámolója szerint azon személyek közül, akik belépését a reptér területére nem engedélyezték, senki nem jelezte szándékát, hogy menedéket szeretne kérni Szerbiában. Ugyanakkor abban az időszakban, amikor mandátumával összhangban még az UNHCR végezte a menedékkérelmek elbírálását (1976–2008), évente több tucat személy kért menedéket. A Menekültügyi Hivatal nem látogat el rendszeresen a repülőtérre, és a hivatalos beszámolók szerint nincs tudomása arról, hogy bárki a repülőtéren menedékkérelmet kívánt volna benyújtani. 2011-ben és 2012 első félévében a helyzet nem változott.

Ajánlások:

- Tegyék lehetővé a menedékkérők számára, hogy azok beléphessenek az ország területére, ennek kapcsán a nemzetközi menekültügyi és emberi jogi dokumentumoknak megfelelően maximális mértékben tartsák tiszteletben a visszaküldés tilalmát (*non-refoulement)*;
- Dolgozzanak ki jól működő beléptetési mechanizmust (határellenőrzés) annak érdekében, hogy a határrendészet teljesíthesse azon kötelezettségét, mely szerint biztosítania kell a menedékkérők hozzáférését a menedékjogi eljáráshoz.[10] Ez foglaljon magában képzési programot is, valamint a program fenntarthatóságát biztosító mechanizmust;
- Annak érdekében, hogy a visszaküldés tilalmának (*non-refoulement)* elve ne sérüljön, tegyék kötelezővé a hatóságok számára meghallgatás lefolytatását valamennyi visszairányítással kapcsolatos döntés előtt.

2. Menedékkérők fogva tartása és a szabad mozgás korlátozása

15. Szerbia elismerést érdemel, amiért nagymértékben tiszteletben tartja a menedékkérők szabad mozgáshoz és szabadsághoz való jogát. A szerb hatóságok jellemzően nem korlátozzák a menedékkérők szabad mozgáshoz való jogát, nem tartják fogva őket a menedékjogi eljárás ideje alatt, bár erre egyébként a menedékjogi törvény lehetőséget nyújt.

[9] Az Európai Bizottság által Szerbia kormányától kért információk, melyek célja a Szerbia Európai Uniós tagsági kérelmével kapcsolatos állásfoglalás előkészítése, 2010. november, elérhető itt: http://www.media.srbija.gov.rs/medeng/documents/questionnaire_srb.pdf. Szerbia válaszai az EB kérdéseire, elérhető a Szerb Köztársaság kormányzati weboldalán, 24. fejezet, 14. kérdés, elérhető itt: http://www.srbija.gov.rs/?change_lang-en.

[10] Lásd: ENSZ Menekültügyi Főbiztosa: *A védelemmel kapcsolatos képzési kézikönyv határőrök és határrendészek számára*, 2011. április 1., elérhető itt: http://www.unhcr.org/refworld/docid/4ddf40d12.html

16. A menedékjogi törvény 51. cikke szerint a szabad mozgáshoz való jog három esetben korlátozható: (1) a személyazonosság megállapítása céljából; (2) a külföldi személy jelenlétének biztosítása érdekében a menedékjogi eljárás folyamán, ha (a) joggal feltételezhető, hogy az érintett személy csak azért nyújtott be menedékkérelmet, hogy a kitoloncolást elkerülje, vagy ha (b) a kérelem alapját képező alapvető információk csak a menedékkérőtől szerezhetők meg, ezért jelenléte az eljárás során elengedhetetlen; és (3) a vonatkozó jogszabályoknak megfelelően nemzetbiztonsági és közbiztonsági érdekekre hivatkozva. A mozgás szabadságát korlátozó intézkedések közé tartozik (1) a menedékkérő kötelezése arra, hogy a *Padinska Skela* befogadóközpontban tartózkodjon, ahol a bentlakók folyamatos rendőri megfigyelés alatt állnak; és (2) annak megtiltása a menedékkérő számára, hogy elhagyja a menekültszállást, illetve egy konkrét helyet vagy körzetet.[11]

3. A menedékjogi eljárás minősége

17. Bár az országban működik megfelelő jogi keretrendszer és nemzeti ellátó/befogadórendszer, a menekültügyi rendszer – és különösen a Menekültügyi Hivatal – nem képes megfelelően kezelni a növekvő számban benyújtott menedékkérelmeket. Továbbá mióta a szerb kormány 2008-ban átvette a menedékkérelmek elbírálásának feladatát, az országban az elismerési arány nulla[12]. Ennek hátterében több tényező áll, köztük az, hogy a hatóságok túlzott mértékben alkalmazzák a biztonságos harmadik ország elvét (lásd 3.1.5.).

Év	Menedékkérelem benyújtásának szándékát jelezte	Regisztrálta a Menekültügyi Hivatal[13]	Menedékkérelmet nyújtott be[14]	Meghallgatás	Menekült státuszt kapott	Kiegészítő védelemben részesült
2011	3134	488	248	118	0	0
2012 (első 6 hónap)	974	298	182	47	0	0

18. A menedékjogi eljárás fejlesztésének elsődleges akadálya az, hogy a Menekültügyi Hivatal hivatalos létrehozása várat magára. Jelenleg *ad hoc* jelleggel, a BM Határrendészeti Igazgatóságának felügyelete alatt működik. A Menekültügyi Hivatal nem rendelkezik a szükséges számú képzett szakemberrel ahhoz, hogy hatékonyan és alaposan megvizsgálja és elbírálja a benyújtott kérelmeket – a Hivatal elvileg 11 munkatárssal működik, de ebből

[11] Menedékjogi törvény, 52. cikk

[12] Az „elismerési arány" a megítélt menekültstátuszok számának és az első fokon hozott összes döntés százalékos aránya egy adott időszakban.

[13] A regisztrált személyek már átmentek a menedékjogi eljárás második fázisán, melynek során megállapítják a menedékkérők személyazonosságát, valamint ujjlenyomatot vesznek tőlük és fényképet készítenek róluk. A törvény értelmében e fázis végén a hatóságok kötelesek személyazonosító kártyát kiadni a menedékkérőnek.

[14] A menedékkérelem benyújtása a folyamat harmadik fázisa.

jelenleg csak hét pozíció van betöltve, és e hétből mindössze négyen vesznek részt a menedékkérők meghallgatásában. Továbbá a BM nem különít el költségvetési forrásokat a Menekültügyi Hivatal számára, így az alapvető szolgáltatások költségeit – például tolmácsolás az eljárások során és ingyenes jogi tanácsadás a menedékkérők számára – továbbra is az UNHCR fedezi.

19. Szintén aggályos, hogy a Menekültügyi Hivatal a Határrendészeti Igazgatóság keretein belül működik, így nem független a rendfenntartó rendszertől. A menedékjogi eljárást rendőrök folytatják le, akik gyakran nem rendelkeznek megfelelő ismeretekkel/képzéssel a nemzetközi menekültvédelem alapelveivel és azok alkalmazásával kapcsolatban. A menedékjogi törvény 19. cikke előírja, hogy a Menekültügyi Hivatalban dolgozó, a menedékjogi eljárásokban részt vevő személyzet számára speciális képzést kell biztosítani. E munkatársak elsősorban a rendfenntartás és a határrendészet területén rendelkeznek szaktudással, a menekültügyi eljárásokkal és a menekültvédelemmel kapcsolatban azonban nem rendelkeznek megfelelő ismeretekkel. A Hivatal azon munkatársait, akik már kaptak speciális képzést, gyakran áthelyezik a Belügyminisztériumon belül, ami újabb képzési program lebonyolítását teszi szükségessé a helyükre kerülő személyzet számára, ráadásul megfosztja a Menekültügyi Hivatalt a felkészült, tapasztalattal és folyamatosan bővülő ismeretekkel rendelkező szakemberektől.

20. Az, hogy a menedékjogi eljárás során a meghallgatásokat rendőrök vezetik, kétségeket ébreszt a menedékkérőkben az eljárás bizalmi jellegét és pártatlan természetét illetően, pedig a bizalom elengedhetetlen ahhoz, hogy a kérelmezők őszintén és nyíltan válaszoljanak a meghallgatás során feltett kérdésekre. Az UNHCR azt javasolja, hogy a menekültügyi rendszer fejlesztése során közigazgatási (tehát nem közrendvédelmi) testületet bízzanak meg a meghallgatás lefolytatásával és a döntéshozatallal.[15]

Ajánlások:

- A menedékjogi törvénnyel összhangban tegyék hivatalos szervvé a Menekültügyi Hivatalt, különítsenek el számára megfelelő költségvetési forrásokat, valamint biztosítsanak számára megfelelő számú szakembert;
- A Menekültügyi Hivatal polgári/közigazgatási szervezet keretében működjön;
- Dolgozzanak ki képzési programokat a rendfenntartó szervek dolgozói és az 1951. évi egyezménnyel kapcsolatban érintett más tisztviselők számára, és

[15] Lásd: ENSZ Menekültügyi Főbiztosság: Az *UNHCR észrevételei az Európai Bizottság Európai Parlamenti és Tanácsi irányelvre vonatkozó javaslatával kapcsolatban, melynek tárgya a nemzetközi védelem megítélésével és visszavonásával kapcsolatos eljárás minimumszabályai a tagállamokban (COM(2009)554, 2009. október 21.)*, 2010. augusztus, 10. oldal, elérhető itt: http://www.unhcr.org/refworld/docid/4c63ebd32.html; Lásd még, Az ENSZ Menekültügyi Főbiztosa: *A menedékjogi eljárások fejlesztése: a jog és a gyakorlat összehasonlító elemzése és kapcsolódó ajánlások – főbb eredmények és ajánlások*, 2010. március, elérhető itt: http://www.unhcr.org/refworld/docid/4bab55752.html.

alakítsanak ki olyan mechanizmusokat, amelyek révén biztosítható a képzési programok fenntarthatósága.

3.1. Eljárás és gyakorlat első fokon

21. A Menekültügyi Hivatal által lefolytatott elsőfokú eljárás öt fázisból áll: (1) a menekült jelzi szándékát, hogy menedéket szeretne kérni, a rendőrség rögzíti az adatokat; (2) megtörténik a menedékkérő regisztrációja; (3) a menedékkérő benyújtja kérelmét; (4) formális meghallgatás; és (5) döntéshozatal.

22. A menedékjogi törvény nem határozza meg, milyen időtartamon belül kell a Menekültügyi Hivatalnak lefolytatnia az eljárás első két fázisát. Azonban a közigazgatási eljárásról szóló törvény értelmében a harmadik fázis, vagyis a menedékkérelem benyújtása és az utolsó fázis, vagyis a kérelem ügyében hozott határozat kibocsátása között maximum 60 nap (két hónap) telhet el. A gyakorlatban az alábbiakban ismertetett csúszások miatt az utolsó három fázis időtartama gyakran meghaladja az előírt 60 napot.

3.1.1. A menedékkérésre vonatkozó szándék jelzése, adatfelvétel[16]

23. A menedékjogi eljárás első fázisa akkor veszi kezdetét, amikor a BM egy illetékes tisztviselője – rendszerint egy rendőr – regisztrálja az érintett személy menedékkérési szándékát. Az esetek túlnyomó többségében a menedékkérőket az SZKMB által üzemeltetett két menekültközpont valamelyikébe utalják.

24. Amikor egy személy a határon – vagy már az országon belül egy rendőrnek – jelzi, hogy menedéket szeretne kérni, az illetékes rendőrtisztviselő felveszi az adatait. A folyamat során a menedékkérő számára tanúsítványt bocsátanak ki, amely tartalmazza a menedékkérő általa megadott, vagy a nála lévő iratok alapján megállapított személyi adatait. A tanúsítvány igazolja, hogy a személy jelezte menedékkérési szándékát, és jogosult arra, hogy 72 óráig a menekültközpontban tartózkodjon (lásd 3.1.2). Ebben a fázisban a rendőrség nem tájékoztatja a menedékkérőt jogairól és kötelezettségeiről.

25. Egy illetékes tisztviselő megmotozhatja a menedékkérőt és átvizsgálhatja csomagjait olyan iratokat keresve, amelyek lehetővé teszik a személy azonosítását és a tanúsítvány kiállítását. Az UNHCR-hez nem érkezett panasz azzal kapcsolatban, hogy a motozás és az átvizsgálás során elfogadhatatlan gyakorlatot alkalmaztak volna a hatóságok.

2011. január 1. és december 31. között 3132 személy jelezte menedékkérési szándékát Szerbiában, 2012 januárja és június vége között pedig 974 személy.

[16] Menedékjogi törvény, 22. és 23. cikk

3.1.2. A menedékkérő regisztrálása a Menekültügyi Hivatalban és elhelyezés a menekültközpontban[17]

26. A második fázisra – melynek során a Menekültügyi Hivatal egy munkatársa regisztrálja a személyt – rendszerint a két menekültközpont (Banja Koviljaca és Bogovadja) valamelyikében kerül sor. (lásd 5.2 és 5.3). A menedékjogi törvény értelmében a menedékkérőnek ebbéli szándéka kinyilvánítását követő 72 órán belül egyedül vagy kísérővel meg kell jelennie a menekültközpontban.[18]

27. 2011-ben 3132 személy jelezte menedékkérési szándékát Szerbiában, a Menekültügyi Hivatal azonban csak 488 személyt regisztrált. A két szám közötti különbség több tényezőből adódik. Vannak, akik egyszerűen nem mennek el a menekültközpontba, miután jelezték menedékkérési szándékukat az országban, sokakat azonban az akadályoz meg a regisztrációban, hogy a menekültközpontokban nincs elég hely. A gyakorlatban annak, aki menedékkérelmet szeretne benyújtani, először helyet kell szereznie valamelyik menekültközpontban. A menekültközpontban megjelenő menedékkérők kaphatnak egy, az SZKMB (és nem a Menekültügyi Hivatal) által kiállított dokumentumot, de ezt a dokumentumot nem ismerik el az állami hatóságok, és gyakran (két-három naponta) meg kell újítani. A hatóságok szerint ez a dokumentum lehetővé teszi számukra, hogy számon tartsák az „aktív" menedékkérőket, akik arra várnak, hogy elhelyezzék őket valamelyik menekültközpontban. Mivel azonban erre gyakran heteket vagy hónapokat kell várniuk, számos menedékkérő még kérelme benyújtása előtt elhagyja az országot.

28. A következő oka annak, hogy a menedékkérők egy része nem tud benyújtani teljes, részletes kérelmet a következő fázisban, a Menekültügyi Hivatal korlátozott kapacitása (lásd 18. bekezdés). Jelenleg a Menekültügyi Hivatal mindössze két munkatársa jár ki a menekültközpontokba, hogy a menedékkérőket regisztrálja, mindezt *ad hoc* jelleggel. Mivel a menedékjogi törvény nem határoz meg időkeretet a második fázisra, a menedékkérőknek gyakran hetekig, vagy még tovább kell várniuk a regisztrációra.

29. Bár a menedékjogi törvény nem korlátozza hivatalosan elismert személyazonosító okmány kibocsátásának jogát azon személyekre, akik valamelyik menekültközpontban tartózkodnak, a gyakorlatban ezzel a joggal csak azok élhetnek, akik ténylegesen valamelyik központban tartózkodnak. További probléma, hogy akár két hónap is eltelhet, míg a menedékkérő megkapja a Menekültügyi Hatóság által kibocsátott személyazonosító kártyát.

2011. január 1. és december 31. között 488 személyt regisztrált a Menekültügyi Hivatal, és 422 személy kapott személyazonosító kártyát. 2012 januárja és június vége között 298 személyt regisztrált a Menekültügyi Hivatal és 154 személy kapott

[17] Menedékjogi törvény, 24. cikk
[18] Menedékjogi törvény, 22. cikk

személyazonosító kártyát.

Ajánlások:

- Gondoskodjanak arról, hogy minden menedékkérő esetében késedelem nélkül megtörténjen a regisztráció és a személyazonosító kártya kibocsátása, azokat is ideértve, akik még nem kaptak helyet valamelyik menekültközpontban vagy más intézményben;
- Minden menedékkérő számára tegyék lehetővé, hogy már az eljárás első fázisában hivatalosan elismert személyazonosító kártyát kapjanak.

3.1.3. Menedékkérelem benyújtása[19]

30. A menedékkérelem benyújtása előtt a Menekültügyi Hivatal tájékoztatja a menedékkérőt jogairól és kötelezettségeiről, különös tekintettel a lakhatáshoz, ingyenes tolmácsszolgáltatáshoz, jogi tanácsadáshoz, valamint ahhoz való jogra, hogy a menedékkérő felveheti a kapcsolatot az UNHCR-rel. Jogi tanácsadást nyújtó civil szervezetek beszámolói szerint a menedékkérők rendszerint jól informáltak a szerb menedékjogi eljárással, valamint a civil szervezetek által nyújtott jogi tanácsadás lehetőségével kapcsolatban. A tájékoztatási kötelezettségről a menedékjogi törvény 10. cikke rendelkezik.

31. Miután a menedékkérőt regisztrálta a Menekültügyi Hivatal, következik a harmadik fázis, melynek során a menedékkérőnek 15 napon belül be kell nyújtania menedékkérelmét. A törvény szerint a Menekültügyi Hivatal a kérelmező megalapozott kérése alapján meghosszabbíthatja ezt a határidőt. A gyakorlatban jellemzően nem veszik figyelembe ezt a határidőt, mivel a kérelemhez tartozó űrlap kitöltése miatt a kérelmezőnek újra találkoznia kell a Menekültügyi Hivatal egyik munkatársával, sőt tolmácsra is szükség lehet. A menedékkérők elmúlt időszakban megnövekedett száma, valamint a Menekültügyi Hivatal erősen korlátozott kapacitása miatt a menedékkérőknek hosszú ideig kell várniuk, míg végre benyújthatják kérelmüket. Ennek tudható be, hogy számos menedékkérő még a kérelem benyújtása előtt elhagyja Szerbiát.

2011. január 1. és december 31. között 248 személy nyújtott be menedékkérelmet a Menekültügyi Hivatalnál, 2012 január és június vége között pedig 182 személy.

3.1.4. Személyes meghallgatás[20]

32. Az eljárás negyedik fázisa a formális meghallgatás, melynek lefolytatásához a

[19] Menedékjogi törvény, 25. cikk
[20] Menedékjogi törvény, 26. cikk

Menekültügyi Hivatal egyik munkatársának újra el kell látogatnia a menekültközpontba. A menedékjogi törvény értelmében a Menekültügyi Hivatalnak törekednie kell arra, hogy minden, a kérelem elbírálásához szükséges információt megszerezzen, ideértve a következőket: a menedékkérő személyazonossága, a kérelem hivatkozási alapja, a menedékkérő útvonala származási országából Szerbiáig, illetve folyamodott-e menedékért a menedékkérő korábban másik országban.

33. A meghallgatás középpontjában általában az áll, milyen útvonalon, vagyis milyen országokon keresztül jutott el a menedékkérő Szerbiába, és hogyan lépett be az országba. Ennek oka az, hogy a meghallgatásokat határrendészek vezetik, akik rendfenntartó háttérrel rendelkeznek, és nem kaptak speciális képzést a menedékjogi eljárással kapcsolatban. Emellett a menedékjogi törvény biztonságos harmadik ország elvével foglalkozó 26. cikkének túlságosan tág értelmezése is korlátozza a kérelem érdemi vizsgálatát. A tény, hogy a meghallgatást vezető nem fektet kellő hangsúlyt a kérelem azon részeinek tisztázására, amelyek alapvetően szükségesek a kérelem érdemi megítéléséhez, azt eredményezi, hogy a meghallgatás jellemzően nem segíti kellő mértékben a kérelem érdemi elbírálását. A meghallgatás középpontjában a biztonságos harmadik ország elvének alkalmazhatósága áll és nem annak feltárása, hogy a kérelmező jogosult-e nemzetközi védelemre.

34. Bár a Menekültügyi Hivatal meghallgatást vezető munkatársai nem viselnek egyenruhát, a kérelmező a származási országban szerzett tapasztalatai alapján bizalmatlanságot érezhet a rendfenntartó szervek képviselői iránt, emellett ha rendőr vagy határrendész vezeti a meghallgatást, az poszttraumás stressz szindrómát válthat ki a kérelmezőből, vagy ronthatja a már kialakult állapotot, ha korábban származási országában rendőrök, katonák vagy más fegyveres csoport tagjai üldözték vagy súlyosan bántalmazták. Ez alapvető kételyeket ébreszthet a menedékkérőben a meghallgatás bizalmas természetével és pártatlanságával kapcsolatban, ami meggátolja abban, hogy a meghallgatást vezető kérdéseire nyíltan és őszintén válaszoljon, pedig ez elengedhetetlen feltétele a releváns tények pontos feltárásának.

2011. január 1. és december 31. között 75 esetben 118 személyt hallgattak meg a Menekültügyi Hivatal munkatársai, 2012 januárja és június vége között pedig 33 esetben 47 személyt.

Ajánlások:

- A meghallgatást képzett és felkészült szakemberek vezessék, és annak alapvető célja azon információk és tények feltárása legyen, amelyek lehetővé teszik a kérelem érdemi elbírálását;
- Ne a rendőrség legyen a döntéshozó hatóság, rendőrök ne is vegyenek részt a meghallgatáson.

3.1.5. Információk feldolgozása és döntéshozatal[21]

35. A formális meghallgatást követően a Menekültügyi Hivatal megvizsgálja a feltárt információkat, és első fokon döntést hoz. A Menekültügyi Hivatal menekültként ismerheti el a menedékkérőt, kiegészítő védelemben részesítheti, vagy elutasíthatja a kérelmet és utasíthatja a kérelmezőt az ország elhagyására, kivéve ha az más jogcímen jogosult az országban tartózkodásra. A Menekültügyi Hivatal fel is függesztheti a menedékjogi eljárást.

36. A gyakorlatban a Menekültügyi Hivatal egyetlen kérelmezőnek sem ítélte meg a menekültstátuszt, és kiegészítő védelemben is mindössze öt személyt részesített, mióta 2008-ban átvette a kérelmek elbírálásának feladatát. A Hivatal – anélkül, hogy a kérelmeket érdemben ténylegesen megvizsgálná – gyakorlatilag minden kérelmet elutasít arra hivatkozva, hogy a kérelmező biztonságos harmadik országból érkezett. 2011-ben a Hivatal az 55 határozatból 53 esetben ezzel indokolta döntését. A biztonságos harmadik ország elvének a menedékjogi törvény 33. cikk (6) bekezdésében szabályozott túlságosan tág értelmezése alapján hozott határozatokat másod- és harmadfokon is megerősítik. A Közigazgatási Bíróság egy 2011-ben hozott határozata megerősítette, hogy a kormány által a biztonságos harmadik országokról készített listát automatikusan és további vizsgálatok nélkül alkalmazni kell – vagyis annak vizsgálata nélkül, hogy az adott ország valóban biztonságos harmadik ország-e az érintett kérelmező számára.[22]

37. A szerb kormány biztonságos harmadik országokról összeállított listája az UNHCR megítélése szerint indokolatlanul sok országot tartalmaz – köztük az összes szomszéd országot –, és a listát túlzott mértékben alkalmazzák a hatóságok. A listán Görögország is szerepel, amely az Emberi Jogok Európai Bírósága szerint[23] nem alkalmas arra, hogy nemzetközi védelmet biztosítson

[21] Menedékjogi törvény, 27–34. cikk
[22] Lásd a Közigazgatási Bíróság 8 U 3815/11 számú határozatát, 2011. július 7., elérhető itt: http://www.unhcr.rs/media/judgement8U381511formatted.pdf.
[23] *M.S.S. kontra Belgium és Görögország*, 30696/09 számú kérelem, Európa Tanács: Emberi Jogok Európai Bírósága, 2011. január 21., elérhető itt:

menekültek számára. 2009 decemberében az UNHCR állásfoglalást adott ki „Észrevételek Görögországgal mint menedéket nyújtó országgal kapcsolatban" címmel,[24] melyben azt tanácsolja az államoknak, hogy ne küldjenek vissza menedékkérőket Görögországba a dublini rendeletre vagy más jogalapra hivatkozva. Szerbia biztonságos harmadik országokat tartalmazó listáján Törökország is szerepel, pedig az továbbra is földrajzi korlátozással alkalmazza az 1951. évi menekültügyi egyezményt, nevezetesen csak európai országból érkező menekültek esetén folytat le menekültügyi eljárást. Azok a menedékkérők, akiket a fenti országok valamelyikébe visszaküldenek, könnyen státusz és védelem nélkül maradhatnak, és ilyen esetekben sérülhet a visszaküldés tilalmának (*non-refoulement)* elve is.

38. A Menekültügyi Hivatal minden esetben alkalmazza a biztonságos harmadik ország elvét, ha a menedékkérő átutazott olyan országon, amely szerepel a listán, anélkül, hogy a konkrét eset körülményeit megvizsgálná, köztük azt, hogy van-e bármi garancia arra, hogy a menedékkérőt beengedik a biztonságosnak tartott harmadik országba, és ott ténylegesen hozzáférése van-e a menedékjogi eljáráshoz.

39. A menedékjogi törvény 29., 30. és 31. cikkeinek értelmében a menedékkérelem akkor utasítható el, ha a vizsgálat eredményei alapján a kérelem nem megalapozott, vagy valamilyen jogszabályi rendelkezés miatt a kérelem nem hagyható jóvá.[25] A Menekültügyi Hivatalnak írásban kell

---

http://www.unhcr.org/refworld/docid/4d39bc7f2.html.

[24] ENSZ Menekültügyi Főbiztosság: *Észrevételek Görögországgal mint menedéket nyújtó országgal kapcsolatban*, 2009. december, elérhető itt: http://www.unhcr.org/refworld/pdfid/4b4b3fc82.pdf.

[25] 29. cikk: A Menekültügyi Hivatal abban az esetben utasíthat el egy menedékkérelmet, ha az eljárás eredményei alapján azt megalapozatlannak találja, vagy valamely jogszabályi rendelkezés értelmében a kérelem nem hagyható jóvá. Az 1. bekezdésben hivatkozott döntéshez írásbeli indoklást kell csatolni.

30. cikk: Egy menedékkérelem akkor megalapozatlan, ha megállapításra került, hogy a kérelmet benyújtó személy nem felel meg menekültstátusz vagy a kiegészítő védelem követelményeinek, nevezetesen: 1) Ha a menedékkérelem valótlan tényeken, hamis adatokon, hamis személyazonosító okmányokon alapul, kivéve ha ezek használatát a kérelmező indokolni tudja; 2) ha a kérelemben szereplő, az eljárás kimenetele szempontjából lényeges információk ellentmondanak a kérelmező által a személyes meghallgatás során elmondottaknak vagy az eljárás során gyűjtött egyéb bizonyítékoknak (ha a kérelemben szereplő információval ellentétben az eljárás során megállapításra kerül, hogy a kérelmező pusztán a kiutasítás elkerülése, jobb gazdasági helyzet reményében vagy más hasonló okból nyújtott be kérelmet); 3) ha a menedékkérő nem hajlandó nyilatkozni arról, miért folyamodik menedékért, vagy indoklása nem világos, illetve nem tartalmaz olyan információt, amely arra utalna, hogy kérelme elutasítása esetén üldöztetésnek lenne kitéve.

31. cikk: Nem hagyható jóvá olyan személy menedékkérelme, akiről megalapozottan feltételezhetők a következők: 1) béke elleni, háborús vagy emberiség elleni bűnt követett el az ilyen természetű bűnök megelőzését célzó nemzetközi egyezmények értelmében; 2) súlyos, nem politikai jellegű bűncselekményt követett el a Szerb Köztársaság területén kívül, mielőtt az országba belépett volna; 3) felelős olyan tettekért, amelyek nincsenek összhangban az ENSZ céljával és alapelveivel. Nem hagyható jóvá olyan személy menedékkérelme, aki védelemben

indokolnia döntését. Az a menedékkérő, akinek kérelmét elutasították, de bizonyítani tudja, hogy időközben számottevően megváltoztak a menekültstátusz vagy a kiegészítő védelem szempontjából lényeges körülményei, új kérelmet nyújthat be (32. cikk).

40. A menedékjogi törvény 33. cikke alapján a Menekültügyi Hivatal a menedékkérelem megalapozottságának vizsgálata nélkül elutasíthatja a kérelmet, ha a kérelmező: (i) számára rendelkezésre áll a származási országán belüli alternatív menedék; (ii) származási országa biztonságosnak tekinthető; (iii) már védelemben részesül egy másik államtól vagy az ENSZ valamely szervezetétől, amely nem az UNHCR; (iv) harmadik ország állampolgára; (v) biztonságos harmadik országból érkezett; (vi) menedékkérelmét már elutasította egy másik ország, amely tiszteletben tartja a Genfi Egyezményt; vagy (vii) szándékosan megsemmisített olyan utazási vagy egyéb dokumentumokat, amelyek lényegesek lehettek volna a kérelemmel kapcsolatos döntés szempontjából. Ezzel szemben az UNHCR azt javasolja, hogy a hatóság a fenti esetek mindegyikében érdemben vizsgálja meg a kérelmet.

41. A menedékjogi eljárást hivatalból fel kell függeszteni, ha a menedékkérő (i) eláll kérelmétől; (ii) a megfelelően kézbesített idézés ellenére nem jelenik meg a meghallgatáson, vagy nem hajlandó nyilatkozatot tenni, és erre nem ad elfogadható magyarázatot; (iii) lakcíme megváltozását követően nem értesíti három napon belül a Menekültügyi Hivatalt, és erre nem ad elfogadható magyarázatot; (iv) nem teszi lehetővé idézés vagy más hivatalos dokumentum kézbesítését; vagy (v) a Menekültügyi Hivatal jóváhagyása nélkül elhagyja a Szerb Köztársaság területét.[26]

42. A BM arról tájékoztatta az UNHCR-t, hogy 2011-ben egyetlen olyan esetben sem folytatták a menedékjogi eljárást, amikor a felfüggesztés oka az volt, hogy a kérelmező az eljárás befejezése előtt elhagyta a menekültközpontot. Ezt egy szerb civil szervezet, a menedékkérőknek ingyenes jogi tanácsadást nyújtó APC is megerősítette.

43. Néhány menedékkérő az UNHCR jogi tanácsadást nyújtó partnere segítségével megpróbálta újra aktiválni kérelmét („*restitution in integrum"),* miután 2011-ben a magyar hatóságok visszaküldték őket Szerbiába. Egyikük sem járt sikerrel. A Magyarországról visszaküldött menedékkérőknek nincs lehetőségük a menekültközpontban történő elhelyezésre, ezért nem tudják újra regisztráltatni magukat menedékkérőként. Az SZKMB megtagadja az elhelyezést azoktól, akik korábban elhagyták a menekültközpontot.

---

vagy támogatásban részesül az ENSZ valamely intézményétől vagy szervezetétől, amely nem az UNHCR.
Nem hagyható jóvá olyan személy menedékkérelme, akit a Szerb Köztársaság illetékes hatósága a szerb állampolgárokkal azonos jogokkal és kötelezettségekkel ruházott fel.

[26] Menedékjogi törvény, 34. cikk

2011. január 1. és december 31. között 55 határozatot hozott a hatóság (87 menedékkérő ügyében), melyek közül 53 esetben (85 személy) a biztonságos harmadik ország elvét alkalmazva, 2 esetben pedig érdemben utasította el a kérelmet. 2012. január és június vége között 29 határozatot hozott a hatóság (összesen 40 menedékkérő ügyében). Valamennyi kérelmet a biztonságos harmadik ország elvére alapozva utasították el. Egyetlen kérelmező sem kapott menekültstátuszt vagy kiegészítő védelmet.

Ajánlások:

- Dolgozzanak ki megfelelő mechanizmust a biztonságos harmadik országok meghatározására és felülvizsgálatára, ideértve különböző kritériumok használatát, valamint a felülvizsgálat szükségességét jelző feltételek meghatározását.
- A biztonságos harmadik ország elvét csak abban az esetben alkalmazzák, ha megfelelő biztosítékok állnak rendelkezésre arra vonatkozóan, hogy az érintett személyt beengedik a kérdéses országba, és az ott benyújtott menedékkérelmét tisztességes és hatékony eljárás keretében elbírálják a hatóságok;
- Szerbia módosítsa a biztonságos harmadik országokról összeállított listáját oly módon, hogy az csak olyan országokat tartalmazzon, amelyekben a menedékkérők és menekültek számára megfelelő védelmi megoldások érhetők el;
- Azon menedékkérők számára, akik visszatértek Szerbiába, miután más országban nem volt lehetőségük arra, hogy tisztességes és hatékony menekültügyi eljárásban vegyenek részt, biztosítsák újra az eljárásban való részvétel jogát és a megfelelő elhelyezést.

3.2. Eljárás és gyakorlat másod- és harmadfokon

44. A kérelmező a határozat kézhezvételétől számított 15 napon belül fellebbezést nyújthat be a Menekültügyi Bizottsághoz (a másodfokon eljáró szerv) a Menekültügyi Hivatal elsőfokon hozott határozata ellen.[27] Az általános közigazgatási eljárásról szóló törvény értelmében a fellebbezésnek halasztó hatálya van. A másodfokon eljáró testületnek a fellebbezés kézhezvételétől számított 60 napon belül határozatot kell hoznia.

45. A Menekültügyi Bizottság kilenc tagból áll, akiknek mandátuma négy évre szól. A Bizottság látszólag független kormányzati testület, azonban a Határrendészet létesítményeit használja, elnöke a Határrendészeti Igazgatóság parancsnokának helyettese, tagjai pedig rendőrök vagy más

[27] Menedékjogi törvény, 35. cikk

kormányzati tisztviselők, akik nem rendelkeznek megfelelő ismeretekkel és képzettséggel a menekültügy területén. Ezek a tények a legenyhébb esetben is a függetlenség hiányára utalnak, rosszabb esetben pedig komoly kétségeket vetnek fel a fellebbviteli testület pártatlanságával és függetlenségével kapcsolatban.

46. A Menekültügyi Bizottság, amely többségi szavazással hozza meg határozatait, egyetlen olyan határozatot sem küldött vissza még eddig felülvizsgálatra, amely a biztonságos harmadik ország elvére alapozva utasította el a menedékkérelmet. A Menekültügyi Bizottság tagjainak mandátuma egyébként 2012. április 17-én lejárt. E publikáció megjelenésének idejéig nem neveztek ki új tagokat a Bizottságba. A jelentés készítésének idején a szerb kormány jelezte, hogy az új kormány beiktatásával a kinevezésekre hamarosan sor kerül.

47. A menedékkérőnek joga van ahhoz, hogy közigazgatási fellebbezést nyújtson be a Közigazgatási Bírósághoz a Menekültügyi Bizottság másodfokon hozott határozata ellen.[28] A Közigazgatási Bíróság jellemzően az alapján hoz határozatot, hogy a másodfokú határozat összhangban van-e a vonatkozó jogszabályokkal, holott elvileg lehetősége van arra, hogy az ügy konkrét körülményeit és a kérelmet érdemi szempontból is megvizsgálja.

2011. január 1. és december 31. között a másodfokon eljáró Menekültügyi Bizottság 35 esetben hozott határozatot menedékkérők által benyújtott fellebbezés kapcsán, a harmadfokon eljáró Közigazgatási Bíróság pedig 8 határozatot hozott. A két szerv egyetlen esetben sem küldött vissza határozatot felülvizsgálatra. 2012. január és április 17. között a Menekültügyi Bizottság 10 esetben hozott határozatot, a Közigazgatási Bíróság pedig 2012. január és június vége között 2 határozatot hozott. A két szerv egyetlen esetben sem küldött vissza határozatot felülvizsgálatra.

Ajánlások:

- Biztosítsák a fellebbviteli rendszer tisztességes és hatékony működését;
- Biztosítsanak képzést az illetékes bírák számára a menekültek és menedékkérők védelmére vonatkozó nemzetközi standardokkal kapcsolatban.

4. Kísérő nélküli kiskorúak

48. A BM tájékoztatása szerint 2008 óta 941 menedékkérő gyermeket regisztráltak Szerbiában, közülük 567 volt kísérő nélküli kiskorú. 2012 első hat hónapjában

[28] Általános közigazgatási eljárásról szóló törvény, „A Jugoszláv Szövetségi Köztársaság Hivatalos Közlönye" No. 33/97, 31/01. Az angol nyelvű fordítás itt érhető el: http://www.mpravde.gov.rs/images/23__law_administrative_procedure.pdf.

176 kísérő nélküli kiskorút regisztráltak, többségük 16–17 éves afgán fiúgyermek volt. A legtöbb menedékkérőhöz hasonlóan ezek a gyerekek gyakran elhagyják Szerbiát, mielőtt elsőfokon döntés születne ügyükben. Az általános migrációs trendek és a menedékkérők számának régiós szintű növekedésének tükrében elképzelhető, hogy a kísérő nélküli kiskorúak egy része észrevétlen marad, és semmilyen hivatalos segítséget nem kap, miközben átutazik Szerbián.

4.1. Azonosítás és a megfelelő testülethez utalás

49. A menedékjogi törvény 15. cikkének értelmében gondoskodni kell a speciális szükségletekkel rendelkező menedékkérők, köztük a gyerekek megfelelő ellátásáról. Örvendetes, hogy a legtöbb esetben – ha azonosítják őket – a kísérő nélküli kiskorúak valóban speciális ellátásban részesülnek.

50. Problémák vannak azonban a kísérő nélküli kiskorúak azonosításával. A rendőrség jellemzően úgy kerül először kapcsolatba ezekkel a gyerekekkel, hogy nincs jelen képzett civil személy, például szociális munkás vagy gyermekjóléti szakember. Ráadásul az ilyen helyzetekben többnyire tolmács sem áll rendelkezésre. Szintén súlyos aggályokat vet fel, hogy a hatóságok nem alkalmaznak formális eljárást az életkor meghatározására. A kérelmezőnek nagyon gyakran csak az ingyenes jogi tanácsadást nyújtó munkatárssal, tolmács jelenlétében folytatott első meghallgatás során van lehetősége arra, hogy jelezze, ő gyerek.[29]

51. A rendőrség az első érintkezés során azonosított kiskorú menedékkérőt egy helyi szociális központba utalja, ahol ideiglenes gyámot rendelnek ki mellé. Ezután a gyermeket az ideiglenes gyámmal átszállítják a belgrádi Szülő és Gondviselő Nélküli Kiskorúak Elhelyezésére Szolgáló Központba (*Vasa Stajic* Központ)[30], amely a Fiatalkorúak Nevelőintézetének egyik egysége.[31] A *Vasa Stajic* központban 12 gyerek elhelyezésére van lehetőség. Alternatív megoldásként a menedékkérő gyerekek a Nisben lévő Fiatalkorúak Nevelőintézetében is elhelyezhetők, itt 10 gyerek számára van hely. Ezek az intézetek 7 és 18 év közötti fiúgyermekek elhelyezésére alkalmasak. A felnőtt kísérő nélküli lánygyermekek elhelyezésére *ad hoc* megoldásokat alkalmaznak a hatóságok. A gyakorlatban azonban – a fenti rendelkezések ellenére – ahogy gyámot rendeltek ki mellé a szociális jóléti központból, a kísérő nélküli kiskorúakat azonnal átszállítják egy menekültközpontba.

[29] Azok többsége, akik eljutnak ebbe a fázisba, 15–16 évesnek vallja magát. Nincs mechanizmus az életkor meghatározására olyan esetekben, amikor a menedékkérő nem rendelkezik a korát igazoló iratokkal. Nagyon gyakori az is, hogy felnőttnek tűnő személyek gyermeknek vallják magukat.

[30] A központ külön egység, amelyet a Szerb Köztársaság Szociális Védelemért Felelős Intézményi Hálózatáról Szóló Határozat értelmében hoztak létre (Hivatalos Közlöny, 51/08).

[31] A központ működését részben a Munkaügyi és Szociálpolitikai Minisztérium, részben a vozdovaci területi önkormányzat, vagyis Belgrád városa finanszírozza. Azonban közvetlenül nem különítenek el forrásokat a menedékkérő gyerekek elhelyezésére.

52. A menekültközpontokban uralkodó körülmények nem ideálisak a kísérő nélküli kiskorú menedékkérők számára. A kisgyerekek számára szerveznek megfelelő programokat, de az iskoláskorú és tizenéves fiatalok számára nem állnak rendelkezésre oktatási és egyéb programok. Sem a felnőtt kísérőhöz tartozó, sem kísérő nélküli gyermekek nem járnak iskolába a menekültügyi eljárás időtartama alatt.

4.2. Befogadás/ellátás

53. A kísérő nélküli kiskorú menedékkérők gyakran rossz fizikai állapotban érkeznek az országba, többségük valamilyen bőrbetegségben szenved.[32] A kormány kijelentette, hogy megfelelő forrásokat biztosít a biztosítással nem rendelkező betegek, köztük a menedékkérő gyerekek kezelésére. A befogadás kezdeti fázisában csak alapszintű orvosi vizsgálatra kerül sor. A gyógyszerek, vizsgálatok és kezelések költségeit fedezik ugyan, de az Egészségügyi Minisztérium nem különít el forrásokat kifejezetten erre a célra.

54. Közvetlenül a befogadás kezdeti fázisa után a kísérő nélküli kiskorúakat tájékoztatják arról, milyen jogaik és kötelezettségeik vannak, míg az intézetben tartózkodnak. Ha a gyerek jelzi, hogy menedékért kíván folyamodni – erre a legtöbb esetben sor kerül, ahogy a gyerek bekerül a befogadólétesítménybe –, a lehető leghamarabb tolmácsot biztosítanak számára, és lehetővé teszik, hogy konzultáljon egy ingyenes jogi tanácsadást nyújtó civil szervezet képviselőjével. A tolmácsszolgáltatás költségeit az UNHCR fedezi.

55. Miután a kísérő nélküli kiskorú jelezte szándékát, hogy menedéket szeretne kérni, a rendőrség belgrádi idegenrendészeti osztályára viszik, ahol a Menekültügyi Hivatal egy munkatársa elvégzi az elsőfokú eljáráshoz kapcsolódó feladatokat. A kérelmezőt először regisztrálják (a kijelölt felnőtt kísérő jelenlétében a gyereket lefényképezik és ujjlenyomatot vesznek tőle); ezután személyazonosító kártyát kap, majd kérelmezheti a menedéket, és meghallgatják. A jogszabályok értelmében a kísérő nélküli kiskorú meghallgatása során jelen kell lennie a jogi képviselőnek, az UNHCR munkatársának és egy tolmácsnak. Ezt a rendelkezést a gyakorlatban tiszteletben tartják.

4.3. A gyámügyi rendszer

56. Bár a vonatkozó jogszabályok rendelkeznek gyám kirendeléséről a kísérő nélküli kiskorú menedékkérő mellé, a gyakorlatban számos hiányosság figyelhető meg a rendszer működésében. Először is egy gyermeknek akár

[32] „Fiatalkorú menedékkérők Szerbiában: a méltóság határmezsgyéjén" 484. csoport, Belgrád, 2011, elérhető itt: http://www.grupa484.org.rs/2011%20May%20Group%20484%20UNDERAGED%20ASYLUM%20SEEKERS%20IN%20SERBIA.pdf.

három különböző gyámja is lehet a menekültügyi eljárás ideje alatt. A menedékjogi törvény 16. cikkének értelmében a menedékkérelem benyújtása előtt a gyámügyi hatóságnak gyámot kell kirendelnie a kísérő nélküli kiskorú mellé. Az első érintkezés és a gyermek kísérő nélküli menedékkérő státuszának azonosítása után a határrendészetnek vagy a rendőrségnek gondoskodnia kell ideiglenes gyám kirendeléséről. A fent leírtaknak megfelelően erre rendszerint egy helyi szociális jóléti központ együttműködésével kerül sor. A kezdeti eljárást és a belgrádi vagy nisi intézménybe való utalást követően újabb ideiglenes gyámot jelölnek ki. Végül pedig, miután a gyermek a Banja Koviljacában vagy a Bogovadjában lévő menekültközpontba kerül, egy harmadik ideiglenes gyámot rendelnek ki mellé.

57. Bár a gyermek jogi képviselete és a gyám jelenléte a menekültügyi eljárás során mindvégig biztosított, az a tény, hogy a menedékkérő gyermek mellett több gyám váltja egymást, nem garantálja a gyámsági rendszer hatékony és megfelelő működését, és szinte lehetetlenné teszi, hogy a gyermek és a gyám között bizalmi kapcsolat alakuljon ki. Továbbá a gyámok nem kapnak speciális képzést a kísérő nélküli kiskorú menedékkérők speciális szükségleteivel kapcsolatban. A gyakorlatban a gyámok és a szociális munkások az első találkozást követően ritkán látogatják meg a gyermekeket a menekültközpontban. Más joghatóságokban alkalmazott bevált gyakorlatok arra utalnak, hogy előnyösebb, ha a gyermek mellé a menekültügyi eljárás teljes időtartamára egyetlen gyámot rendelnek ki.

58. A kormány azonban kitart a jelenlegi megoldás mellett, arra hivatkozva, hogy egyetlen gyám nem tudna megjelenni minden helyszínen az eljárás során.

4.4. Menedékjogi eljárás kísérő nélküli kiskorú menedékkérők számára

59. A kísérő nélküli kiskorú menedékkérők számára nem alkalmaznak külön menedékjogi eljárást a szerb hatóságok. A hivatalos adatok szerint 2011-ben Szerbiában az előző évekhez képest nőtt a kísérő nélküli kiskorú menedékkérők száma. 2010-ben 76 kísérő nélküli kiskorú menedékkérő jelezte szándékát, hogy menedéket szeretne kérni Szerbiában. 2011-re ez a szám 257-re nőtt. A közigazgatási folyamatok lassúsága, valamint a jogi képviselő hosszadalmas kijelölése miatt 2011 első felében mindössze négy kísérő nélküli kiskorú nyújtott be ténylegesen menedékkérelmet. 2012 januárja és június vége között 176 kísérő nélküli kiskorú jelezte, hogy szeretne menedéket kérni, közülük nyolcan nyújtottak be menedékkérelmet, és egy esetben került sor meghallgatásra.

Ajánlások:

- Dolgozzanak ki eljárást az életkor meghatározására;

- Növeljék a speciális központok kapacitását, hogy azokban több menedékkérő gyermek számára legyen hely, és biztosítsanak megfelelő ellátást a menedékkérő lánygyermekeknek;
- A menedékjogi eljárás minden fázisában tartsák tiszteletben a gyermek mindenek felett álló érdekének alapelvét;
- Gondoskodjanak a menedékkérő gyermekek menedékjogi eljárásában érintett személyi állomány képzéséről, hogy azok tisztában legyenek a gyermekek speciális szükségleteivel és megfelelően tudjanak reagálni azokra;
- Dolgozzanak ki jól működő gyámsági rendszert, ezen belül a gyermek mellett lehetőleg egy gyám legyen mindvégig a menekültügyi eljárás teljes időtartama alatt;
- Különítsenek el forrásokat a menedékkérő gyermekek megfelelő körülményeihez és jólétéhez szükséges szolgáltatások biztosítása érdekében.

5. Menedékkérők elhelyezése és a befogadással/ellátással kapcsolatos egyéb támogatás

5.1. Általános helyzet

60. Mindaddig, míg jogerős döntés születik a kérelmező ügyében, gondoskodni kell a menedékkérő elhelyezéséről a banja koviljacai vagy a bogovadjai menekültközpontban. Korábban csak Banja Koviljacában működött menekültközpont, a bogovadjai létesítményt 2011 júniusában nyitották meg, a menedékkérők növekvő számára reagálva. Ez azonban nem oldotta meg a problémát. A két központ együttes kapacitása jelenleg kb. 280 fő, ami még mindig nem elégséges valamennyi menedékkérő elhelyezésére.

61. Amikor a központok megtelnek, az SZKMB nem biztosít alternatív megoldást az elhelyezésre, és semmilyen segítséget nem nyújt a rendőrség által a központokba utalt menedékkérők számára. Az elhelyezésükre váró menedékkérőknek maguknak kell gondoskodniuk szállásukról, általában saját költségükön szobát bérelnek a menekültközpont közelében. Ez a gyakorlat nincs összhangban a menedékjogi törvény 39. cikkével, melynek értelmében a menedékkérőknek joguk van a megfelelő elhelyezéshez.

62. A banja koviljacai menekültközpont az SZKMB integrált intézménye, a bogovadjai központot pedig az SZKMB egy munkatársa vezeti egy, a létesítménnyel kialakított ideiglenes megállapodás alapján, a központ személyzetét pedig a Szerbiai Vöröskereszt adja. Mindkét központ működését az állam finanszírozza. A központokkal kapcsolatos részletszabályokat alacsony szintű jogszabályok tartalmazzák.[33]

[33]Lásd pl. A menekültközpontba érkező menedékkérők orvosi vizsgálatára vonatkozó szabálykönyv, a Szerb Köztársaság Hivatalos Közlönye, No. 93/2008; A menekültszállások körülményeire és a biztosítandó alapvető szolgáltatásokra vonatkozó

63. Egy személy akkor helyezhető el valamelyik menekültközpontban, ha a BM illetékes munkatársa beutalta, miután a személy jelezte menedékkérési szándékát Szerbiában. A hatóság csak a kísérő nélküli kiskorú menedékkérők szállításáról gondoskodik. A menedékkérők többsége tudja, hol vannak a központok, és egyedül oldja meg az utazást. Az elhelyezési feltételekre és az alapvető életkörülményekre vonatkozó szabályok értelmében a menekültszállásra beutalt személyek hétköznapokon, 8:30 és 16:30 között jelentkezhetnek be a központba.

64. A központok ágyat és ágyneműt, fürdőszoba-használatot, fűtést, elektromos áramot, folyóvizet, személyes higiénés cikkeket és takarítószereket biztosítanak a bentlakók számára. A menedékjogi törvény értelmében az elhelyezés mellett az alapvető életkörülményeket is biztosítani kell a menedékkérők számára, ideértve a következőket: élelmezés (napi háromszori étkezés és kiegészítő étkezés speciális egészségügyi diétára kényszerülő bentlakók számára), ruházat, zsebpénz. Ezeken felül a menedékkérőknek korlátozott mértékben kényelmi szolgáltatások is rendelkezésükre állnak, például tévészoba és játszószoba gyerekek számára.

65. Az Egészségügyi Minisztérium által kibocsátott jogszabálynak megfelelően a menekültszállásra érkező személyek kötelező orvosi vizsgálaton vesznek részt. A HIV/AIDS teszt elvégzése nem kötelező. Az orvosi vizsgálat során a menedékkérőket tájékoztatják arról, hogy önként bizalmas jellegű tanácsadást vehetnek igénybe, és kérhetik vizsgálatukat HIV/AIDS fertőzésre és szifiliszre.

66. Súlyos vészhelyzetek kivételével a menedékkérők és menekültek nem részesülnek ingyenes orvosi ellátásban. Az Egészségügyi Minisztérium nem adott ki egyértelmű instrukciókat a menedékkérők és menekültek számára nyújtott egészségügyi szolgáltatásokról. Mivel a kormány nem különített el központi forrásokat a menedékkérőknek nyújtott ilyen jellegű szolgáltatásokra, az UNHCR – közvetlenül vagy partnerszervezetén, a Dán Menekültügyi Tanácson (DMT) keresztül – nyújt alapszintű egészségügyi szolgáltatásokat a menekültközpontokban elhelyezett menedékkérők számára. A program a DMT, az UNHCR, az alapellátást nyújtó helyi egészségügyi intézmények, valamint az Egészségügyi Minisztérium szoros együttműködésével valósul meg. A menedékkérők az UNHCR és a DMT programján keresztül, ad hoc

---

szabálykönyv, a Szerb Köztársaság Hivatalos Közlönye, No 31/2008; Menedékkérő és menekültstátusszal rendelkező személyek számára nyújtandó szociális támogatásra vonatkozó szabálykönyv, a Szerb Köztársaság Hivatalos Közlönye, No. 44/2008; A menekültközpontban elhelyezett személyekkel kapcsolatos nyilvántartásra és annak tartalmára vonatkozó szabálykönyv, a Szerb Köztársaság Hivatalos Közlönye, No. 31/2008; Menekültközpontok házirendjére vonatkozó szabálykönyv, a Szerb Köztársaság Hivatalos Közlönye, No. 31/2008, A menekültközpontba érkező menedékkérők orvosi vizsgálatára vonatkozó szabálykönyv, a Szerb Köztársaság Hivatalos Közlönye, No. 93/2008.

alapon juthatnak hozzá a helyi orvosok által felírt gyógyszerekhez és gyógyászati segédeszközökhöz, pl. szemüveghez vagy mankóhoz. A program erőforrásai azonban korlátozottak. Mivel a központok nem Belgrádban vannak, az egészségügyi ellátás során tolmácsszolgáltatás is csak korlátozottan áll rendelkezésre.

67. Az elhelyezés tekintetében a központokban tiszteletben tartják a diszkriminációmentesség, a család egysége, a nemek közötti egyenlőség és a speciális szükségletekkel rendelkező személyek ellátásának elvét. Bár jogszabály nem írja elő, az egyedülálló nőket külön helyezik el. A menedékkérőknek be kell tartaniuk a házirendet, és együtt kell működniük az illetékes állami tisztviselőkkel.

68. Több nyelven is rendelkezésre állnak tájékoztató szórólapok, amelyekből a menedékkérők megtudhatják, milyen jogaik és kötelezettségeik vannak, amíg a központban tartózkodnak. A központok nyitott létesítmények, a menedékkérőket nem korlátozzák a szabad mozgásban. A menedékkérők elhagyhatják a központ területét, 24 óránál hosszabb távollét esetén azonban előzőleg formálisan tájékoztatniuk kell a létesítmény vezetőjét. Ha a menedékkérő nem jelezte, hogy hosszabb ideig távol lesz, és 24 órán belül nem tér vissza a központba, elveszíti helyét a menekültközpontban.

5.2. A banja koviljacai központ

69. Banja Koviljaca Belgrádtól kb. 130 km-re (2,5 óra autóval), a bosznia-hercegovinai határ közelében fekszik. A város Loznica önkormányzatának irányítása alá tartozik. A banja koviljacai központban 88 személy elhelyezésére van lehetőség. A szobák három szinten helyezkednek el, ami lehetővé teszi az egyedülálló férfiak, a családok és az egyedülálló nők külön elhelyezését, annak megfelelően, hogy van-e velük gyermek, vagy sem. Minden szinten két fürdőszoba van néhány zuhanykabinnal. Az épület fennmaradó részében közösségi helyiségek vannak, köztük óvoda, tévészoba és egy kisebb gyűlésterem. Az UNHCR partnerszervezete rendszeresen látogatást tesz a létesítményben, és pszichoszociális támogatást nyújt a bentlakók számára, ideértve például speciális programok szervezését a gyerekek számára.

70. 2011 második felében a kapacitáshiány miatt konfliktushelyzet alakult ki a banja koviljacai központnál – az épület előtt 100–200, elhelyezésre váró menedékkérő jelent meg. Ezek a menedékkérők arra vártak, hogy helyet kapjanak a központban, a menekültügyi hatóságok regisztrálják őket. A menedékkérők mellett irreguláris migránsok is megjelentek a városban (ők nem kértek menedéket, ez nem is állt szándékukban). A rendőrség által az UNHCR-nek küldött adatok szerint az összegyűlt tömeg mintegy 800 főt

számlált, a média azonban 2500 főt említett.[34] 2011 októberében, miután Banja Koviljacában négy migráns állítólag megtámadott és megerőszakolt egy turistát (egyikük sem volt regisztrált menedékkérő), a helyi lakosság demonstrációt szervezett és a menekültközpont áthelyezését követelte. Mostanra a központon kívül élő külföldiek (menedékkérők és migránsok) száma jelentős mértékben csökkent. Ez leginkább a 2012 eleje óta jellemző fokozott rendőri jelenlétnek tudható be.

5.3. A bogovadjai központban

71. A létesítmény Bogovadja falu közelében, Belgrádtól kb. 70 kilométerre délnyugatra helyezkedik el, egy erdőben, meglehetősen elszigetelt helyen, két kilométerre a faluközponttól. A központ 12 kilométerre fekszik a legközelebbi várostól, Lajkovactól, és 4 kilométerre a Belgrád-Cacak-Uzice főútvonaltól. Bogovadja lélekszáma kb. 550 fő (212 háztartás). A létesítmény és a falu között nincs tömegközlekedési lehetőség. A legközelebbi buszmegálló a létesítménytől 4 kilométerre, a Cacak-Belgrád gyorsforgalmi úton van, a busz mindkét irányban óránként közlekedik.

72. A létesítmény a Szerbiai Vöröskereszt tulajdona, korábban gyermeküdülőként működött. A központ három, egymáshoz kapcsolódó szállóépületből (szobák, étkező konyhával, osztálytermek, rekreációs helyiségek, elsősegély szoba, irodák), és két különálló kiszolgáló épületből áll (fűtés, raktár, mosoda, gondnoki lakás). A 200 személy befogadására alkalmas létesítmény területén négy játszótér is van.

73. A központ elsősegély szobával és sürgősségi ellátásra alkalmas felszereléssel is rendelkezik. Szükség esetén doktor vagy nővér hívható a létesítménybe. A közeli faluban (két kilométerre) van egy rendelő, amely felnőttek számára nyújt alapszintű ellátást. Speciális kezelésekért és vizsgálatokért a 12 kilométerre lévő Lajkovac egészségügyi létesítményébe kell elutazniuk a bentlakóknak.

74. Az UNHCR partnerszervezete rendszeresen látogatást tesz a létesítményben, és pszichoszociális támogatást nyújt a bentlakók számára, ideértve például speciális programok szervezését a gyerekek számára.

Ajánlások:

- A nemzetközi és az európai standardokkal összhangban nyújtsanak ingyenes egészségügyi alapellátást a menedékkérők számára;
- Alapvető fontosságú, hogy biztosítsák a menedékkérők elhelyezéséhez szükséges kapacitást. A befogadórendszert tegyék rugalmassá annak

[34] vö. http://www.b92.net/eng/news/society-article.php?yyyy=2011&mm=11&dd=06&nav_id=77208; http://www.smedia.rs/vesti/vest/79599/Banja-Koviljaca-Protest-Ilegalni-imigranti-Azilanti-Banja-Koviljaca-odlazite.html

érdekében, hogy az képes legyen reagálni a benyújtott menedékkérelmek számának fluktuációjára, valamint a menedékjogi eljárás tényleges hosszára;
- Tegyék intenzívebbé az együttműködést az illetékes állami szervek között a menekültek és menedékkérők védelmével kapcsolatban.

6. Kitoloncolás veszélye

75. A származási országba való kitoloncolás kockázata viszonylag alacsony azon személyek esetén, akiket visszafogadási megállapodás alapján küldtek vissza Szerbiába. Az UNHCR információi szerint bár Szerbia kötött visszafogadási megállapodást az Európai Közösséggel [35], valamint számos kétoldalú megállapodást írt alá EU-tagállamokkal és más országokkal, Szerbiába csak Magyarországról, Horvátországból és Bosznia-Hercegovinából küldenek vissza külföldi állampolgárokat. Az országba való belépésükkor a harmadik országok állampolgárait jellemzően a helyi bíróságra kísérik a határrendészek, ahol illegális határátlépés miatt rövid időtartamú elzárásra (10–15 nap) vagy pénzbüntetésre (kb. 50 eurónak megfelelő összeg megfizetésére) ítélik őket. Rendszerint utasítják őket, hogy három napon belül hagyják el Szerbia területét, ám ennek erővel történő kikényszeritésére nem kerül sor. Mivel a kitoloncolás nem működik, ezek a külföldi állampolgárok önállóan indulnak útnak, gyakran Nyugat-Európa felé véve az irányt.

76. Az UNHCR azonban 2011 novemberében, majd 2012 februárjában arról értesült, hogy Magyarországról Szerbiába visszaküldött migránsokat buszra szállítottak, és azonnal Macedónia Volt Jugoszláv Köztársaságba vitték őket.[36] Ugyanebben az időszakban arról jelentek meg hírek a szerb sajtóban, hogy a rendőrség hevenyészett kunyhókat rombolt le a magyar határ közelében lévő Subotica külvárosában. Más beszámolók szerint a szerb rendőrség irreguláris migránsokat gyűjtött be Szerbia területén, akiket a hatóságok visszaküldtek Macedónia Volt Jugoszláv Köztársaságba. Arról nem érkeztek beszámolók, hogy olyan személyeket is kitoloncoltak volna hasonló módon, akik menedékkérelmet nyújtottak be Szerbiában.

77. Az UNHCR nem tud olyan esetről, amikor kísérő nélküli kiskorút küldtek volna vissza Magyarországról. Horvátországból azonban küldtek vissza a hatóságok kísérő nélküli gyermekeket. Miután értesült egy ilyen esetről, az UNHCR megkereste az illetékes szerb hatóságot, hogy információt szerezzen a gyermek sorsáról. Kiderült, hogy mihelyst Horvátországból visszatértek

[35] Európai Unió, *Megállapodás az Európai Közösség és a Szerb Köztársaság között az adott országban jogtalanul tartózkodó személyek visszafogadásáról*, 2007. szeptember 18., http://www.unhcr.org/refworld/docid/47fdfb110.html.

[36] Az UNHCR Skopjéban meglátogatott egy Szerbiából kitoloncolt csoportot, akik arról számoltak be, hogy miután visszaküldték őket Magyarországról, busszal átszállították őket az országon, majd utasították őket, hogy hagyják el Szerbiát, és lépjenek be Macedónia Volt Jugoszláv Köztársaság területére.

Szerbiába, a gyermekeket azonnal menedékjogi eljárásra utalták. Később azonban mindannyian elhagyták a menekültközpontot, még mielőtt kérelmükkel kapcsolatban döntés született volna.

78. A visszafogadási egyezmények alapján visszatérő személyeknek a szerb hatóságok nem nyújtanak ellátást. A fentebb leírtak szerint azonnal egy helyi bíróság elé állítják, és jogellenes határátlépésért elítélik őket. Nem alkalmaznak kidolgozott mechanizmust a menedékkérők és más migránsok megkülönböztetésére, és azt sem tudják biztosítani a hatóságok, hogy a menedékjogi eljáráshoz hozzáférjenek olyan személyek, akik más országban folyamodhattak volna menedékért, vagy akiknek kérelmét elutasították arra hivatkozva, hogy Szerbia biztonságos harmadik ország. Az UNHCR-nek nincs lehetősége arra, hogy szisztematikusan figyelemmel kísérje ezeket a visszaküldéseket, és megvizsgálja, mi történik a külföldiekkel, miután visszatértek Szerbiába.

Ajánlások:

- Biztosítsanak a visszafogadási megállapodások alapján visszaküldött harmadik országbeli állampolgárok számára teljes hozzáférést a szerb menedékjogi eljáráshoz, különösen abban az esetben, ha okkal feltételezhető, hogy az adott személytől más országban megtagadták a teljes és érdemi eljáráshoz való hozzáférést, például a biztonságos harmadik ország elvére hivatkozva.

Következtetés

79. A szerb állam 2008-ban vette át az UNHCR-től a menedékjogi eljárás lefolytatásával kapcsolatos feladatokat. A Menekültügyi Főbiztosság ezen időpont előtt és azóta is szorosan együttműködik a szerb menekültügyi hatóságokkal. Néhány, főleg a befogadási standardok területén elért eredmény ellenére a szerb menekültügyi rendszer nem képes megbirkózni a menedékkérők számának elmúlt időszakban tapasztalt növekedésével. A probléma látványos hiányosságokat hozott felszínre a rendelkezésre álló emberi erőforrások, a szaktudás, az infrastruktúra, a jogszabályok alkalmazása és az állami támogatás területén. A menedékkérők számának növekedése hiányosságokat tárt fel a BM felügyelete alatt működő Menekültügyi Hivatal, valamint az SZKMB által függetlenül üzemeltett menekültközpontok strukturális kapcsolata terén is; a jelentés készítésének idején a központok kapacitása (rendelkezésre álló ágyak száma) még mindig behatárolja a menedékjogi eljáráshoz való hozzáférés lehetőségét. A jelenlegi rendszer nyilvánvalóan nem képes arra, hogy a megnövekedett számú menedékkérőt a nemzetközi és az EU normáival összhangban kezelje. Ezek a hiányosságok azzal együtt, hogy 2008 áprilisa óta egyetlen menedékkérőt sem ismertek el menekültként, határozottan arra utalnak, hogy a menekültügyi

rendszer egésze nem megfelelően értékeli a nemzetközi védelmi szükségletet.

80. A fentiek alapján szükség van egy tisztességes és hatékony menedékjogi eljárás kidolgozására, amely nemcsak összhangban van a jelenlegi jogszabályokkal, de arra is alkalmas, hogy a nemzetközi standardok tiszteletben tartásával feldolgozza a megnövekedett számú menedékkérelmet. Ehhez elengedhetetlen, hogy a kormány az eddiginél több forrást biztosítson a szakterület számára, az UNHCR és más érintett szervezetek pedig továbbra is elkötelezetten vegyenek részt a menedékkérőkkel kapcsolatos feladatokban, különös tekintettel a menedékjogi eljárásra és az érintett minisztériumokkal folytatott hatékony együttműködésre.

81. Amíg azonban ilyen rendszer nem áll rendelkezésre Szerbiában, a fenti okok miatt az UNHCR azt javasolja, hogy más országok ne tekintsék Szerbiát biztonságos harmadik országnak, és az ezzel kapcsolatos elvre hivatkozva ne küldjenek oda vissza menedékkérőket.

UNHCR, 2012. augusztus

Azon személyek Magyarországra történő dublini átadásáról, akik átutaztak Szerbián – átdolgozott kiadás

A Főbiztosság megfigyelései Magyarországgal, mint menedéket nyújtó országgal kapcsolatban

Jelen dokumentum a frissített változata a 2012 októberében kiadott UNHCR állásfoglalásnak, amelyben a szervezet felszólította az országokat, hogy tartózkodjanak a menedékkérők Magyarországra történő visszaküldésétől a Dublin II rendelet keretében akkor, ha ezek a kérelmezők Magyarországra Szerbián keresztül utazva léptek be. A Főbiztosság elismeri a Magyar menedékjogi gyakorlatban ezt követően bekövetkezett pozitív változásokat és ennek megfelelően nyilvánosságra hozza a korábbi állásfoglalás felülvizsgált, módosított szövegét.

2012 áprilisában a Főbiztosság közreadta jelentését *„Magyarország mint menedéket nyújtó ország: a menedékkérők és a menekültek magyarországi helyzetével kapcsolatos megfigyelések”* címmel[1], mely jelen dokumentummal együtt olvasandó. Ezt követően 2012 szeptemberében a Főbiztosság a következő jelentést adta ki: *„Szerbia mint menedéket nyújtó ország: a menedékkérők és a védelemre jogosult személyek szerbiai helyzetével kapcsolatos megfigyelések”*.[2] Mindkét dokumentum leírja az érintett országokban a menedékjogi eljáráshoz való hozzáféréssel, a befogadási körülmények színvonalával, a menedékjogi határozathozatal minőségével, a fogvatartással, a különleges szükségletekkel bíró személyekkel és más releváns kérdésekkel kapcsolatos helyzetet.

A jelenlegi helyzet

2012 novemberében a magyar parlament átfogó jogszabály módosító csomagot fogadott el.[3]A Főbiztosság üdvözli a kezdeményezést és annak kommunikált célját[4], nevezetesen, hogy biztosítsák azon menedékkérők Magyarország területén

[1]ENSZ Menekültügyi Főbiztosság: *Magyarország mint menedéket nyújtó ország -A menedékkérők és menekültek magyarországi helyzetével kapcsolatos megfigyelések* (a továbbiakban: „Az UNHCR Magyarországról szóló jelentése”), 2012. április 24., elérhető: http://www.unhcr.org/refworld/docid/4f9167db2.html.

[2]ENSZ Menekültügyi Főbiztosság: *Szerbia mint menedéket nyújtó ország - Észrevételek a menedékkérők és a nemzetközi védelemben részesülő személyek szerbiai helyzetével kapcsolatban* (a továbbiakban: „Az UNHCR Szerbiáról szóló jelentése”), 2012. augusztus, elérhető: http://www.unhcr.org/refworld/docid/50471f7e2.html.

[3]Az alacsonyabb szintű végrehajtási szabályokat (Belügyminisztérium) jelen állásfoglalás írásakor még nem hirdették ki, így azok értékelése nem képezi tárgyát a jelen állásfoglalásnak.

[4]A jogszabálytervezetet hivatalosan sem a Főbiztosság, sem civilszervezeti partnerei nem kapták meg előzetes véleményezés céljából.

United Nations High Commissioner for Refugees – Bureau for Europe
11b Rue van Eyck, 1050 Brussels Tel.: +32 2 627 5999 Fax: +32 2 627 5978 E-mail: belbrbe@unhcr.org

tartózkodását, akik menedékjogi kérelmét érdemi szempontból még nem vizsgálták meg, továbbá hogy mentesítsék a fogvatartás alól azokat, akik azonnal kérnek menedéket. Ezen túlmenően, a Főbiztosság üdvözli a szándékot, hogy további jogi garanciák kerüljenek bevezetésre a fogvatartással ("őrizet") kapcsolatban annak érdekében, hogy biztosítsák egyebek mellett a szolgáltatásokhoz való akadálytalan hozzáférést (pl. WC), valamint a különleges szükségletekkel biro kérelmezők hozzáférését megfelelő ellátáshoz.

A Főbiztosság nyugtázza továbbá, hogy Magyarország immár nem tagadja meg a menedékjogi kérelmek érdemi vizsgálatát azon menedékkérőktől, akik Szerbián vagy Ukrajnán keresztül utazva léptek Magyarország területére. Ezen menedékkérőket nem küldik vissza Szerbiába, Ukrajnába.[5] Javult továbbá a menedékjogi eljáráshoz való hozzáférés Magyarországon azon menedékkérők számára is, akiket a dublini rendszer keretében küldenek vissza Magyarországra, feltéve, hogy kérelmük még nem volt érdemben elbírálva Magyarországon (i.e. akiknek ügyében nem született jogerős érdemi döntés). Ezek a menedékkérők hozzáférnek az érdemi eljáráshoz visszatérésüket követően, feltéve, hogy formálisan kérik (korábbi) menedékjogi kérelmük elbírálását. Ezek a kérelmezők nem kerülnek őrizetbe és Magyarországon várhatják meg az eljárás végét.

Javulás figyelhető meg a menedékkérők őrizetével kapcsolatban is. A Főbiztosság megjegyzi, hogy az őrizetben levő menedékkérők száma lényegesen csökkent 2012-ben (2012. februárjában171 volt ez a szám, míg 2012 decemberében 30). Azon menedékkérők, akik érkezésüket követően azonnal, vagy legkésőbb az első idegenrendészeti meghallgatáson menedéket kérnek, nem kerülnek őrizetbe. Azok azonban, akik elmulasztják az azonnali menedékjogkérést, vagy nem tudják hatékonyan kommunikálni ezen szándékukat, továbbra is őrizetbe kerülnek a menedékjogi eljárás teljes tartamára.

A Főbiztosság elismeri a Magyar hatóságok (ORFK, Legfőbb Ügyészség) erőfeszítéseit annak érdekében, hogy javítsák az őrizet körülményeinek monitorozását. Ezen túlmenően egy munkacsoport[6] is felállításra került azzal a céllal, hogy elemezze a bírósági joggyakorlatot a menedékkérők Szerbiába történő visszaküldése ügyében, amely anélkül történt, hogy kérelmüket Magyarországon érdemben megvizsgálták volna, valamint az őrizet rutinszerű meghosszabítása tárgyában, amely nélkülözte a szükségszerűség/indokoltság egyéniesített vizsgálatát.

Mindazonáltal szükség lesz a későbbiekben annak átfogó és struktúrális vizsgálatára, hogy menedékkérőket (és irreguláris migránsokat) sújtó szigorú őrizeti rendszert, valamint az abból fakadó körülményeket érintő alapvető változásokat a jog eszközei szavatolják és a gyakorlatban ténylegesen meg is valósulnak.

---

[5] Főbiztosság: *Azon menedékkérők Magyarországra történő Dublini átadásáról, akik Szerbián keresztül érkeztek*, 2012 október, http://www.unhcr.org/refworld/docid/507298a22.html.

[6] Ez a joggyakorlat elemző munkacsoport a Kúria bíráiból, valamint olyan bírákból áll, akik közigazgatási határozatok felülvizsgálatával foglalkoznak menekültügyben és őrizettel kapcsolatban, továbbá a tudományos élet képviselőiből.

Következtetés

A Főbiztosság korábban aggályainak adott hangot azon magyarországi gyakorlattal kapcsolatban, hogy a dublini eljárásban átadott személyek többségének menedékkérelmét ismételt kérelemként kezelik, anélkül, hogy garantálnák az ilyen személyeknek a menedékkérelem érdemi vizsgálata előtti védelmét a harmadik országokba történő kitoloncolással szemben. A Főbiztosság nyugtázza és elismeri a gyakorlatban bekövetkezett pozitív változásokat és a kormány szándékát, hogy javítsa az alkalmazandó joganyagot annak érdekében, hogy erősítse azon menedékkérők számára rendelkezésre álló garanciákat és eljárásokat, akik Szerbián vagy Ukrajnán átutazva léptek magyar területre, így biztosítva számukra teljes hozzáférést a menedékjogi eljárás érdemi szakaszához. A Főbiztosság folytatja az együttműködést a magyar kormánnyal a menedékjogi rendszer javítása és a hiányosságok kiküszöbölése érdekében. A Főbiztosság együttműködő partnerszervezeteivel szisztematikusan monitorozza a tényleges gyakorlatot és a megállapítások fényében rendszeresen felülvizsgálja álláspontját, szükség szerint frissítve jelentéseit annak érdekében, hogy azok a joganyag és a gyakorlat változásait hűen tükrözzék.

Főbiztosság

2012. december

A visszatérésről szóló irányelv,
nemzetközi jogi szabályok
Anna Bengtsson

2008 decemberében az együttdöntési eljárás keretében jóváhagyták *a harmadik országok illegálisan tartózkodó állampolgárainak visszatérésével kapcsolatban a tagállamokban használt közös normákról és eljárásokról szóló, 2008. december 16-i 2008/115/EK irányelvet* (a továbbiakban: a visszatérésről szóló irányelv vagy irányelv).

Az irányelv preambulumában olyan tisztességes és hatékony menekültügyi rendszer meglétét írja elő, amely tiszteletben tartja a visszaküldés tilalmának elveit. Pontosítja, hogy a visszatérésről szóló irányelvet az 1967. január 31-i New York-i jegyzőkönyvvel módosított, a menekültek helyzetéről szóló 1951. július 28-i Genfi Egyezményből következő kötelezettségek sérelme nélkül kell alkalmazni. Kimondja, hogy az irányelv tiszteletben tartja és betartja a különösen az Európai Unió Alapjogi Chartája által elismert alapvető jogokat és elveket.

A Lisszaboni Szerződés 2009 decemberében történt hatálybalépésével az Alapjogi Charta kötelező erejű elsődleges uniós joggá vált.
A Charta 18. cikke kimondja, hogy *„[a] menekültek jogállásáról szóló 1951. július 28-i genfi egyezmény és az 1967. január 31-i jegyzőkönyv rendelkezéseivel, valamint az Európai Unióról szóló szerződéssel és az Európai Unió működéséről szóló szerződéssel (a továbbiakban: a Szerződések) összhangban a menedékjogot biztosítani kell*”. Másként fogalmazva, a tagállamoknak az 1951. évi genfi egyezményből eredő kötelezettségeiket be kell tartaniuk.

A preambulumban szereplő, az 1951. évi genfi egyezményre és a menedékjogra utaló rendelkezéseken túlmenően a szöveg rendelkező része háromszor említi a visszaküldés

tilalmának elvét: a 4. cikk (4) bekezdésének b) pontjában, az 5. cikk utolsó francia bekezdésében, és a 9. cikk (1) bekezdésének a) pontjában.

Az irányelv 4. cikke pontosítja, hogy a tagállamoknak a harmadik államok azon állampolgárai tekintetében is tiszteletben kell tartaniuk visszaküldés tilalmának elvét, akikre az irányelv nem alkalmazandó. Ezeket a személyeket az irányelv 2. cikkének (2) bekezdése olyan személyekként határozza meg, akiket az illetékes hatóságok valamely tagállam külső határának illegális átlépése „kapcsán" fogtak el vagy tartóztattak fel, és akik ezt követően nem kaptak engedélyt vagy jogot a tartózkodásra, illetve akiket büntetőjogi szankcióként vagy büntetőjogi szankció következményeként utasítanak ki.

Az 5. cikk arra is kötelezi a tagállamokat, hogy a visszaküldés tilalmának elvét az irányelv alkalmazásakor is tartsák tiszteletben. Ez olyan általános védzáradék, amely az irányelv hatálya alá tartozó harmadik országbeli állampolgárokra vonatkozik.

A 9. cikk (1) bekezdésének a) pontja – további garanciaként – kötelezi a tagállamokat a kitoloncolás elhalasztására akkor, ha az sértené a visszaküldés tilalmának elvét. Ez a különös biztosíték többek között azon személyek számára hivatott garanciát nyújtani, akiknek nemzetközi védelemmel kapcsolatos igényei helyben („*sur place*") merülnek fel.

Ezen túlmenően, a 11. cikk (5) bekezdése meghatározza, hogy még azokban az esetekben is, amikor a kiutasítási határozat beutazási tilalommal párosul – amely beutazási tilalom megakadályozza, hogy a harmadik országbeli állampolgár egy bizonyos időtartamon keresztül belépjen az Unió területére –, a beutazási tilalom elrendelése nem sértheti a menekültként való elismerésről szóló irányelvben meghatározott menekült jogálláshoz és kiegészítő védelmi jogálláshoz való jogot.

A harmadik országbeli állampolgároknak két kategóriája esetében áll fenn annak a kockázata, hogy nem férnek hozzá nemzetközi védelemhez: akikkel szemben beutazási tilalmat rendeltek el; és azok, akik amiatt nem tartoznak az irányelv hatálya alá, mert őket „*az illetékes hatóságok valamely tagállam külső határának […] illegális átlépése kapcsán fogták el vagy tartóztatták fel*".

Beutazási tilalom és védelmi igények

A beutazási tilalom olyan közigazgatási vagy bírósági határozat vagy intézkedés, amely meghatározott időtartamra megtiltja az EU területére való beutazást (visszautazást) és a tagállamok területén való tartózkodást.

A 11. cikk (1) bekezdése előírja, hogy a harmadik országbeli állampolgár kiutasítására vonatkozó határozat két meghatározott esetben párosuljon beutazási tilalommal. Egyúttal széles mérlegelési lehetőséget nyújt a tagállamok számára azzal, hogy biztosítja számukra a lehetőséget, hogy beutazási tilalmat „egyéb esetekben" is elrendeljenek. Potenciálisan valamennyi kiutasítási határozat párosulhat beutazási tilalommal.

A 11. cikk (5) bekezdése olyan általános védzáradékot tartalmaz, amely annak megakadályozása céljából került bele a szövegbe, hogy a beutazási tilalom közvetve a menedékjog kérelmezéséhez való jog erózióját eredményezze. E záradék ellenére a menedékjog és a visszaküldés tilalma elvének tiszteletben tartása tekintetében azonban aggályokat kelthet a megfelelő eljárási garanciák hiánya.

A származási országbeli megváltozott körülmények és/vagy a harmadik országbeli állampolgárral kapcsolatos körülmények – nemzetközi védelmi igényeket eredményező – megváltozása esetén, a beutazási tilalom fennállása és az azzal kapcsolatos, SIS-beli figyelmeztető jelzés valószínűleg megakadályozza, hogy a menedékkérők az Európai Unió területére belépjenek, következésképpen pedig azt, hogy menedékjogi eljáráshoz férjenek hozzá. A harmadik országbeli állampolgártól ugyanis vagy a külső határnál tagadják meg a belépést vagy az uniós tagállam helyi képviseleténél tagadják meg a vízumot.

A visszaküldés tilalma elvének esetleges megsértését idézheti elő az irányelv 11. cikkének (4) bekezdése is. A beutazási tilalom és az azzal kapcsolatos, SIS-beli figyelmeztető jelzések az EU egészére kiterjednek. Ha a beutazási tilalom hatálya alatt álló harmadik országbeli állampolgár az EU területére a beutazási tilalmat elrendelőtől eltérő tagállamon keresztül próbál meg ismételten belépni, akkor az a tagállam köteles konzultálni „*a beutazási tilalmat elrendelő tagállammal*". A

konzultáció végéig a harmadik országbeli állampolgár számára nem engedélyezhető a belépés. Ez az 1951. évi genfi egyezmény 33. cikkének megsértését eredményezné.

Az irányelv hatálya alól kizárt harmadik országbeli állampolgárok

A 2. cikk (2) bekezdésével összhangban, nem minősülhet az irányelv hatálya alá tartozónak az a harmadik országbeli állampolgár, akit illegális határátlépés kapcsán fogtak el vagy tartóztattak fel. Az irányelv nem határozza meg, hogy mit jelent a határ „*illegális átlépése kapcsán”* fogalom.

A vízumrendszerek és más belépési korlátozások miatt számos, védelmet kérő személy kényszerül arra, hogy illegálisan lépjen be az EU-ba. Főszabály szerint ők valamennyien az irányelv hatálya alá nem tartozó személyeknek minősülhetnek. Következésképpen nem élveznék az irányelv nyújtotta bizonyos garanciákat, és nehezen érvényesíthetnék a 4. cikk (4) bekezdésében szereplő, a visszaküldés tilalmával szembeni védzáradékot.

Mivel nem tartoznak az irányelv hatálya alá, a tagállamok nem kötelesek egyedi kiutasítási határozatot kibocsátani a 6. cikk (1) bekezdése alapján. Az irányelv ugyanezen ok miatt nem biztosítja számukra a 13. cikkben előírt hatékony jogorvoslathoz való hozzáférést.

Gyakorlati szempontból, az irányelv hatálya alá nem tartozó személyek ugyancsak nehezen tudnak majd védelmet igényelni, és bizonyítani azt, hogy visszaküldésük sértheti a visszaküldés tilalmának elvét.

Az irányelv hatálya alá nem tartozó harmadik országbeli állampolgárok esetében a visszaküldés tilalma elvének megsértésére vonatkozó bizonyítékokat rögzítettek a visszafogadási megállapodások alkalmazásával összefüggésben.

A 2. cikk (2) bekezdése lehetővé teszi a tagállamok számára, hogy az – általában – kétoldalú és uniós visszafogadási megállapodásokban előírt gyorsított eljárásokat alkalmazzanak. E gyorsított eljárásokon keresztül – amennyiben egy személyt valamely tagállam határmenti térségében a visszafogadási megállapodás részes felét képező állam területéről történő illegális határátlépést követően fogtak el – a tagállam visszafogadási kérelmet nyújthat be e személy elfogását követő két munkanapon belül. A megkeresett államnak az ilyen kérelem kézhezvételének napjától számított két munkanapon belül válaszolnia kell. Ha e rövid határidőn belül nem érkezett válasz, az átadás elfogadottnak tekintendő. Más szóval: a gyorsított visszafogadási eljárás alkalmazása révén a harmadik országbeli állampolgár visszaküldhető abba

a harmadik országba, ahol az üldöztetés kockázatának lehet kitéve, illetve ahol – négy napon belül – további visszaküldés kockázatának lehet kitéve.

Ez az igen rövid határidő gyakorlatilag lehetetlenné teszi a menedékjogi eljáráshoz való hozzáférést, illetve a visszaküldéssel szembeni hatékony jogorvoslathoz folyamodást.

A 2. cikk (2) bekezdésének alkalmazása, valamint az irányelvben előírt bizonyos garanciák élvezéséből való, ebből eredő kirekesztődés más esetekben is a visszaküldés tilalma elvének megsértését eredményezheti. Ez volna a helyzet például egy olyan harmadik országbeli állampolgár esetében, akit hamarosan visszaküldenek és aki hamarosan „*sur place*” menekültté válik, mert származási országbeli helyzete hirtelen megváltozik. Mivel ez a személy nem tartozik az irányelv hatálya alá, nem lesz garantált a kitoloncolásnak a 9. cikk (1) bekezdésén alapuló elhalasztása. Ráadásul a 13. cikkben előírt jogorvoslatokhoz sem férne hozzá.

A kitoloncolási célú őrizetben lévő harmadik országbeli állampolgárok által benyújtott, nemzetközi védelem iránti kérelmek

A (9) preambulumbekezdés a következőt mondja ki:

> „[…] a valamely tagállamban menedékjogot kérő, harmadik országbeli állampolgár a kérelmét elutasító határozat vagy a menedékkérői minőségben való tartózkodásának jogát megszüntető határozat hatálybalépéséig nem tekintendő úgy, hogy illegálisan tartózkodik az adott tagállam területén”.

A rendelkezés azért fontos, mert azt szabályozza, hogy a korábban kitoloncolást megelőző őrizetben lévő, elutasított menedékkérő mikor tartozik a menedékjogi vívmányok hatálya alá, és mikor tartozik a visszatérésről szóló irányelv hatálya alá.

Azokban az esetekben, amikor a nemzeti jogszabályok felfüggesztő hatályt írnak elő, a tartózkodási jogot megszüntető határozat a jogerős bírósági vagy törvényszéki határozatra, azaz arra a határozatra utal, amellyel szemben jogorvoslatnak nincs helye. Azokban az esetekben, amikor valamely bírósághoz vagy törvényszékhez ideiglenes intézkedés iránti kérelemmel kell fordulni a másodfokú eljárás lezárásáig a tartózkodási jog megszerzése céljából, a „*tartózkodási*

jogot megszüntető határozat” az ideiglenes intézkedésre vonatkozó határozatra utal. Ebben az esetben – ha az ideiglenes intézkedési iránti kérelmet kedvezően bírálják el – a tartózkodási jogot megszüntető határozat a jogerős határozatot jelenti.

Ezt az Európai Unió Bírósága a Said Shamilovich Kadzoev kontra Direktsia „Migratsia” pri Ministerstvo na vatreshnite raboti (a Belügyminisztérium Migrációs Igazgatósága) ügyben megismételte.

A nemzetközi védelmet kérelmezők nem tartoznak a visszatérésről szóló irányelv hatálya alá. Ez vonatkozik azokra a harmadik országbeli állampolgárokra is, akik a visszatérés előkészítése és/vagy a kitoloncolási eljárás lefolytatása céljából vannak őrizetben. Menedékjog iránti kérelmük benyújtása után a kitoloncolást megelőző őrizetben tartásuk érdekében már nem lehet a visszatérésről szóló irányelvhez folyamodni. Ezek a kérelmezők eltérő – azaz a menekültügyi vívmányokra irányadó – jogi szabályozás hatálya alá tartoznak.

Ezzel összefüggésben a menedékjogi eljárásról szóló irányelv 18. cikkének (1) bekezdése egyértelműen kimondja, hogy a tagállamok senkit sem tarthatnak őrizetben kizárólag azon az alapon, hogy az érintett menedékjog iránti kérelmet nyújtott be. Mindazonáltal a menedékkérők befogadásáról szóló irányelv lehetővé teszi a tagállamok számára, hogy a nemzetközi védelmet kérelmezők tartózkodását – nemzeti jogukkal összhangban – meghatározott helyre korlátozzák, amennyiben ez jogi vagy közrendi okokból szükségesnek bizonyul.

A tagállamoknak kell – az uniós és nemzeti jogi rendelkezésekben megállapított feltételekkel összhangban – meghozniuk azt a döntést, hogy a kitoloncolást megelőző őrizetben lévő harmadik országbeli állampolgárt azt követően is őrizetben kell-e tartani, hogy menedékjog iránti kérelmet nyújtott be. A nemzetközi védelmet kérelmező személy tartózkodásának meghatározott helyre való „korlátozására” irányuló e határozattal szemben fellebbezés nyújtható be. Ezután a nemzeti bíróságnak kell megállapítania, hogy a menedékjog iránti kérelemnek a kitoloncolást megelőző őrizetben tartás során történő benyújtását követően valamely idegenrendészeti fogdában való tartózkodás megfelel-e „*a menedékjogra vonatkozó közösségi és nemzeti rendelkezésekben szereplő feltételeknek*”.

Ezen túlmenően, a menedékkérők őrizetben tartásának a nemzetközi joggal is összhangban kell lennie. Az ENSZ Menekültügyi Főbiztosának (UNHCR) irányelvei értelmében a

menedékkérők őrizetére kizárólag a következő négy esetben kerülhet sor:

1. a személyazonosság ellenőrzése;

2. a menekültstátusz vagy menedékjog iránti kérelem alapjául szolgáló tényezők meghatározása;

3. azon esetek kezelése, amikor a menekültek vagy menedékkérők megsemmisítették úti okmányaikat és/vagy személyazonosságukra vonatkozó dokumentumaikat, illetve hamis dokumentumokat használtak fel azon állam hatóságainak megtévesztése céljából, amely államban menedékjogot kívánnak kérni; vagy iv. a nemzetbiztonság vagy közrend védelme.

Az első esetben a kitoloncolást megelőző őrizet során menedékjog iránti kérelmet benyújtó harmadik országbeli állampolgár már ismert. Ily módon – főszabály szerint – őrizete nem lenne igazolható. Ugyanez vonatkozik a harmadik esetre.

A második esetben az ENSZ Menekültügyi Főbiztosának irányelvei egyértelművé teszik, hogy a menedékkérő kizárólag a menedékjog iránti kérelem alapjának meghatározása céljából folytatott előzetes meghallgatás céljából tartható őrizetben. Ez nem használható fel a menekültstátusz meghatározására irányuló eljárás teljes időtartama alatti vagy határozatlan időszakra való őrizetben tartás igazolására.

A nemzetbiztonsági és közrendi okokból való őrizetben tartás azokra az esetekre vonatkozik, amikor bizonyítékok támasztják alá, hogy a menedékkérő büntetett előéletű és/vagy olyan kapcsolatai vannak, amelyek – belépésének megengedése esetén – valószínűleg kockázatot jelentenek a közrendre vagy a nemzetbiztonságra.

A BÍRÓSÁG ÍTÉLETE (nagytanács)

2011. december 21.

„Uniós jog – Elvek – Alapvető jogok – Az uniós jog végrehajtása – Embertelen vagy megalázó bánásmód tilalma – Közös európai menekültügyi rendszer – 343/2003/EK rendelet – »Biztonságos ország« fogalma – Menedékkérő felelős tagállamnak való átadása – Kötelezettség – Az alapvető jogok felelős tagállam általi tiszteletben tartására vonatkozó megdönthető vélelem”

A C-411/10. és C-493/10. sz. egyesített ügyekben,

az EUMSZ 267. cikk alapján benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelmek tárgyában, amelyeket a Court of Appeal (England & Wales) (Civil Division) (Egyesült Királyság), illetve a High Court of Ireland (Írország) a Bírósághoz 2010. augusztus 18-án, illetve 2010. október 15-én érkezett, 2010. július 12-i illetve 2010. október 11-i határozataival terjesztett elő az előtte

N. S. (C-411/10)

és

a **Secretary of State for the Home Department**

között, valamint

M. E. (C-493/10),

A. S. M.,

M. T.,

K. P.,

E. H.

és

a **Refugee Applications Commissioner,**

a **Minister for Justice, Equality and Law Reform**

között,

az **Amnesty International Ltd and the AIRE Centre (Advice on Individual Rights in Europe) (UK)** (C-411/10),

a **United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) (UK)** (C-411/10),

az **Equality and Human Rights Commission (EHRC)** (C-411/10),

az **Amnesty International Ltd and the AIRE Centre (Advice on Individual Rights in Europe (IRL)**(C-493/10),

a **United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) (IRL)**(C-493/10)

részvételével folyamatban lévő eljárásokban,

A BÍRÓSÁG (nagytanács),

tagjai: V. Skouris elnök, A. Tizzano, J. N. Cunha Rodrigues, K. Lenaerts, J.-C. Bonichot, J. Malenovský és U. Lõhmus tanácselnökök, A. Rosas (előadó), M. Ilešič, T. von Danwitz, A. Arabadjiev, C. Toader és J.-J. Kasel bírák,

főtanácsnok: V. Trstenjak,

hivatalvezető: L. Hewlett főtanácsos,

tekintettel az írásbeli szakaszra és a 2011. június 28-i tárgyalásra,

figyelembe véve a következők által előterjesztett észrevételeket:

– N. S. képviseletében D. Rose QC, M. Henderson és A. Pickup barristers, valamint S. York Legal Officer,

– M. E. és társai képviseletében C. Power BL, F. McDonagh SC és G. Searson solicitor,

– az Amnesty International Ltd and the AIRE Centre (Advice on Individual Rights in Europe) (UK) (C-411/10) képviseletében S. Cox és S. Taghavi barristers, valamint J. Tomkin BL,

– az Amnesty International Ltd and the AIRE Centre (Advice on Individual Rights in Europe) (IRL) (C-493/10) képviseletében B. Shipsey SC, J. Tomkin BL, és C. Ó Briain solicitor,

– az Equality and Human Rights Commission (EHRC) képviseletében G. Robertson QC, valamint J. Cooper és C. Collier solicitors,

– a United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) (UK) képviseletében R. Husain QC, R. Davies solicitor, valamint S. Knights és M. Demetriou barristers,

– Írország képviseletében D. O'Hagan, meghatalmazotti minőségben, segítői: S. Moorhead SC és D. Conlan Smyth BL,

– az Egyesült Királyság Kormányának képviseletében C. Murrell, meghatalmazotti minőségben, segítője: D. Beard barrister,

– a belga kormány képviseletében C. Pochet és T. Materne, meghatalmazotti minőségben,

– a cseh kormány képviseletében M. Smolek és J. Vláčil, meghatalmazotti minőségben,

– a német kormány képviseletében T. Henze és N. Graf Vitzthum, meghatalmazotti minőségben,

– a görög kormány képviseletében A. Samoni-Rantou, M. Michelogiannaki, T. Papadopoulou, F. Dedousi és M. Germani, meghatalmazotti minőségben,

– a francia kormány képviseletében G. de Bergues, E. Belliard és B. Beaupère-Manokha, meghatalmazotti minőségben,

– az olasz kormány képviseletében G. Palmieri, meghatalmazotti minőségben, segítője: M. Russo avvocato dello Stato,

– a holland kormány képviseletében C. M. Wissels és M. Noort, meghatalmazotti minőségben,

– az osztrák kormány képviseletében G. Hesse, meghatalmazotti minőségben,

– a lengyel kormány képviseletében M. Arciszewski, B. Majczyna és M. Szpunar, meghatalmazotti minőségben,

– a szlovén kormány képviseletében N. Aleš Verdir és V. Klemenc, meghatalmazotti minőségben,

– a finn kormány képviseletében J. Heliskoski, meghatalmazotti minőségben,

– az Európai Bizottság képviseletében M. Condou-Durande, M. Wilderspin és H. Kraemer, meghatalmazotti minőségben,

– a Svájci Államszövetség képviseletében O. Kjelsen, meghatalmazotti minőségben,

a főtanácsnok indítványának a 2011. szeptember 22-i tárgyaláson történt meghallgatását követően,

meghozta a következő

Ítéletet

1 Az előzetes döntéshozatal iránti két kérelem elsőként az egy harmadik ország állampolgára által a tagállamok egyikében benyújtott menedékjog iránti kérelem megvizsgálásáért felelős tagállam meghatározására vonatkozó feltételek és eljárási szabályok megállapításáról szóló, 2003. február 18-i 343/2003/EK tanácsi rendelet (HL L 50., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 19. fejezet, 6. kötet, 109. o.) 3. cikke (2) bekezdésének értelmezésére, másodikként az európai uniós alapvető jogok (beleértve az Európai Unió Alapjogi Chartája [a továbbiakban: Charta] 1., 4., 18. cikkében, 19. cikkének (2) bekezdésében és 47. cikkében foglalt jogokat is) értelmezésére, és harmadikként a Charta Lengyelországra és az Egyesült Királyságra történő alkalmazásáról szóló (30.) jegyzőkönyv (HL 2010. C 83., 313. o.; a továbbiakban: 30. jegyzőkönyv) értelmezésére vonatkozik.

2 Az előzetes döntéshozatal iránti kérelmeket a 343/2003 rendelet alapján Görögországba kiutasítandó menedékkérők és az Egyesült Királyság, illetve Írország hatóságai között folyamatban lévő jogvitában terjesztették elő.

Jogi háttér

A nemzetközi jog

3 A menekültek helyzetére vonatkozó, 1951. július 28-án Genfben aláírt egyezmény *(Recueil des traités des Nations unies* [1954.], 189. kötet, 150. o., 2545. sz.) (kihirdette: az 1989. évi 15. tvr.; a továbbiakban: Genfi Egyezmény) 1954. április 22-én lépett hatályba. Ezen egyezményt

kiegészítette a menekültek helyzetére vonatkozó, 1967. január 31-i New York-i jegyzőkönyv (kihirdette: az 1989. évi 15. tvr.; a továbbiakban: 1967. évi jegyzőkönyv), amely 1967. október 4-én lépett hatályba).

4 Valamennyi tagállam részes fél a Genfi Egyezményben és az 1967. évi jegyzőkönyvben, csakúgy mint Írország, a Norvég Királyság, a Svájci Államszövetség és a Liechtensteini Hercegség. Az Unió sem a Genfi Egyezményben, sem az 1967. évi jegyzőkönyvben nem részes fél, de az EUMSZ 78. cikk és a Charta 18. cikke úgy rendelkezik, hogy a menedékjogot különösen ezen egyezménnyel és jegyzőkönyvvel összhangban kell biztosítani.

5 A Genfi Egyezménynek „A kiutasítás vagy visszaküldés (»refoulement«) tilalma” címet viselő 33. cikke (1) bekezdésében a következőképpen rendelkezik:

„Egyetlen Szerződő Állam sem utasítja ki vagy küldi vissza (»refouler«) a menekültet azon ország területének határára, ahol élete vagy szabadsága faji, vallási okokból, nemzeti hovatartozása miatt, vagy abból az okból van veszélyeztetve, hogy bizonyos társadalmi csoporthoz tartozik, vagy bizonyos politikai véleményt vall.”

A közös európai menekültügyi rendszer

6 Az Európai Tanács Strasbourgban 1990. december 8-án és 9-én tartott ülésén kitűzött, a tagállamok menekültpolitikáinak összehangolására irányuló célra tekintettel a tagállamok 1990. június 15-én Dublinban aláírták az Európai Közösségek valamelyik tagállamában benyújtott menedékjog iránti kérelmek megvizsgálásáért felelős állam meghatározásáról szóló egyezményt (HL 1997. C 54., 1. o.; a továbbiakban: Dublini Egyezmény). Ez az egyezmény a tizenkét eredeti aláíró állam vonatkozásában 1997. szeptember 1-jén, az Osztrák Köztársaság és a Svéd Királyság vonatkozásában 1997. október 1-jén, a Finn Köztársaság vonatkozásában pedig 1998. január 1-jén lépett hatályba.

7 Az Európai Tanács 1999. október 15–16-i tamperei ülésén hozott következtetései különösen arról rendelkeztek, hogy a Genfi Egyezmény teljes és mindenre kiterjedő alkalmazásán alapuló közös európai menekültügyi rendszer kialakítása szükséges, ily módon biztosítva azt, hogy senkit ne küldjenek vissza oda, ahol ismét üldöztetésnek lenne kitéve, vagyis azt, hogy tiszteletben tartsák a visszaküldés tilalmának elvét.

8 Az 1997. október 2-i Amszterdami Szerződés bevezette az EK-Szerződésbe a 63. cikket, amely az Európai Tanács által a tamperei ülésen ajánlott intézkedések elfogadására irányuló hatáskört biztosított az Európai Közösség számára. Az Amszterdami Szerződés az EK-Szerződéshez csatolta az Európai Unió tagállamainak állampolgárai számára nyújtott menedékjogról szóló (24.) jegyzőkönyvet (HL 2010. C 83., 305. o.) is, amelynek értelmében a tagállamokat egymás vonatkozásában a menedékjogi ügyekkel összefüggő valamennyi jogi és gyakorlati kérdésben biztonságos származási országoknak kell tekinteni.

9 Az EK 63. cikk elfogadása lehetővé tette különösen azt, hogy – a Dán Királyság kivételével – a tagállamok között a Dublini Egyezményt a 343/2003 rendelet váltsa fel, amely 2003. március 17-én lépett hatályba. Ezen a jogi alapon fogadták el – az Európai Tanács tamperei ülésén hozott következtetésekben meghatározott közös európai menekültügyi rendszer kialakítása végett – a szóban forgó alapeljárásokban alkalmazandó irányelveket is.

10 A Lisszaboni Szerződés hatálybalépése óta a menekültügyi téren irányadó rendelkezések: az EUMSZ 78. cikk, amely közös európai menekültügyi rendszer kialakítását írja elő, és az EUMSZ 80. cikk, amely a szolidaritás és a felelősség tagállamok közötti igazságos elosztásának elvére emlékeztet.

11 A szóban forgó alapeljárások tekintetében irányadó uniós szabályozás körébe az alábbiak tartoznak:

– a 343/2003 rendelet;

– a menedékkérők befogadása minimumszabályainak megállapításáról szóló, 2003. január 27-i 2003/9/EK tanácsi irányelv (HL L 31., 18. o.; magyar nyelvű különkiadás 19. fejezet, 6. kötet, 101. o.);

– a harmadik országok állampolgárainak, illetve a hontalan személyeknek menekültként vagy a más okból nemzetközi védelemre jogosultként való elismerésének feltételeiről és az e státuszok tartalmára vonatkozó minimumszabályokról szóló, 2004. április 29-i 2004/83/EK tanácsi irányelv (HL L 304., 12. o. ; magyar nyelvű különkiadás 19. fejezet, 7. kötet, 96. o.);

– a menekültstátusz megadására és visszavonására vonatkozó tagállami eljárások minimumszabályairól szóló, 2005. december 1-jei 2005/85/EK tanácsi irányelv (HL L 326., 13. o., helyesbítés: HL 2006. L 236., 35. o.).

12 Meg kell említeni továbbá a lakóhelyüket elhagyni kényszerült személyek tömeges beáramlása esetén nyújtandó átmeneti védelem minimumkövetelményeiről, valamint a tagállamok e személyek befogadása és a befogadás következményeinek viselése tekintetében tett erőfeszítései közötti egyensúly előmozdítására irányuló intézkedésekről szóló, 2001. július 20-i 2001/55/EK tanácsi irányelvet (HL L 212., 12. o.; magyar nyelvű különkiadás 19. fejezet, 4. kötet, 162. o.). Amint ezen irányelv (20) preambulumbekezdéséből kitűnik, az irányelv egyik célja olyan szolidaritási mechanizmus kidolgozása, amelynek célja hozzájárulni a tagállamoknak a lakóhelyüket elhagyni kényszerült személyek tömeges beáramlása esetén történő befogadásával, illetve a befogadás következményeivel kapcsolatos erőfeszítései egyensúlyának eléréséhez.

13 Az Európai Unió külső határát jogellenesen átlépő külföldiek ujjlenyomatadatainak rögzítése lehetővé teszi a menedékjog iránti kérelem megvizsgálásáért felelős tagállam meghatározását. Az ujjlenyomatadatok rögzítését a dublini egyezmény hatékony alkalmazása érdekében az ujjlenyomatok összehasonlítására irányuló Eurodac létrehozásáról szóló, 2000. december 11-i 2725/2000/EK tanácsi rendelet (HL L 316., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 19. fejezet, 4. kötet, 26. o.) írja elő.

14 A 343/2003 rendelet és a 2003/9, a 2004/83 és a 2005/85 irányelv (1) preambulumbekezdésében arra hivatkozik, hogy a közös európai menekültügyi rendszerre is kiterjedő közös menekültpolitika az Uniónak a szabadság, a biztonság és a jog érvényesülésén alapuló olyan térség fokozatos létrehozására irányuló célkitűzésének szerves részét képezi, amely nyitva áll mindazok számára, akik kényszerítő körülmények miatt jogszerűen keresnek védelmet a Közösségben. A fenti jogi aktusok (2) preambulumbekezdésükben ezenkívül az Európai Tanács tamperei ülésén hozott következtetéseire utalnak.

15 E jogszabályok mindegyike tartalmazza azt, hogy tiszteletben tartja a különösen a Chartában elismert alapvető jogokat és elveket. Konkrétan a 343/2003 rendelet (15) preambulumbekezdése úgy rendelkezik, hogy a rendelet biztosítani kívánja a Charta

18. cikkében biztosított menedékhez való jog teljes tiszteletben tartását, a 2003/9 irányelv (5) preambulumbekezdése azt tartalmazza, hogy az irányelv biztosítani kívánja különösen az emberi méltóság teljes tiszteletben tartását, előmozdítva a Charta 1. és 18. cikkének alkalmazását, a 2004/83 irányelv (10) preambulumbekezdése pedig azt mondja ki, hogy ezen irányelv biztosítani kívánja különösen az emberi méltóság, valamint a menedékkérők és az őket kísérő családtagjaik menedékhez való jogának teljes körű tiszteletben tartását.

16 A 343/2003 rendelet 1. cikke értelmében e rendelet megállapítja egy harmadik ország állampolgára által a tagállamok valamelyikében benyújtott menedékjog iránti kérelem megvizsgálásáért felelős tagállam meghatározására vonatkozó feltételeket és eljárási szabályokat.

17 E rendelet 3. cikkének (1) és (2) bekezdése a következőképpen rendelkezik:

„(1) A tagállamok megvizsgálják harmadik országok minden olyan állampolgárának kérelmét, aki egy tagállam határán vagy területén menedékjogot kér. A kérelmet az a tagállam köteles megvizsgálni, amely a III. fejezetben előírt feltételek szerint felelős.

(2) Az (1) bekezdéstől eltérve minden tagállam megvizsgálhatja a harmadik ország állampolgára által hozzá benyújtott menedékjog iránti kérelmet akkor is, ha annak megvizsgálásáért az e rendeletben megállapított feltételek szerint nem felelős. Ez esetben ez a tagállam válik e rendelet értelmében felelős tagállammá, vállalva a felelősséggel együtt járó kötelezettségeket. Ez a tagállam szükség esetén tájékoztatja a korábbi felelős tagállamot, a felelős tagállam meghatározására vonatkozó eljárást lefolytató tagállamot, vagy azt a tagállamot, amelyet a kérelmező átvételével vagy visszavételével kapcsolatban kerestek meg.”

18 A 343/2003 rendelet 3. cikkének (1) bekezdése értelmében vett „felelős tagállam” meghatározásának lehetővé tétele érdekében a rendelet III. fejezete objektív és a következők alapján rangsorolt feltételek felsorolását tartalmazza: a kísérő nélküli kiskorúak, a család egysége, a tartózkodásra jogosító engedély vagy vízum kibocsátása, a valamely tagállamba történő jogellenes beutazás vagy ott-tartózkodás, a valamely tagállamba történő jogszerű beutazás és a valamely tagállam repülőterének nemzetközi tranzitterületén benyújtott kérelmek.

19 E rendelet 13. cikke úgy rendelkezik, hogy amennyiben a rangsorolt feltételek alapján egyetlen tagállam sem határozható meg felelősként a menedékjog iránti kérelem

megvizsgálásáért, az első olyan tagállam felelős a menedékjog iránti kérelem megvizsgálásáért, amelynél a menedékjog iránti kérelmet benyújtották.

20 A 343/2003 rendelet 17. cikke értelmében amennyiben az a tagállam, amelyben menedékjog iránti kérelmet nyújtottak be, úgy véli, hogy egy másik tagállam felelős a kérelem megvizsgálásáért, haladéktalanul felkérheti a másik tagállamot, hogy vegye át a kérelmezőt.

21 E rendelet 18. cikkének (7) bekezdése úgy rendelkezik, hogy az, ha a tagállam a két – illetve sürgős eljárás kérése esetén egy – hónapos határidőn belül nem válaszol, a kérelem elfogadásával egyenértékű, és a tagállamnak az adott személy átvételére irányuló kötelezettségét vonja maga után, beleértve a megérkezésével kapcsolatos megfelelő intézkedésekre vonatkozó rendelkezéseket.

22 A 343/2003 rendelet 19. cikke a következőképpen hangzik:

„(1) Amennyiben a megkeresett tagállam kész átvenni a kérelmezőt, az a tagállam, amelyben a menedékjog iránti kérelmet benyújtották, értesíti a kérelmezőt arról a határozatáról, hogy nem vizsgálja meg a kérelmét, valamint a kérelmező felelős tagállamnak történő átadására vonatkozó kötelezettségéről.

(2) Az (1) bekezdésben említett határozatnak tartalmaznia kell az alapjául szolgáló indokokat. Tartalmazza az átadás lebonyolításának részletezett határidejét, és szükség esetén információt nyújt a helyről és időpontról, ahol és amikor a kérelmezőnek meg kell jelennie, ha utazásáról a felelős tagállamba maga gondoskodik. Ez a határozat fellebbezés vagy felülvizsgálat tárgya lehet. A határozatra vonatkozó fellebbezésnek vagy felülvizsgálatnak nincs felfüggesztő hatálya az átadás végrehajtására, kivéve ha a bíróságok vagy az illetékes hatóságok, amennyiben ezt a nemzeti jog megengedi, eseti alapon másként nem döntenek.

[…]

(4) Amennyiben az átadásra nem kerül sor a hat hónapos határidőn belül, az a tagállam felelős, amelyben a menedékjog iránti kérelmet benyújtották. E határidő legfeljebb egyéves időtartamra meghosszabbítható, ha az átadásra a menedékkérő börtönbüntetése miatt nem kerülhetett sor, illetve legfeljebb tizennyolc hónapra, ha a menedékkérő ismeretlen helyen tartózkodik.

[…]”

23 Az Egyesült Királyság a jelen ítélet 11–13. pontjában említett rendeletek és négy irányelv mindegyikének alkalmazásában részt vesz. Írország ezzel szemben részt vesz a rendeletek és a 2004/83, a 2005/85 és a 2001/55 irányelv alkalmazásában, a 2003/9 irányelvében viszont nem.

24 A Dán Királyságot kötelezi az a megállapodás, amelyet az Európai Közösséggel a 343/2003 rendelet és a 2725/2000 rendelet rendelkezéseinek Dániára történő kiterjesztésére vonatkozóan kötött, és amelyet a 2006. február 21-i 2006/188/EK tanácsi határozat (HL L 66., 37. o.) hagyott jóvá. A jelen ítélet 11. pontjában említett irányelvek nem kötik a Dán Királyságot.

25 A Közösség az Izlandi Köztársasággal és a Norvég Királysággal is kötött megállapodást a tagállamok egyikében, illetve Izlandon vagy Norvégiában benyújtott menedékjog iránti kérelem megvizsgálásáért felelős állam meghatározására vonatkozó feltételekről és eljárási szabályokról, amelyet a 2001. március 15-i 2001/258/EK tanácsi határozat (HL L 93., 38. o.; magyar nyelvű különkiadás 19. fejezet, 4. kötet, 76. o.) hagyott jóvá.

26 A Közösség a Svájci Államszövetséggel szintén kötött megállapodást a tagállamok egyikében, illetve a Svájcban benyújtott menedékjog iránti kérelem megvizsgálásáért felelős állam meghatározására vonatkozó feltételekről és eljárási szabályokról, amelyet a 2008. január 28-i 2008/147/EK tanácsi határozat (HL L 53., 3. o.) hagyott jóvá, valamint a Svájci Államszövetséggel és a Liechtensteini Hercegséggel az Európai Közösség és a Svájci Államszövetség közötti megállapodáshoz csatolt, a tagállamok egyikében vagy Svájcban benyújtott menedékjog iránti kérelem megvizsgálásáért felelős állam meghatározására vonatkozó feltételek és eljárási szabályok megállapításáról szóló jegyzőkönyvet, amelyet a 2008. október 24-i 2009/487/EK tanácsi határozat (HL 2009. L 161., 6. o.) hagyott jóvá.

27 A 2003/9 irányelv megállapítja a menedékkérők tagállamokban történő befogadásának minimumszabályait. Ezek a szabályok különösen a következőkre vonatkoznak: a menedékkérők információval és okmányokkal való ellátására irányuló kötelezettségek, a tagállamok által a menedékkérőknek a területen történő tartózkodására és mozgására vonatkozóan hozható határozatok, a családok, az orvosi vizsgálatok, a kiskorúak iskoláztatása és oktatása, a menedékkérők foglalkoztatása, valamint szakképzésben való részvétele, a befogadás anyagi

feltételeire és a kérelmezők egészségügyi ellátására vonatkozó általános szabályok, a befogadás feltételeinek módozatai és a menedékkérők számára biztosítandó egészségügyi ellátás.

28 Ez az irányelv a befogadási feltételek szintjének ellenőrzésére vonatkozó kötelezettségről, és az ugyanezen irányelvhez kapcsolódó tárgykör és határozatok vonatkozásában gyakorolható jogorvoslatról is rendelkezik. Az irányelv ezenkívül a hatóságok képzésére és az irányelv átültetése érdekében hozott nemzeti rendelkezések végrehajtásához szükséges erőforrásokra vonatkozóan is tartalmaz szabályokat.

29 A 2004/83 irányelv a harmadik országok állampolgárainak, illetve a hontalan személyeknek menekültként vagy a más okból nemzetközi védelemre jogosultként való elismerésének feltételeire és a biztosított védelem tartalmára vonatkozó minimumszabályokat állapítja meg. A II. fejezete több rendelkezést tartalmaz arra vonatkozóan, hogyan kell a kérelmeket értékelni. A III. fejezete meghatározza a menekültkénti elismerés feltételeit. A IV. fejezete a menekült jogállásra vonatkozik. Az V. és VI. fejezete a kiegészítő védelemre való jogosultság és a kiegészítő védelmi jogállás feltételeit tárgyalja. A VII. fejezete a nemzetközi védelem tartalmát meghatározó, különböző szabályokat tartalmaz. Ezen irányelv 20. cikkének (1) bekezdése értelmében e fejezet rendelkezései nem sértik a Genfi Egyezményben megállapított jogokat.

30 A 2005/85 irányelv meghatározza a menedékkérők jogait és a kérelmek megvizsgálására irányuló eljárást.

31 A 2005/85 irányelv „Az európai biztonságos harmadik ország fogalma” címet viselő 36. cikke (1) bekezdésében a következőképpen rendelkezik:

„A tagállamok úgy is rendelkezhetnek, hogy a menedékjog iránti kérelmet és a kérelmező biztonságát különleges körülményeire való tekintettel nem, vagy csak részben vizsgálják meg a II. fejezetben meghatározott módon, ha az illetékes hatóság a tények alapján azt állapította meg, hogy a menedékkérő egy, a (2) bekezdés értelmében biztonságos harmadik ország területéről kíván belépni, vagy lépett be illegálisan az ország területére.”

32 A (2) bekezdésben foglalt feltételek többek között az alábbiakra irányulnak:

– a Genfi Egyezmény megerősítése és rendelkezéseinek tiszteletben tartása;

– jogszabályi előírásokon alapuló menekültügyi eljárás megléte;

– az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában 1950. november 4-én aláírt európai egyezmény (a továbbiakban: EJEE) megerősítése és rendelkezéseinek – különösen a hatékony jogorvoslattal kapcsolatos szabályoknak – a tiszteletben tartása.

33 A 2005/85 irányelv 39. cikke meghatározza azokat az eseteket, amikor biztosítani kell a hatékony jogorvoslatok tagállami bíróságok előtti benyújtásának lehetőségét. A 39. cikk (1) bekezdése a) pontjának iii. alpontja szerint idetartoznak azok a határozatok, amelyek a további vizsgálatnak nem adnak helyt az irányelv 36. cikke értelmében.

Az alapeljárások és az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések

A C-411/40. sz. ügy

34 Az alapeljárás felperese, N. S., afgán állampolgár, aki az Egyesült Királyságba irányuló utazása során többek között Görögországon is átutazott. Görögországban 2008. szeptember 24-én letartóztatták, de nem nyújtott be menedékjog iránti kérelmet.

35 N. S. szerint őt a görög hatóságok négy napon keresztül fogva tartották, majd kiszabadulását követően arra kötelezték, hogy 30 napon belül hagyja el Görögországot. Azt állítja, hogy bár megpróbálta elhagyni Görögországot, a rendőrség letartóztatta és visszaküldte Törökországba, ahol két hónapon át sanyarú körülmények között tartották fogva. A törökországi fogva tartásból megszökve sikerült eljutnia az Egyesült Királyságba, ahová 2009. január 12-én érkezett meg, és ahol ugyanezen a napon menedékjog iránti kérelmet nyújtott be.

36 2009. április 1-jén a Secretary of State for the Home Department (a továbbiakban: Secretary of State) a 343/2003 rendelet 17. cikke alapján felkérte a Görög Köztársaságot, hogy menedékjog iránti kérelmének megvizsgálása céljából vegye át az alapeljárás felperesét. A Görög Köztársaság erre a kérelemre nem válaszolt az említett rendelet 18. cikkének (7) bekezdésében meghatározott határidőn belül, és ezért beállt az a vélelem, hogy Görögország e rendelkezés alapján 2009. június 18-án elfogadta a felperes kérelmének megvizsgálására irányuló felelősséget.

37 2009. július 30-án a Secretary of State tájékoztatta az alapeljárás felperesét annak elrendeléséről, hogy 2009. augusztus 6-án kiutasítják Görögországba.

38 2009. július 31-én a Secretary of State közölte az alapeljárás felperesével azt a határozatot, amely a menekültügyről és a bevándorlásról (kérelmezőkre irányuló bánásmód és egyéb vonatkozások) szóló, 2004. évi törvény (Asylum and Immigration [Treatment of Claimants, etc] Act 2004; a továbbiakban: 2004. évi menekültügyi törvény) 3. melléklete, 2. része, 5. pontjának (4) bekezdése alapján megerősítette, hogy az alapeljárás felperesének azon állítása, miszerint Görögországba való kiutasítása sértené az EJEE-ből eredő jogait, nyilvánvalóan megalapozatlan, mivel a Görög Köztársaság a 2004. évi menekültügyi törvény 3. mellékletének 2. részében található „biztonságos országok jegyzékében” szerepel.

39 E megerősítő határozat eredményeként az alapeljárás felperesének a 2004. évi menekültügyi törvény 3. melléklete 2. része 5. pontjának (4) bekezdése alapján nem volt joga az Egyesült Királyságban halasztó hatályú, menekültüggyel kapcsolatos fellebbezést („immigration appeal”) benyújtani az őt Görögországba kiutasító határozat ellen, amelyre egyébként ilyen megerősítő határozat hiányában jogosult lett volna.

40 2009. július 31-én az alapeljárás felperese azt kérte a Secretary of State-től, hogy a 343/2003 rendelet 3. cikkének (2) bekezdése alapján vállalja a felelősséget menedékjog iránti kérelmének elbírálásáért, azon az alapon, hogy az uniós jogból, az EJEE-ből és/vagy a Genfi Egyezményből eredő alapvető jogai sérelmet szenvednének, amennyiben őt kiutasítanák Görögországba. A Secretary of State 2009. augusztus 4-i levelében fenntartotta az alapeljárás felperesének Görögországba való kiutasítását elrendelő határozatát, és azt a határozatát, amely megerősítette, hogy az alapeljárás felperesének az EJEE-re alapított állítása nyilvánvalóan megalapozatlan.

41 2009. augusztus 6-án az alapeljárás felperese a Secretary of State határozataival szemben bírósági felülvizsgálat („judicial review”) engedélyezésére irányuló kérelmet terjesztett elő. Ennek eredményeként a Secretary of State visszavonta a kiutasítására vonatkozóan adott utasításokat. 2009. október 14-én a felperes engedélyt kapott, hogy előterjessze bírósági felülvizsgálat iránti kérelmét.

42 A bírósági felülvizsgálat iránti kérelmet a High Court of Justice (England & Wales), Queen’s Bench Division (Administrative Court) 2010. február 24. és 26. között vizsgálta. 2010. március 31-én hozott ítéletében Cranston bíró elutasította a bírósági felülvizsgálat iránti kérelmet, ugyanakkor engedélyt adott az alapeljárás felperesének, hogy ezt az ítéletet a Court of Appeal (England & Wales) (Civil Division) előtt megfellebbezze.

43 Az alapeljárás felperes 2010. április 21-én fellebbezést nyújtott be az utóbb említett bíróság előtt.

44 Az előzetes döntéshozatalra utaló határozatból – amelyben az utóbbi bíróság a High Court of Justice (England & Wales), Queen’s Bench Division (Administrative Court) ítéletére hivatkozik – a következők állapíthatók meg:

– a görögországi menekültügyi eljárásoknál súlyos hiányosságok tapasztalhatók: a kérelmezőknek nagy nehézséget jelent, hogy a szükséges alaki követelményeknek megfeleljenek, nem kapnak elegendő tájékoztatást és segítséget, és a kérelmeiket nem vizsgálják meg alaposan;

– rendkívül alacsony arányban adják meg a menedékjogot;

– a bírósági jogorvoslatok nem elegendők, és igen nehezen hozzáférhetők;

– a menedékkérők befogadásának feltételei nem megfelelők: vagy nem megfelelő körülmények között tartják őket, vagy fedél és élelem nélkül, ínségben élnek a szabadban.

45 A High Court of Justice (England & Wales), Queen’s Bench Division (Administrative Court) úgy ítélte meg, hogy nem állapítható meg annak veszélye, hogy a 343/2003 rendelet alapján kiutasított személyeket Görögországból visszaküldik Afganisztánba, illetve Törökországba, az alapeljárás felperese a kérdést előterjesztő bíróság előtt azonban vitatta ezt a megállapítást.

46 A Court of Appeal (England & Wales) (Civil Division) előtt a Secretary of State elismerte, hogy „a Chartában foglalt alapvető jogokra hivatkozni lehet az Egyesült Királysággal szemben, és […] az Administrative Court tévedett, amikor ennek ellenkezőjét állapította meg”. A Secretary of State szerint a Charta csupán ismételten rögzíti a már korábban is az uniós jog részét képező jogokat, és nem hoz létre egyetlen új jogot sem. A Secretary of State azonban arra hivatkozott,

hogy a High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court) tévedett, amikor azt állapította meg, hogy a Secretary of State köteles figyelembe venni az uniós alapvető jogokat a 343/2003 rendelet 3. cikkének (2) bekezdésében foglalt diszkrecionális jogkörének gyakorlása során. A Secretary of State szerint e diszkrecionális jogkör gyakorlása nem tartozik az uniós jog hatálya alá.

47 Másodlagosan a Secretary of State azt állította, hogy az uniós alapvető jogok tiszteletben tartására irányuló kötelezettség nem követeli meg tőle, hogy figyelembe vegye azokat a bizonyítékokat, amelyek szerint fennáll annak komoly veszélye, hogy Görögországba való visszaküldése esetén megsértik a fellebbező uniós jog által biztosított alapvető jogait. A 343/2003 rendelet rendszere ugyanis feljogosítja a Secretary of State-et, hogy azon megdönthetetlen vélelem alapján járjon el, amely szerint Görögország (vagy bármely más tagállam) eleget fog tenni az uniós jogból eredő kötelezettségeinek.

48 Végül az alapeljárás felperese a kérdést előterjesztő bíróság előtt azt adta elő, hogy a Charta által biztosított védelem magasabb rendű és szélesebb körű, mint az EJEE 3. cikke által nyújtott védelem, és ez eltérő eredményhez vezethet a jelen ügyben.

49 A 2010. július 12-i tárgyaláson a kérdést előterjesztő bíróság úgy ítélte meg, hogy ahhoz, hogy elbírálhassa a fellebbezést, egyes uniós jogi kérdésekben állást kell foglalni.

50 E körülmények között a Court of Appeal (England & Wales) (Civil Division) felfüggesztette az eljárást, és előzetes döntéshozatal céljából a következő kérdéseket terjesztette a Bíróság elé:

„1) Az [EUSZ] 6. cikk és/vagy [a Charta] 51. cikke vonatkozásában az uniós jog hatálya alá tartozik-e valamely tagállamnak a 343/2003 […] rendelet […] 3. cikkének (2) bekezdése alapján arról hozott határozata, hogy megvizsgál-e egy olyan menedékjog iránti kérelmet, amelynek megvizsgálásáért a Rendelet III. fejezetében szereplő feltételek alapján nem felelős?

Az 1. kérdésre adott igenlő válasz esetén:

2) A tagállam teljesíti-e az európai uniós alapvető jogok (beleértve a Charta 1., 4., 18. cikkében, 19. cikkének (2) bekezdésében és 47. cikkében szereplő jogokat is) tiszteletben tartására irányuló kötelezettségét, amennyiben abba a tagállamba küldi a menedékkérőt, amelyet

a [343/2003 rendelet] 3. cikk[ének] (1) bekezdése [az e rendelet] III. fejezetében szereplő feltételekkel összhangban felelős államként jelöl ki, tekintet nélkül az ebben az államban fennálló helyzetre?

3) Különösen, kizárja-e az európai uniós alapvető jogok tiszteletben tartásának kötelezettsége annak a megdönthetetlen vélelemnek az alkalmazását, amely szerint a felelős állam tiszteletben fogja tartani i. a kérelmező uniós jogon alapuló alapvető jogait; és/vagy ii. a 2003/9/EK irányelv […], a 2004/83/EK irányelv […], és/vagy a 2005/85/EK irányelv […] által előírt minimumszabályokat?

4) Másodlagosan, a tagállam az uniós jog alapján köteles-e, és ha igen, milyen körülmények között köteles a [343/2003 rendelet] 3. cikkének (2) bekezdése szerint megvizsgálni egy kérelmet, és felelősséget vállalni azért, amennyiben a felelős államnak való átadás esetén a [menedékkérőt] alapvető jogainak, különösen a Charta 1., 4., 18. cikkében, 19. cikkének (2) bekezdésében és/vagy 47. cikkében szereplő jogainak megsértése fenyegeti, és/vagy fennáll a veszély, hogy rá nézve nem fogják alkalmazni [a 2003/9, a 2004/83 és a 2005/85 irányelv] által előírt minimumszabályokat?

5) Azon személyek tekintetében, akikre a [343/2003 rendelet] vonatkozik, szélesebb körű-e az uniós jog általános elvei, és különösen a Charta 1., 18. és 47. cikkében szereplő jogok által biztosított védelem, mint az [EJEE]3. cikke által biztosított védelem?

6) Összeegyeztethető-e a Charta 47. cikkében szereplő jogokkal a nemzeti jog valamely olyan rendelkezése, amely arra kötelezi a bíróságot, hogy annak megítélése során, hogy valamely személy a [343/2003 rendelet] alapján jogszerűen kiutasítható-e egy másik tagállamba, úgy kezelje ezt a tagállamot, mint olyan államot, amelyből nem küldik tovább a szóban forgó személyt az [EJEE], illetve [a Genfi Egyezmény] és az [1967. évi jegyzőkönyv] szerinti jogainak megsértésével másik államba?

7) Amennyiben az előző kérdések az Egyesült Királyság kötelezettségei kapcsán merülnek fel, a […] (30.) jegyzőkönyv figyelembevétele befolyásolja-e a [2–6. kérdésre] adott válaszokat?”

A 493/10. sz. ügy

51 Ez az ügy az alapeljárások öt, egymással kapcsolatban nem álló, Afganisztánból, Iránból és Algériából származó felperesére vonatkozik. Mindegyikük átutazott Görögországon, ahol jogellenes beutazás miatt letartóztatták őket. Ezt követően Írországba utaztak, ahol menedékjog iránti kérelmet nyújtottak be. Az alapeljárások felperesei közül három anélkül nyújtotta be a menedékjog iránti kérelmét, hogy jelezte volna, hogy korábban görög területen tartózkodott, míg a másik két kérelmező elismerte korábbi görögországi tartózkodását. Az Eurodac rendszer megerősítette, hogy korábban mind az öt kérelmező görög területre utazott be, de menedékjog iránti kérelmet ott egyikük sem nyújtott be.

52 Valamennyi alapeljárásbeli felperes elutasítja a Görögországba történő visszairányítást. Amint az előzetes döntéshozatalra utaló határozatból kitűnik, nem történt hivatkozás arra, hogy az alapeljárások felpereseinek a 343/2003 rendelet alapján Görögországnak történő átadása sértené az EJEE 3. cikkét a visszaküldés, a láncszerű visszaküldés, az embertelen bánásmód vagy a menedékjogi eljárás félbeszakításának veszélye miatt. Azt sem állították, hogy az átadás az EJEE bármely más cikkét sértené. Az alapeljárások felperesei arra hivatkoznak, hogy a menedékkérők számára nem állnak rendelkezésre megfelelő eljárások, illetve feltételek Görögországban, ezért Írország köteles gyakorolni a 343/2003 rendelet 3. cikkének (2) bekezdése szerinti diszkrecionális jogkörét, és vállalni a felelősséget menedékjog iránti kérelmük megvizsgálásáért és elbírálásáért.

53 E körülmények között a High Court of Ireland felfüggesztette az eljárást, és előzetes döntéshozatal céljából a következő kérdéseket terjesztette a Bíróság elé:

„1) A 343/2003/EK tanácsi rendelet […] alapján köteles-e az átadó tagállam vizsgálni azt, hogy a fogadó tagállam megfelel-e [a Charta] 18. cikkének, valamint a 2003/9/EK […], a 2004/83/EK […] és a 2005/85/EK tanácsi irányelveknek […], továbbá a 343/2003/EK tanácsi rendeletnek?

2) Igenlő válasz esetén, és amennyiben az állapítható meg, hogy a fogadó tagállam nem felel meg a fenti rendelkezések közül egynek vagy többnek, az átadó tagállam köteles-e a 343/2003/EK […] rendelet 3. cikkének (2) bekezdése alapján vállalni a felelősséget a kérelem megvizsgálásáért?

54 A Bíróság elnöke 2011. május 16-i végzésével a szóbeli szakasz lefolytatása és az ítélethozatal céljából egyesítette a C-411/10. sz. és a C-493/10. sz. ügyet.

Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésekről

A C-411/10. sz. ügyben előterjesztett első kérdésről

55 A C-411/10. sz. ügyben előterjesztett első kérdésével a Court of Appeal (England & Wales) (Civil Division) lényegében arra kér választ, hogy az EUSZ 6. cikk és/vagy a Charta 51. cikke vonatkozásában az uniós jog hatálya alá tartozik-e valamely tagállamnak a 343/2003 rendelet 3. cikkének (2) bekezdése alapján arról hozott határozata, hogy megvizsgál-e egy olyan menedékjog iránti kérelmet, amelynek megvizsgálásáért az e rendelet III. fejezetében szereplő feltételek alapján nem felelős.

A Bírósághoz benyújtott észrevételek

56 N. S., az Equality and Human Rights Commission (EHRC), az Amnesty International Ltd and the AIRE Centre (Advice on Individual Rights in Europe (UK), a United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR), a francia, a holland az osztrák és a finn kormány, valamint az Európai Bizottság úgy véli, hogy a 343/2003 rendelet 3. cikkének (2) bekezdése alapján hozott határozatok az uniós jog hatálya alá tartoznak.

57 N. S. e tekintetben hangsúlyozza, hogy az e rendelkezésben biztosított jogkör gyakorlása nem feltétlenül kedvezőbb a kérelmezőre nézve, ami arra is magyarázatot ad, hogy miért javasolta a Bizottság a dublini rendszer értékeléséről szóló, 2007. június 6-án közzétett jelentésében (COM(2007) 299 végleges) azt, hogy a 343/2003 rendelet 3. cikkének (2) bekezdésében biztosított jogkört csak a menedékkérő beleegyezésével lehessen gyakorolni.

58 Az Amnesty International Ltd and the AIRE Centre (Advice on Individual Rights in Europe) (UK) és a francia kormány szerint – többek között – a 343/2003 rendelet 3. cikkének (2) bekezdésében biztosított lehetőséget az indokolja, hogy a rendelet célja az alapvető jogok védelme, és hogy szükséges lehet az ebben a rendelkezésben biztosított jogkör gyakorlása.

59 A finn kormány azt hangsúlyozza, hogy a 343/2003 rendelet egy rendszert alkotó szabályhalmaz része.

60 A Bizottság szerint ha egy rendelet valamely tagállam számára diszkrecionális jogkört biztosít, akkor azt a tagállamnak az uniós jogot tiszteletben tartva kell gyakorolnia (az 5/88. sz. Wachauf-ügyben 1989. július 13-án hozott ítélet [EBHT 1989., 2609. o.]; a C-578/08. sz. Chakroun-ügyben 2010. március 4-én hozott ítélet [EBHT 2010., I-1839. o.] és a C-400/10. PPU. sz. McB.-ügyben 2010. október 5-én hozott ítélet [az EBHT-ban még nem tették közzé]). A Bizottság hangsúlyozza, hogy a tagállam által a 343/2003 rendelet 3. cikkének (2) bekezdése alapján hozott határozat következményekkel jár erre a tagállamra nézve, amelyet az uniós eljárási kötelezettségek és az irányelvek köteleznek.

61 Írország, az Egyesült Királyság, a belga kormány és az olasz kormány ezzel szemben úgy véli, hogy az ilyen határozatok nem tartoznak az uniós jog hatálya alá. A hivatkozott érvek a következők: a szöveg egyértelműsége, amely szerint lehetőségről van szó, a „szuverenitási”, illetve „diszkrecionális kikötésre” való hivatkozás a bizottsági dokumentumokban, az ilyen kikötés létének oka, vagyis a humanitárius indokok, és végül a 343/2003 rendelettel létrehozott rendszer logikája.

62 Az Egyesült Királyság hangsúlyozza, hogy a C-260/89. sz. ERT-ügyben 1991. június 18-án hozott ítélet (EBHT 1991., I-2925. o.) 43. pontja értelmében a szuverenitási kikötés nem minősül eltérésnek. Arra is rámutat, hogy az a tény, hogy ennek a kikötésnek a gyakorlati alkalmazása minősül az uniós jog végrehajtásának, nem jelenti azt, hogy a tagállamok nem tartják tiszteletben az alapvető jogokat, mivel a Genfi Egyezmény és az EJEE kötelezi őket. A belga kormány viszont azt hangsúlyozza, hogy a menedékkérő átadására vonatkozó határozat végrehajtása a 343/2003 rendelet alkalmazását vonja maga után, és ezért az EUSZ 6. cikk és a Charta hatálya alá tartozik.

63 A cseh kormány szerint a tagállami határozat az uniós jog hatálya alá tartozik abban az esetben, ha a tagállam a szuverenitási kikötéssel él, nem tartozik viszont az uniós jog hatálya alá akkor, ha nem gyakorolja ezt a jogkört.

A Bíróság válasza

64 A Charta 51. cikkének (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a tagállamok csak annyiban címzettjei a Charta rendelkezéseinek, amennyiben az Unió jogát hajtják végre.

65 A 343/2003 rendelet 3. cikke (2) bekezdésének vizsgálata azt bizonyítja, hogy ez a rendelkezés olyan mérlegelési jogkört biztosít a tagállamoknak, amely az EUM-Szerződésben meghatározott és az uniós jogalkotó által kidolgozott közös európai menekültügyi rendszer szerves részét képezi.

66 Ezt a mérlegelési jogkört – ahogyan ezt a Bizottság is kiemelte – a tagállamoknak az említett rendelet többi rendelkezését tiszteletben tartva kell gyakorolniuk.

67 Ezenkívül a 343/2003 rendelet 3. cikkének (2) bekezdéséből kitűnik, hogy az ugyanezen rendelet 3. cikkének (1) bekezdésében foglalt elvtől való eltérés bizonyos, a rendeletben meghatározott konkrét következményeket von maga után. Így az a tagállam, amely úgy határoz, hogy maga vizsgálja meg a menedékjog iránti kérelmet, a 343/2003 rendelet értelmében felelős állam lesz, és adott esetben tájékoztatnia kell a menedékjog iránti kérelemmel érintett tagállamot vagy tagállamokat.

68 Ezek a szempontok megerősítik azt az értelmezést, miszerint a 343/2003 rendelet 3. cikkének (2) bekezdése által a tagállamok számára biztosított mérlegelési jogkör a menedékjog iránti kérelem megvizsgálásáért felelős tagállam meghatározására vonatkozóan az említett rendeletben megállapított eljárási szabályok részét képezi, és ezért a közös európai menekültügyi rendszernek csupán egyik elemét alkotja. Így az ezen mérlegelési jogkört gyakorló tagállamot olyannak kell tekinteni, mint amely a Charta 51. cikkének (1) bekezdése értelmében az Unió jogát hajtja végre.

69 Következésképpen a C-411/10. sz. ügyben előterjesztett első kérdésre azt kell válaszolni, hogy az EUSZ 6. cikk és/vagy a Charta 51. cikke vonatkozásában az uniós jog végrehajtásának minősül valamely tagállamnak a 343/2003 rendelet 3. cikkének (2) bekezdése alapján arról hozott határozata, hogy megvizsgál-e egy olyan menedékjog iránti kérelmet, amelynek megvizsgálásáért az e rendelet III. fejezetében szereplő feltételek alapján nem felelős.

A C-411/10. sz. ügyben előterjesztett második, harmadik, negyedik és hatodik kérdésről, valamint a C-493/10. sz. ügyben előterjesztett két kérdésről

70 A C-411/10. sz. ügyben másodikként és a C-493/10. sz. ügyben elsőként előterjesztett kérdéssel a kérdést előterjesztő bíróságok lényegében arra kérnek választ, hogy az a tagállam,

amelynek át kell adnia a menedékkérőt a 343/2003 rendelet 3. cikkének (1) bekezdése szerint felelős tagállamnak, köteles-e ellenőrizni azt, hogy ez utóbbi tagállam tiszteletben tartja-e az uniós alapvető jogokat, a 2003/9, a 2004/83 és a 2005/85 irányelvet, valamint a 343/2003 rendeletet.

71 A C-411/10. sz. ügyben előterjesztett harmadik kérdéssel a Court of Appeal (England & Wales) (Civil Division) lényegében arra kér választ, hogy kizárja-e a menedékkérő átadására köteles tagállam alapvető jogok tiszteletben tartására vonatkozó kötelezettsége annak a megdönthetetlen vélelemnek az alkalmazását, amely szerint a felelős állam tiszteletben tartja a kérelmező uniós jogon alapuló alapvető jogait és/vagy a fent említett irányelvekből eredő minimumszabályokat.

72 A C-411/10. sz. ügyben negyedikként és a C-493/10. sz. ügyben másodikként előterjesztett kérdéssel a kérdést előterjesztő bíróságok lényegében arra kérnek választ, hogy amennyiben megállapítást nyer, hogy a felelős tagállam nem tartja tiszteletben az alapvető jogokat, köteles-e a menedékkérő átadására köteles tagállam a 343/2003 rendelet 3. cikkének (2) bekezdése alapján vállalni a felelősséget a kérelem megvizsgálásáért.

73 Végül a C-411/10. sz. ügyben előterjesztett hatodik kérdéssel a Court of Appeal (England & Wales) (Civil Division) lényegében arra kér választ, hogy összeegyeztethető-e a Charta 47. cikkében foglalt jogokkal a nemzeti jog valamely olyan rendelkezése, amely arra kötelezi a bíróságokat, hogy annak megítélése során, hogy valamely személy a 343/2003 rendelet alapján jogszerűen kiutasítható-e egy másik tagállamba, „biztonságos államként” kezelje ezt a tagállamot.

74 Ezeket a kérdéseket együtt kell tárgyalni.

75 A közös európai menekültügyi rendszer a Genfi Egyezmény teljes és mindenre kiterjedő alkalmazásán, valamint annak biztosításán alapul, hogy senkit ne küldjenek vissza oda, ahol ismét üldöztetésnek lenne kitéve. A Genfi Egyezmény és az 1967. évi jegyzőkönyv tiszteletben tartásáról a Charta 18. cikke és az EUMSZ 78. cikk rendelkezik (lásd a C-175/08., C-176/08., C-178/08. és C-179/08. sz., Salahadin Abdulla egyesített ügyekben 2010. március 2-án hozott ítélet [EBHT 2010., I-1493. o.] 53. pontját, valamint a C-31/09. sz. Bolbol-ügyben 2010. június 17-én hozott ítélet [az EBHT-ban még nem tették közzé] 38. pontját).

76 Ahogyan arra a jelen ítélet 15. pontja is rámutat, az alapeljárások szempontjából releváns különböző rendeletek és irányelvek rendelkeznek arról, hogy tiszteletben tartják a Chartában elismert alapvető jogokat és elveket.

77 Arra is rá kell mutatni, hogy az állandó ítélkezési gyakorlat szerint a tagállamoknak, amellett hogy saját nemzeti jogukat az uniós joggal összhangban kell értelmezniük, arra is ügyelniük kell, hogy a másodlagos jog valamely szabályának ne olyan értelmezését vegyék alapul, amely ellentétes az uniós jogrend révén védelemben részesített alapvető jogokkal vagy az uniós jog más általános elveivel (lásd ebben az értelemben a C-101/01. sz. Lindqvist-ügyben 2003. november 6-án hozott ítélet [EBHT 2003., I-12971. o.] 87. pontját, valamint a C-305/05. sz., Ordre des barreaux francophones et germanophone és társai ügyben 2007. június 26-án hozott ítélet [EBHT 2007., I-5305. o.] 28. pontját).

78 A közös európai menekültügyi rendszert létrehozó dokumentumok vizsgálatából az állapítható meg, hogy ennek a rendszernek a kialakításakor abból a feltételezésből indultak ki, hogy az abban részt vevő – akár tag-, akár harmadik – államok tiszteletben tartják az alapvető jogokat, beleértve a Genfi Egyezményen és az 1967. évi jegyzőkönyvön, valamint az EJEE-n alapuló jogokat, és hogy a tagállamok e tekintetben kölcsönös bizalmat tanúsíthatnak egymás iránt.

79 Pontosan erre a kölcsönös bizalmi elvre építve fogadta el az uniós jogalkotó a 343/2003 rendeletet és a jelen ítélet 24–26. pontjában felsorolt megállapodásokat annak érdekében, hogy ésszerűsítsék a menedékjog iránti kérelmek elbírálását, és hogy elkerüljék azt, hogy a rendszer megakadjon amiatt, hogy az állami hatóságoknak ugyanazon kérelmező által benyújtott több kérelmet is el kell bírálniuk, hogy a menedékjogi kérelem elbírálásáért felelős állam meghatározását illetően növeljék a jogbiztonságot, és ezáltal elkerülhetővé váljék az ún. forum shopping, és mindezeknek az a fő célja, hogy mind a menedékkérők, mind a résztvevő államok érdekében felgyorsítsa a kérelmek elbírálását.

80 Ilyen feltételek mellett azt kell vélelmezni, hogy a menedékkérőkkel kapcsolatos bánásmód minden tagállamban megfelel a Charta, a Genfi Egyezmény és az EJEE követelményeinek.

81 Nem zárható azonban ki, hogy a gyakorlatban ez a rendszer egy adott tagállamban súlyos működési nehézségekkel szembesül, és így komoly veszélye áll fenn annak, hogy a

menedékkérők az e tagállamnak történő átadásuk esetén alapvető jogaikkal összeegyeztethetetlen bánásmódnak lesznek kitéve.

82 Mindamellett ebből nem lehet azt a következtetést levonni, hogy az alapvető jogok felelős tagállam általi bármely megsértése érintené a többi tagállamnak a 343/2003 rendelet rendelkezéseinek tiszteletben tartására irányuló kötelezettségeit.

83 Itt ugyanis nem más forog kockán, mint az Unió létezésének oka, továbbá a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség és közelebbről a közös európai menekültügyi rendszer megvalósítása, amely a kölcsönös bizalmon, és azon a vélelmen alapul, hogy a többi tagállam tiszteletben tartja az uniós jogot és konkrétan az alapvető jogokat.

84 Nem lenne ezenkívül összeegyeztethető a 343/2003 rendelet céljaival és rendszerével sem, ha a 2003/9, a 2004/83 vagy a 2005/85 irányelv legcsekélyebb megsértése is elegendő lenne ahhoz, hogy meghiúsuljon a menedékkérőnek az elsődlegesen felelős tagállam részére történő átadása. Ugyanis amint az különösen a C-411/10. sz. ügyben ismertetett indítvány 124. és 125. pontjából is kitűnik, a 343/2003 rendelet célja – vélelmezve, hogy a menedékkérő alapvető jogait a kérelme megvizsgálásáért elsődlegesen felelős tagállamban tiszteletben fogják tartani – a menedékjog iránti kérelem megvizsgálásáért felelős tagállam gyors meghatározására irányuló, világos és alkalmazható módszer kialakítása. E célok érdekében a 343/2003 rendelet olyan szabályozást tartalmaz, amely szerint az Unió valamely országában benyújtott menedékjog iránti kérelem megvizsgálásáért csak egyetlen tagállam felelős, amelynek meghatározására objektív kritériumok alapján kerül sor.

85 Márpedig ha a 2003/9, a 2004/83 vagy a 2005/85 irányelv különálló rendelkezéseinek a felelős tagállam általi bármely megsértése azzal járna, hogy a menedékjog iránti kérelem benyújtásának helye szerinti tagállam nem adhatná át a kérelmezőt az elsőként említett államnak, akkor a felelős tagállam meghatározása tekintetében a 343/2003 rendelet III. fejezetében rögzített kritériumok mellett egy további kizáró feltétel jönne létre, amely szerint a fent említett irányelvek szabályainak egy adott tagállamban történő, jelentéktelen mértékű megsértése is azt eredményezhetné, hogy ez a tagállam mentesülne az említett rendeletben megállapított kötelezettségek alól. Ez a következmény az említett kötelezettségeket tartalmilag kiüresítené, és

az Unióban benyújtott menedékjog iránti kérelmek megvizsgálásáért felelős tagállam gyors meghatározására irányuló célt is veszélybe sodorhatná.

86 Ha azonban komolyan attól kell tartani, hogy a felelős tagállamban a menekültügyi eljárást és a menedékkérők befogadásának feltételeit illetően rendszeres zavarok tapasztalhatók, amelyek az e tagállamnak átadott menedékkérőkkel szemben a Charta 4. cikke értelmében vett embertelen vagy megalázó bánásmódot is magukban foglalják, akkor a menedékkérők átadása összeegyeztethetetlen lenne az említett rendelkezéssel.

87 A görögországi helyzettel kapcsolatban a Bíróság elé észrevételeket terjesztő felek nem vitatják, hogy 2010-ben az illegális bevándorlók csaknem 90%-a ezen a tagállamon keresztül jutott be az Unió területére, és így a bevándorlók beözönlése miatt erre a tagállamra a többi tagállamhoz képest aránytalan teher hárul, és a görög hatóságok gyakorlatilag képtelenek megbirkózni ezzel. A Görög Köztársaság előadta, hogy a tagállamok nem fogadták el a Bizottság arra irányuló javaslatát, hogy függesszék fel a 343/2003 rendelet alkalmazását, és az első beutazás kritériumát enyhítve módosítsák a rendeletet.

88 Az alapeljárásokban szereplőhöz hasonló helyzetben – 2009 júniusában egy menedékkérőt átadtak Görögországnak, a 343/2003 rendelet értelmében felelős államnak – az Emberi Jogok Európai Bírósága többek között úgy ítélte meg, hogy a Belga Királyság megsértette az EJEE 3. cikkét egyrészt azáltal, hogy a kérelmezőt a görögországi menekültügyi eljárás hiányosságaiból eredő veszélyeknek tette ki, mivel a belga hatóságok tudták, illetve tudniuk kellett azt, hogy egyáltalán nem volt arra garancia, hogy a görög hatóságok komolyan megvizsgálják a kérelmező menedékjog iránti kérelmét, másrészt pedig azáltal, hogy teljes mértékben tisztában voltak a helyzettel, mégis olyan fogva tartási és létfeltételeknek tették ki a kérelmezőt, amelyek megalázó bánásmódot eredményeztek (az EJEB M. S. S. kontra Belgium és Görögország ügyben 2011. január 21-án hozott ítéletének [a *Recueil des arrêts et décisions-ban* még nem tették közzé] 358., 360. és 367. §-a).

89 Az, ahogyan ez az ítélet az alapvető jogok megsértésének mértékét ismerteti, azt jelzi, hogy M. S. S. kérelmező átadásának idején a menekültügyi eljárást és a menedékkérők befogadásának feltételeit illetően Görögországban rendszeres zavarok voltak tapasztalhatók.

90 Az Emberi Jogok Európai Bírósága annak megállapítása céljából, hogy kellően bizonyított volt az a veszély, amelynek a kérelmezőt kitették, figyelembe vette a nemzetközi nem kormányzati szervezetek rendszeres és egybehangzó jelentéseit, amelyek rámutattak a közös európai menekültügyi rendszer görögországi alkalmazása során felmerülő gyakorlati nehézségekre, az Egyesült Nemzetek Menekültügyi Főbiztosa (HCR) által az illetékes belga miniszternek küldött leveleket, de a Bizottságnak a dublini rendszer értékeléséről szóló jelentéseit, és a 343/2003 rendelet átdolgozására vonatkozó, a rendszer hatékonyságának növelésére és az alapvető jogok hatékony védelmére irányuló javaslatokat is (a fent hivatkozott M. S. S. kontra Belgium és Görögország ügyben hozott ítélet 347–350. §-a).

91 Így a belga, az olasz és a lengyel kormány állításával ellentétben, miszerint a tagállamoknak nincsen megfelelő eszközük arra, hogy megítéljék, mennyire tartja tiszteletben a felelős tagállam az alapvető jogokat, és ezáltal azt, hogy milyen tényleges veszélynek lenne kitéve egy menedékkérő a felelős államnak történő átadása esetén, az olyan fajta információk alapján, mint amilyenekre az Emberi Jogok Európai Bírósága hivatkozott, a tagállamok fel tudják mérni a felelős tagállam menekültügyi rendszerének működését, és így mérlegelni tudják az ilyen veszélyeket is.

92 Rá kell mutatni a 343/2003 rendeletre vonatkozó bizottsági jelentések és módosító javaslatok fontosságára, amelyek létezése nem maradhat rejtve az átadó tagállam előtt, tekintettel arra, hogy részt vesz az Európai Unió Tanácsának munkájában, amely egyik címzettje ezeknek a dokumentumoknak.

93 Másfelől az EUMSZ 80. cikk úgy rendelkezik, hogy a menekültpolitikára és annak végrehajtására a szolidaritás és a felelősség tagállamok közötti igazságos elosztásának elve az irányadó, ideértve annak pénzügyi vonatkozásait is. A 2001/55 irányelv példaként szolgál erre a szolidaritásra, de – ahogyan az a tárgyaláson is elhangzott – a benne foglalt szolidaritási szabályok csupán az irányelv hatálya alá tartozó, egészen kivételes helyzetekre vonatkoznak, méghozzá a lakóhelyüket elhagyni kényszerült személyek tömeges beáramlására.

94 A fentiekből az következik, hogy annak érdekében, hogy az Unió és tagállamai eleget tehessenek a menedékkérők alapvetői jogainak védelmére vonatkozó kötelezettségeiknek, olyan helyzetekben, mint az alapeljárásokban szereplő tényállások, a tagállamok – ideértve a nemzeti

bíróságokat – kötelessége, hogy ne adják át a menedékkérőt a 343/2003 rendelet értelmében „felelős tagállamnak”, ha tudomással kell bírniuk arról, hogy a felelős tagállamban a menekültügyi eljárást és a menedékkérők befogadásának feltételeit illetően tapasztalható rendszeres zavarok miatt alapos okkal, bizonyítottan feltételezhető, hogy a kérelmező a Charta 4. cikke értelmében embertelen vagy megalázó bánásmód tényleges veszélyének lesz kitéve.

95 Azzal a kérdéssel kapcsolatban, hogy az a tagállam, amely nem tudja átadni a menedékkérőt a 343/2003 rendelet értelmében „felelősként” meghatározott tagállamnak, köteles-e maga megvizsgálni a kérelmet, emlékeztetni kell arra, hogy e rendelet III. fejezete számos feltételt felsorol, és hogy ezeket a feltételeket az említett rendelet 5. cikkének (1) bekezdése alapján az említett fejezetben megállapított rangsor szerint kell alkalmazni.

96 Amennyiben nem lehetséges a kérelmező átadása a 343/2003 rendelet III. fejezetében foglalt feltételek szerint felelős tagállamként meghatározott Görögországnak, akkor annak a tagállamnak, amelynek ezt az átadást végre kellett hajtania, – fenntartva a 343/2003 rendelet 3. cikkének (2) bekezdésében foglalt azon lehetőséget, hogy maga vizsgálja meg a kérelmet – folytatnia kell az említett fejezetben foglalt feltételek vizsgálatát annak megállapítása érdekében, hogy a rangsorban következő valamelyik feltétel alapján meg lehet-e egy másik tagállamot határozni felelősként a menedékjog iránti kérelem megvizsgálásáért.

97 A 343/2003 rendelet 13. cikke értelmében amennyiben az e rendeletben felsorolt feltételek alapján egyetlen tagállam sem határozható meg felelősként a menedékjog iránti kérelem megvizsgálásáért, az első olyan tagállam felelős a menedékjog iránti kérelem megvizsgálásáért, amelynél a menedékjog iránti kérelmet benyújtották.

98 Annak a tagállamnak, amelyben a menedékkérő tartózkodik, ügyelnie kell azonban arra, hogy a kérelmező alapvető jogának megsértésével járó helyzetet ne súlyosbítsa a felelős állam meghatározására irányuló, aránytalanul hosszú ideig tartó eljárással. Szükség esetén magának a tagállamnak kell a 343/2003 rendelet 3. cikkének (2) bekezdésében foglaltaknak megfelelően a kérelmet megvizsgálnia.

99 A fenti megállapítások összességéből az következik, hogy – amint arra a főtanácsnok a C-411/10. sz. ügyre vonatkozó indítványának 131. pontjában rámutatott – a 343/2003 rendelet azon megdönthetetlen vélelem alapján történő alkalmazása, amely szerint a kérelem

megvizsgálásáért elsődlegesen felelős tagállamban tiszteletben fogják tartani a menedékkérő alapvető jogait, nem egyeztethető össze a tagállamok arra irányuló kötelezettségével, hogy a 343/2003 rendeletet az alapvető jogokkal összhangban kell értelmezniük és alkalmazniuk.

100 Ezenkívül – ahogyan arra N. S. is hivatkozik – ha a 343/2003 rendelet az alapvető jogok tiszteletben tartására vonatkozóan megdönthetetlen vélelmet állítana fel, akkor magát a rendeletet is olyannak lehetne tekinteni, mint amely megkérdőjelezi az alapvető jogoknak az Unió és tagállamai általi védelmére és tiszteletben tartására irányuló biztosítékokat.

101 Így lenne ez különösen abban az esetben, ha az alapvető jogok tiszteletben tartását illetően bizonyos államokat „biztonságos államnak” minősítő rendelkezést megdönthetetlen és az ezzel ellenkező bizonyítást kizáró vélelemként kellene értelmezni.

102 E tekintetben meg kell állapítani, hogy a 2005/85 irányelvnek az európai biztonságos harmadik ország fogalmára vonatkozó 36. cikke annak (2) bekezdése a) és c) pontjában úgy rendelkezik, hogy egy harmadik ország csak akkor tekinthető „biztonságos harmadik országnak”, ha nemcsak hogy megerősítette a Genfi Egyezményt és az EJEE-t, de tiszteletben is tartja az azokban foglalt rendelkezéseket.

103 Ez a megfogalmazás azt jelzi, hogy az egyezmények tagállam általi megerősítése nem hoz létre megdönthetetlen vélelmet arra vonatkozóan, hogy ez az állam tiszteletben tartja az egyezményeket. Ez az alapelv a tagállamokra és a harmadik országokra is alkalmazandó.

104 Ilyen feltételek mellett megdönthetőnek kell tekinteni a jelen ítélet 80. pontjában megállapított, a releváns szabályozások alapjául szolgáló vélelmet, amely szerint a menedékkérőkkel kapcsolatos bánásmód megfelel az emberi jogoknak.

105 Ezekre a megállapításokra tekintettel a feltett kérdésekre azt a választ kell adni, hogy ellentétes az uniós joggal egy olyan megdönthetetlen vélelem alkalmazása, amely szerint a 343/2003 rendelet 3. cikkének (1) bekezdése alapján felelősként meghatározott tagállam tiszteletben tartja az uniós alapvető jogokat.

106 A Charta 4. cikkét úgy kell értelmezni, hogy a tagállamok – ideértve a nemzeti bíróságokat – kötelessége, hogy ne adják át a menedékkérőt a 343/2003 rendelet értelmében „felelős tagállamnak”, ha tudomással kell bírniuk arról, hogy a felelős tagállamban a

menekültügyi eljárást és a menedékkérők befogadásának feltételeit illetően tapasztalható rendszeres zavarok miatt alapos okkal, bizonyítottan feltételezhető, hogy a kérelmező e rendelkezés értelmében embertelen vagy megalázó bánásmód tényleges veszélyének lesz kitéve.

107 Amennyiben nem lehetséges a kérelmező átadása a 343/2003 rendelet III. fejezetében foglalt feltételek szerint felelős tagállamként meghatározott másik uniós tagállamnak, akkor annak a tagállamnak, amelynek ezt az átadást végre kellett hajtania, - fenntartva a 343/2003 rendelet 3. cikkének (2) bekezdésében foglalt azon lehetőséget, hogy maga vizsgálja meg a kérelmet – folytatnia kell az említett fejezetben foglalt feltételek vizsgálatát annak megállapítása érdekében, hogy a rangsorban következő valamelyik feltétel alapján meg lehet-e egy másik tagállamot határozni felelősként a menedékjog iránti kérelem megvizsgálásáért.

108 Annak a tagállamnak, amelyben a menedékkérő tartózkodik, ügyelnie kell azonban arra, hogy a kérelmező alapvető jogának megsértésével járó helyzetet ne súlyosbítsa a felelős állam meghatározására irányuló, aránytalanul hosszú ideig tartó eljárással. Szükség esetén magának a tagállamnak kell a 343/2003 rendelet 3. cikkének (2) bekezdésében foglaltaknak megfelelően a kérelmet megvizsgálnia.

A C-411/10. sz. ügyben előterjesztett ötödik kérdésről

109 A C-411/10. sz. ügyben előterjesztett ötödik kérdésével a Court of Appeal (England & Wales) (Civil Division) lényegében arra kér választ, hogy azon személyek tekintetében, akikre a 343/2003 rendelet vonatkozik, szélesebb körű-e az EJEE 3. cikke által biztosított védelemnél az uniós jog általános elvei által, és különösen a Chartának az emberi méltóságról szóló 1. cikkében, a menedékjogról szóló 18. cikkében és a hatékony jogorvoslatról szóló 47. cikkében biztosított védelem.

110 A Bizottság szerint az erre a kérdésre adott válasznak lehetővé kell tennie a Charta azon rendelkezéseinek beazonosítását, amelyeknek a felelős tagállam általi megsértése az átadásról dönteni köteles tagállam másodlagos felelősségét vonja maga után.

111 Az előzetes döntéshozatalra utaló határozat értelmezéséből ugyanis – még ha a Court of Appeal (England & Wales) (Civil Division) nem is indokolta benne kifejezetten, hogy az ítélete meghozatalához mennyiben lenne szükséges a kérdésre adandó válasz – vélelmezhető, hogy ez a

kérdés a K. R. S. kontra Egyesült Királyság ügyben 2008. december 2-án hozott határozatra (a *Recueil des arrêts et décisions-ban* még nem tették közzé) vezethető vissza, amelyben az Emberi Jogok Európai Bírósága elfogadhatatlannak ítélte meg az arra irányuló panaszt, hogy a kérelmezőnek az Egyesült Királyság által Görögország részére történő átadása során megsértették az EJEE 3. és 13. cikkét. A Court of Appeal (England & Wales) (Civil Division) előtt egyes felek arra hivatkoztak, hogy az alapvető jogok Chartából eredő védelme szélesebb körű, mint az EJEE szerinti védelem, és hogy a Charta figyelembevételének azt kell eredményeznie, hogy helyt adnak arra irányuló kérelmüknek, hogy az alapeljárás felperesét ne adják át Görögországnak.

112 Az előzetes döntéshozatalra utaló határozat meghozatala óta az Emberi Jogok Európai Bírósága újabb bizonyítékokra tekintettel felülvizsgálta álláspontját, és a fent hivatkozott M. S. S. kontra Belgium és Görögország ügyben hozott ítéletben nemcsak azt mondta ki, hogy a Görög Köztársaság a kérelmező görögországi fogva tartási és létfeltételei miatt megsértette az EJEE 3. cikkét, és a kérelmező esetében lefolytatott menekültügyi eljárás hiányosságai miatt megsértette az EJEE említett 3. cikkével összefüggésben értelmezett 13. cikkét, hanem azt is, hogy a Belga Királyság megsértette az EJEE 3. cikkét, mivel a kérelmezőt a görögországi menekültügyi eljárás hiányosságaiból eredő veszélyeknek és Görögországban olyan fogva tartási és létfeltételeknek tették ki, amelyek ellentétesek ezzel a cikkel.

113 Amint az a jelen ítélet 106. pontjából következik, a tagállamok megsértik a Charta 4. cikkét, ha a menedékkérőket a jelen ítélet 94. pontjában ismertetett körülmények között átadják a 343/2003 rendelet értelmében felelős tagállamnak.

114 Nem tűnik úgy, hogy a Charta 1., 18. és 47. cikke alapján más választ lehetne adni a C-411/10. sz. ügyben előterjesztett második, harmadik, negyedik és hatodik kérdésre, valamint a C-493/10. sz. ügyben előterjesztett két kérdésre.

115 Következésképpen a C-411/10. sz. ügyben előterjesztett ötödik kérdésre azt kell válaszolni, hogy a Charta 1., 18. és 47. cikke alapján sem lehet más választ adni a C-411/10. sz. ügyben előterjesztett második, harmadik, negyedik és hatodik kérdésre, valamint a C-493/10. sz. ügyben előterjesztett két kérdésre.

A C-411/10. sz. ügyben előterjesztett hetedik kérdésről

116 A C-411/10. sz. ügyben előterjesztett hetedik kérdésével a Court of Appeal (England & Wales) (Civil Division) lényegében arra kér választ, hogy amennyiben az előző kérdések az Egyesült Királyság kötelezettségei kapcsán merülnek fel, a (30.) jegyzőkönyv figyelembevétele befolyásolja-e a második, harmadik, negyedik, ötödik és hatodik kérdésre adott válaszokat.

117 Ahogyan az EHRC is előadja, ez a kérdés a Secretary of State-nek a High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court) előtt képviselt álláspontjára vezethető vissza, amely szerint a Charta rendelkezései nem alkalmazhatók az Egyesült Királyságra.

118 Jóllehet a Secretary of State már nem képviselte ezt az álláspontot a Court of Appeal (England & Wales) (Civil Division) előtt, emlékeztetni kell arra, hogy a (30.) jegyzőkönyv 1. cikkének (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a Charta nem terjeszti ki a Bíróságnak vagy a Lengyel Köztársaság, illetve az Egyesült Királyság bármely bíróságának hatáskörét az annak megállapítására való lehetőségre, hogy a Lengyel Köztársaság vagy az Egyesült Királyság törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezései, gyakorlatai vagy intézkedései nincsenek összhangban azokkal az alapvető jogokkal, szabadságokkal és elvekkel, amelyeket a Charta újólag megerősít.

119 E rendelkezés szövegezéséből megállapítható, hogy – ahogyan arra a főtanácsnok a C-411/10. sz. ügyre vonatkozó indítványának különösen 169. és 170. pontjában rámutatott – a 30. jegyzőkönyv nem kérdőjelezi meg, hogy a Charta hatálya az Egyesült Királyságra, illetve Lengyelországra is kiterjed, amit az említett jegyzőkönyv preambuluma is megerősít. Így a (30.) jegyzőkönyv harmadik preambulumbekezdése szerint az EUSZ 6. cikk előírja, hogy a Chartát a Lengyel Köztársaság és az Egyesült Királyság bíróságainak szigorúan az ugyanezen cikkben említett magyarázatoknak megfelelően kell alkalmazniuk és értelmezniük. Ezenkívül az említett jegyzőkönyv hatodik preambulumbekezdése szerint a Charta újólag megerősíti az Unió által elismert jogokat, szabadságokat és elveket, és e jogokat láthatóbbá teszi, ugyanakkor nem teremt új jogokat és elveket.

120 Ilyen feltételek mellett a (30.) jegyzőkönyv pontosabban meghatározza a Chartának az alkalmazási körére vonatkozó 51. cikkét, és nem irányul sem arra, hogy mentesítse a Lengyel

Köztársaságot és az Egyesült Királyságot arra vonatkozó kötelezettségük alól, hogy tiszteletben tartsák a Charta rendelkezéseit, sem pedig arra, hogy megakadályozza e tagállamok valamelyikének bíróságát abban, hogy gondoskodjon ezeknek a rendelkezéseknek a tiszteletben tartásáról.

121 Mivel az alapeljárásokban érintett jogok nem tartoznak a Charta IV. címéhez, a (30.) jegyzőkönyv 1. cikke (2) bekezdésének értelmezéséről nem szükséges határozni.

122 Ennélfogva a C-411/10. sz. ügyben előterjesztett hetedik kérdésre azt a választ kell adni, hogy amennyiben az előző kérdések az Egyesült Királyság kötelezettségei kapcsán merülnek fel, a (30.) jegyzőkönyv figyelembevétele nem befolyásolja a C-411/10. sz. ügyben előterjesztett második, harmadik, negyedik, ötödik és hatodik kérdésre adott válaszokat.

A költségekről

123 Mivel ez az eljárás az alapeljárásban részt vevő felek számára a kérdést előterjesztő bíróság előtt folyamatban lévő eljárás egy szakaszát képezi, ez a bíróság dönt a költségekről. Az észrevételeknek a Bíróság elé terjesztésével kapcsolatban felmerült költségek, az említett felek költségeinek kivételével, nem téríthetők meg.

A fenti indokok alapján a Bíróság (nagytanács) a következőképpen határozott:

1) **Az EUSZ 6. cikk és/vagy az Európai Unió Alapjogi Chartája 51. cikke vonatkozásában az uniós jog végrehajtásának minősül valamely tagállamnak az egy harmadik ország állampolgára által a tagállamok egyikében benyújtott menedékjog iránti kérelem megvizsgálásáért felelős tagállam meghatározására vonatkozó feltételek és eljárási szabályok megállapításáról szóló, 2003. február 18-i 343/2003/EK tanácsi rendelet 3. cikkének (2) bekezdése alapján arról hozott határozata, hogy megvizsgál-e egy olyan menedékjog iránti kérelmet, amelynek megvizsgálásáért az e rendelet III. fejezetében szereplő feltételek alapján nem felelős.**

2) **Ellentétes az uniós joggal egy olyan megdönthetetlen vélelem alkalmazása, amely szerint a 343/2003 rendelet 3. cikkének (1) bekezdése alapján felelősként meghatározott tagállam tiszteletben tartja az európai uniós alapvető jogokat.**

Az Európai Unió Alapjogi Chartájának 4. cikkét úgy kell értelmezni, hogy a tagállamok – ideértve a nemzeti bíróságokat – kötelessége, hogy ne adják át a menedékkérőt a 343/2003 rendelet értelmében „felelős tagállamnak”, ha tudomással kell bírniuk arról, hogy a felelős tagállamban a menekültügyi eljárást és a menedékkérők befogadásának feltételeit illetően tapasztalható rendszeres zavarok miatt alapos okkal, bizonyítottan feltételezhető, hogy a kérelmező e rendelkezés értelmében embertelen vagy megalázó bánásmód tényleges veszélyének lesz kitéve.

Amennyiben nem lehetséges a kérelmező átadása a 343/2003 rendelet III. fejezetében foglalt feltételek szerint felelős tagállamként meghatározott másik európai uniós tagállamnak, akkor annak a tagállamnak, amelynek ezt az átadást végre kellett hajtania, – fenntartva a 343/2003 rendelet 3. cikkének (2) bekezdésében foglalt azon lehetőséget, hogy maga vizsgálja meg a kérelmet – folytatnia kell az említett fejezetben foglalt feltételek vizsgálatát annak megállapítása érdekében, hogy a rangsorban következő valamelyik feltétel alapján meg lehet-e egy másik tagállamot határozni felelősként a menedékjog iránti kérelem megvizsgálásáért.

Annak a tagállamnak, amelyben a menedékkérő tartózkodik, ügyelnie kell azonban arra, hogy a kérelmező alapvető jogának megsértésével járó helyzetet ne súlyosbítsa a felelős állam meghatározására irányuló, aránytalanul hosszú ideig tartó eljárással. Szükség esetén magának a tagállamnak kell a 343/2003 rendelet 3. cikkének (2) bekezdésében foglaltaknak megfelelően a kérelmet megvizsgálnia.

3) **Az Európai Unió Alapjogi Chartájának 1., 18. és 47. cikke alapján sem lehet más választ adni.**

4) **Amennyiben az előző kérdések Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királyságának kötelezettségei kapcsán merülnek fel, az Európai Unió Alapjogi Chartájának Lengyelországra és az Egyesült Királyságra történő alkalmazásáról szóló (30.) jegyzőkönyv figyelembevétele nem befolyásolja a C-411/10. sz. ügyben előterjesztett második, harmadik, negyedik, ötödik és hatodik kérdésre adott válaszokat.**

A BÍRÓSÁG ÍTÉLETE (nagytanács)

2009. november 30.

„Vízumok, menekültügy, bevándorlás és a személyek szabad mozgására vonatkozó egyéb politikák – 2008/115/EK irányelv – Harmadik országok jogellenesen tartózkodó állampolgárainak visszatérése – A 15. cikk (4)–(6) bekezdése – Őrizeti határidő – A kitoloncolási határozat felfüggesztése időtartamának figyelembe vétele – A »kitoloncolás ésszerű lehetősége« fogalma”

A C-357/09. PPU. sz. ügyben,

az EK 68. cikk és az EK 234. cikk alapján benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem tárgyában, amelyet az Administrativen sad Sofia-grad (Bulgária) a Bírósághoz 2009. szeptember 7-én érkezett, 2009. augusztus 10-i határozatával terjesztett elő az előtte a

Said Shamilovich Kadzoev (Huchbarov)

ellen folytatott eljárásban,

A BÍRÓSÁG (nagytanács),

tagjai: V. Skouris elnök, A. Tizzano, J. N. Cunha Rodrigues, K. Lenaerts, J.-C. Bonichot, C. Toader tanácselnökök, C. W. A. Timmermans, P. Kūris, Juhász E., G. Arestis, L. Bay Larsen (előadó), T. von Danwitz és A. Arabadjiev bírák,

főtanácsnok: J. Mazák,

hivatalvezető: N. Nanchev tanácsos,

tekintettel a kérdést előterjesztő bíróságnak a Bírósághoz 2009. szeptember 7-én érkezett és 2009. szeptember 10-én kiegészített, 2009. augusztus 19-i kérelmére, amelyben az eljárási szabályzat 104b. cikke alapján az előzetes döntéshozatal iránti kérelem sürgősségi eljárásban történő elbírálását kéri,

tekintettel a második tanács e kérelemnek helyt adó, 2009. szeptember 22-i határozatára,

tekintettel az írásbeli szakaszra és a 2009. október 27-i tárgyalásra,

figyelembe véve a következők által előterjesztett észrevételeket:

– S. S. Kadzoev képviseletében D. Daskalova és V. Ilareva, advokati,

– a bolgár kormány képviseletében T. Ivanov és E. Petranova, meghatalmazotti minőségben,

– a litván kormány képviseletében R. Mackevičienė, meghatalmazotti minőségben,

– az Európai Közösségek Bizottsága képviseletében S. Petrova és M. Condou-Durande, meghatalmazotti minőségben,

a főtanácsnok meghallgatását követően,

meghozta a következő

Ítéletet

1 Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem a harmadik országok illegálisan tartózkodó állampolgárainak visszatérésével kapcsolatban a tagállamokban használt közös normákról és eljárásokról szóló, 2008. december 16-i 2008/115/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL L 348., 98. o.) 15. cikke (4)–(6) bekezdésének értelmezésére vonatkozik.

2 Ezt a kérelmet egy olyan közigazgatási eljárás keretében terjesztették elő, amelyet a Direktsia „Migratsia” pri Ministerstvo na vatreshnite raboti (a Belügyminisztérium Migrációs Igazgatósága) igazgatója kezdeményezett, és arra irányult, hogy az Administrativen sad Sofia-grad (szófiai városi közigazgatási bíróság) hivatalból határozzon S. Kadzoevnek (Huchbarovnak) az említett Migrációs Igazgatóság által a fővárosi körzetben található Busmantsiban működtetett speciális idegenrendészeti őrizeti központban (a továbbiakban: idegenrendészeti fogda) foganatosított őrizetének meghosszabbításáról.

Jogi háttér

A közösségi szabályozás

3 A 2008/115 irányelvet különösen az EK 63. cikk első bekezdése 3. pontjának b) alpontja alapján fogadták el. Az irányelv (9) preambulum bekezdése szerint:

„A menekültstátusz megadására és visszavonására vonatkozó tagállami eljárások minimumszabályairól szóló, 2005. december 1-jei 2005/85/EK tanácsi irányelvvel (HL L 326., 13. o.; helyesbítve: HL L 236., 36. o.) összhangban a valamely tagállamban menedékjogot kérő, harmadik országbeli állampolgár a kérelmét elutasító határozat vagy a menedékkérői minőségben való tartózkodásának jogát megszüntető határozat hatálybalépéséig nem tekintendő úgy, hogy illegálisan tartózkodik az adott tagállam területén.”

4 A 2008/115 irányelvnek a kitoloncolás céljából foganatosított őrizetre vonatkozó fejezetben található 15. cikke a következőképpen szól:

„(1) A tagállamok – kivéve, ha a konkrét esetben más elégséges, de kevésbé kényszerítő intézkedés is hatékonyan alkalmazható – kizárólag a kiutasítás előkészítése és/vagy a kitoloncolás végrehajtása céljából őrizetben tarthatják a kitoloncolási eljárás alatt álló harmadik országbeli állampolgárt, különösen, ha:

a) fennáll a szökés veszélye, vagy

b) a harmadik ország érintett állampolgára meghiúsítja vagy akadályozza a kiutasítás előkészítését vagy kitoloncolási eljárást.

Az őrizetnek a lehető legrövidebbnek kell lennie, és csak addig tartható fenn, amíg a kitoloncolási intézkedések folynak, és kellő körültekintéssel végrehajtásra kerülnek.

(2) Az őrizetet közigazgatási vagy igazságügyi hatóságok rendelik el.

Az őrizetet írásban kell elrendelni, a tényállás ismertetésével és jogi indokolással ellátva.

Amennyiben az őrizetet közigazgatási hatóságok rendelték el, a tagállamok:

a) vagy előírják az őrizetben tartás jogszerűségének gyors bírósági felülvizsgálatát, amellyel kapcsolatosan az őrizet kezdetétől számítva a lehető legrövidebb határidőn belül határozatot kell hozni,

b) vagy biztosítják a jogot a harmadik országbeli állampolgár számára az őrizetben tartásának jogszerűségét gyorsan felülvizsgáló bírósági eljárás megindítására, amelyben a jogszerűségről a vonatkozó eljárás megindításától számítva a lehető legrövidebb határidőn belül határozni kell. Ez esetben a tagállamok haladéktalanul tájékoztatják az érintett harmadik országbeli állampolgárt az ilyen eljárás igénybevételének lehetőségéről.

Az érintett harmadik országbeli állampolgárt haladéktalanul szabadon kell bocsátani, ha az őrizetben tartás nem jogszerű.

(3) Az őrizetben tartást minden esetben ésszerű időközönként, akár az érintett harmadik országbeli állampolgár kérésére, akár hivatalból felül kell vizsgálni. Meghosszabbított őrizet esetében a felülvizsgálatokat igazságügyi hatóság felügyelete alatt kell elvégezni.

(4) Amennyiben a kitoloncolásra jogi vagy egyéb megfontolások következtében már nem látszik ésszerű lehetőség, vagy az (1) bekezdésben megállapított feltételek már nem állnak fenn, az őrizet indokoltsága megszűnik, és az érintett személyt haladéktalanul szabadon kell bocsátani.

(5) Az őrizetet mindaddig fenn kell tartani, ameddig az (1) bekezdésben megállapított feltételek fennállnak, és az őrizet a kitoloncolás biztosításához szükséges. Valamennyi tagállam korlátozott, hat hónapot nem meghaladó őrizetben tartási időszakot határoz meg.

(6) A tagállamok a (5) bekezdésben említett időszakot kizárólag korlátozott, további tizenkét hónapot nem meghaladó időszakkal hosszabbíthatják meg a nemzeti jogszabályoknak megfelelően, azokban az esetekben, ha a kiutasítás végrehajtása minden ésszerű erőfeszítésük ellenére várhatóan tovább tart:

a) az érintett harmadik országbeli állampolgár részéről szükséges együttműködés hiánya miatt, vagy

b) a szükséges dokumentumok harmadik országoktól való beszerzésének késedelme miatt.”

5 A 2008/115 irányelv 20. cikke szerint a tagállamok hatályba léptetik azokat a törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezéseket, amelyek szükségesek ahhoz, hogy ennek az irányelvnek – a 13. cikke (4) bekezdésének kivételével – legkésőbb 2010. december 24-ig megfeleljenek.

6 22. cikkének megfelelően ez az irányelv 2009. január 13-án lépett hatályba.

A nemzeti szabályozás

7 A 2008/115 irányelv bolgár jogba való átültetése a Bolgár Köztársaság területén tartózkodó külföldiekről szóló törvény (a DV 1998. évi 153. száma; a továbbiakban: külföldiekről szóló törvény) 2009. május 15-i módosításán (a DV 2009. évi 36. száma) alapul.

8 A kérdést előterjesztő bíróság szerint azonban az irányelv 15. cikkének (4) bekezdését még nem ültették át a bolgár jogba.

9 A külföldiekről szóló törvény 44. cikkének (6) bekezdése alapján, ha a közigazgatási kényszerintézkedést azért nem lehet külföldiekre alkalmazni, mert nem állapítható meg a személyazonossága, vagy egyértelműen az elrejtőzésétől kell tartani, az intézkedést kiszabó szerv elrendelheti, hogy a külföldit a Bolgár Köztársaságból való kitoloncolása vagy kiutasítása érdekében idegenrendészeti fogdában helyezzék el.

10 A 2008/115 irányelv átültetése előtt az idegenrendészeti őrizetnek nem volt időbeli korlátja.

11 Jelenleg a külföldiekről szóló törvény 44. cikkének (8) bekezdése szerint „[a]z őrizet addig tart, amíg a (6) bekezdésben szereplő körülmények fennállnak, de nem haladhatja meg a hat hónapot. Kivételesen, amennyiben az érintett megtagadja a hatáskörrel rendelkező hatóságokkal való együttműködést, a kitoloncolásához vagy kiutasításához szükséges okmányok kiadása késik, illetve személye fenyegetést jelent a nemzetbiztonságra vagy a közrendre, az őrizet időtartama tizenkét hónappal meghosszabbítható”.

12 A külföldiekről szóló törvény 46a. cikkének (3)–(5) bekezdése a következőképpen rendelkezik:

„(3) Az idegenrendészeti fogda vezetője hat hónaponként összeállítja azon külföldiek jegyzékét, akik az országból való kitoloncolásukat akadályozó tényezők miatt hat hónapnál hosszabb ideje tartózkodnak a fogdában. A jegyzéket megküldi a fogda helye szerint illetékes közigazgatási bíróságnak.

(4) Az idegenrendészeti fogdában eltöltött minden hat hónapos időszak végén a bíróság hivatalból és tanácsülésen eljárva határoz az őrizet meghosszabbításáról, más intézkedéssel való felváltásáról vagy megszüntetéséről. A bíróság határozata ellen nincs helye jogorvoslatnak.

(5) Amennyiben a bíróság hatályon kívül helyezi az őrizetről szóló megtámadott határozatot, vagy a külföldi szabadon bocsátását rendeli el, az érintettet az idegenrendészeti fogdából haladéktalanul szabadon kell bocsátani.”

Az alapeljárás és az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések

13 2006. október 21-én a bolgár rendvédelmi szervek elfogtak egy személyt a török határ közelében. E személynek nem volt személyazonosító okmánya, de azt állította magáról, hogy Said Shamilovich Huchbarovnak hívják, és 1979. február 11-én született Groznijban (Csecsenföld). Kijelentette, nem kívánja, hogy Oroszország konzulátusát értesítsék a letartóztatásáról.

14 A hatáskörrel rendelkező rendőri szerv 2006. október 22-i határozatában közigazgatási kényszerintézkedésként elrendelte e személy kitoloncolását.

15 2006. november 3-án az érintettet idegenrendészeti fogdában foganatosított őrizetbe helyezték a határozat végrehajthatóvá válásáig, vagyis addig, amíg beszerzik a külföldre utazáshoz szükséges okmányokat, és biztosítják a Csecsen Köztársaságba szóló jegy

megvásárlásához szükséges anyagi eszközöket. Az említett határozat 2008. április 17-én, bírósági felülvizsgálat eredményeképpen vált végrehajthatóvá.

16 2006. december 14-én az érintett azt nyilatkozta az idegenrendészeti fogda hatóságainak, hogy a valódi családneve nem Huchbarov, hanem Kadzoev.

17 Az Administrativen sad Sofia-grad előtt folyamatban lévő két eljárás keretében benyújtottak egy születési anyakönyvi kivonatot, amelyből kiderül, hogy S. Kadzoev 1979. február 11-én született Moszkvában, a volt Szovjetunió területén, apja a csecsen nemzetiségű Shamil Kadzoev, anyja a grúz nemzetiségű Loli Elihvari. Szintén benyújtottak azonban egy 2001. február 3-ig érvényes olyan ideiglenes személyi igazolványt, amely egy icskériai csecsen köztársasági állampolgár, az 1979. február 11-én Groznijban született Said Shamilovich Kadzoev nevére volt kiállítva. Ennek ellenére az érintett továbbra is hol Kadzoevnek, hol Huchbarovnak adta ki magát a hatóságok előtt.

18 A 2007. január és 2008. április közötti időszakban levélváltás történt a bolgár és az orosz hatóságok között. A bolgár hatóságok meggyőződése ellenére az orosz hatóságok azt állították, hogy a Said Shamilovich Kadzoev nevére kiállított ideiglenes személyi igazolványt az Orosz Föderáció számára ismeretlen személyek és hatóság állította ki, következésképpen az nem tekinthető az érintett személy orosz állampolgárságát bizonyító okmánynak.

19 S. Kadzoev az idegenrendészeti fogdában való tartózkodása alatt, 2007. május 31-én menekültstátusz iránti kérelmet nyújtott be. A bolgár közigazgatási hatóságok e kérelmet elutasító határozata ellen benyújtott jogorvoslati kérelmét az Administrativen sad Sofia-grad 2007. október 9-i ítéletében elutasította. 2008. március 21-én az érintett másodszor nyújtott be menekültstátusz iránti kérelmet, amelyet azonban 2008. április 2-án visszavont. 2009. március 24-én S. Kadzoev harmadszor nyújtott be ilyen kérelmet. 2009. július 10-i határozatában az Administrativen sad Sofia-grad elutasította S. Kadzoev kérelmét, és megtagadta tőle a menekültstátuszt. Ez utóbbi határozattal szemben nincs helye jogorvoslatnak.

20 2008. június 20-án S. Kadzoev ügyvédje kérelmet nyújtott be aziránt, hogy az őrizet helyett enyhébb intézkedést alkalmazzanak, jelesül kötelezzék a tartózkodási helye szerinti rendőri hatóságnál vezetett nyilvántartás rendszeres aláírására. A hatáskörrel rendelkező hatóságok – mivel úgy ítélték meg, hogy az érintettnek Bulgáriában nincs tényleges lakcíme – elutasították ezt a kérelmet azzal az indokkal, hogy nem valósultak meg az előírt feltételek.

21 2008. október 22-én hasonló kérelmet nyújtottak be, amelyet szintén elutasítottak.

22 Az S. Kadzoev kérelmére a Hátrányos Megkülönböztetés Elleni Védelem Bizottsága előtt indult és a Varhoven administrativen sad (legfelsőbb közigazgatási bíróság) előtti eljáráshoz vezető eljárás eredményeként ez utóbbi bíróság – csakúgy, mint az említett bizottság – 2009. március 12-i határozatában kimondta, hogy nem lehet biztonsággal megállapítani S. Kadzoev személyazonosságát és állampolgárságát, ezért hontalannak tekinti őt.

23 Az előzetes döntéshozatalra utaló határozatból kitűnik, hogy a Kínzást Elszenvedett Személyeket Segítő Központ, az Egyesült Nemzetek Menekültügyi Főbiztossága és az Amnesty International szerint valószínű, hogy S. Kadzoev a származási országában kínzás, valamint megalázó és embertelen bánásmód áldozatává vált.

24 A bolgár hatóságok, egyes nem kormányzati szervezetek és S. Kadzoev arra irányuló erőfeszítései ellenére, hogy őt befogadni képes biztonságos harmadik országot találjanak, semmilyen megállapodásra nem sikerült jutni, és az érintett máig sem kapott úti okmányokat. Az Osztrák Köztársaság és Grúzia, amelyekhez a bolgár hatóságok kérelemmel fordultak, megtagadták S. Kadzoev befogadását. A Török Köztársaság, amelyhez a bolgár hatóságok szintén fordultak, nem válaszolt.

25 Az Administrativen sad Sofia-grad közli, hogy S. Kadzoev még mindig őrizetben van az idegenrendészeti fogdában.

26 Az alapeljárás azzal indult, hogy a Belügyminisztérium Migrációs Igazgatóságának igazgatója közigazgatási aktusban kérte, hogy ez a bíróság a külföldiekről szóló törvény 46a. cikkének (3) bekezdése alapján hivatalból határozzon S. Kadzoev őrizetének meghosszabbításáról.

27 Az említett bíróság megállapítja, hogy a Bolgár Köztársaság területén tartózkodó külföldiekről szóló törvénynek a 2008/115 irányelv átültetésére irányuló módosítását megelőzően az idegenrendészeti fogdában való elhelyezésnek nem volt időbeli korlátja. Jelzi, hogy nincsenek olyan átmeneti szabályok, amelyek azokra a helyzetekre vonatkoznának, amelyekben e módosítás előtt hoztak határozatot. Így az irányelvből fakadó új szabályoknak az őrizet határidejére és annak meghosszabbítása indokaira való alkalmazhatóságának kérdésében értelmezésre van szükség, különösen azért, mert az alapeljárás tárgyát képező ügyben az irányelvben előírt maximális őrizeti időtartamot még az irányelv elfogadása előtt túllépték.

28 Ezenkívül nincs olyan rendelkezés, amely kifejezetten meghatározná, hogy az alapeljáráshoz hasonló esetben a 2008/115 irányelv 15. cikkének (5) és (6) bekezdésében szereplő határidőket úgy kell-e érteni, mint amelyekbe beleszámít az az időtartam is, amely alatt a külföldi úgy volt őrizetben, hogy a „kitoloncolás” közigazgatási kényszerintézkedés végrehajtását illetően jogszabályi tilalom volt érvényben, mivel S. Kadzoev humanitárius és menekültstátusz iránti eljárást kezdeményezett.

29 Végül az említett bíróság úgy véli, hogy ha megállapítható, hogy nem áll fenn a kiutasításnak a 2008/115 irányelv 15. cikkének (4) bekezdése értelmében vett „ésszerű lehetősége”, felmerül az a kérdés, hogy e rendelkezésnek megfelelően el kell-e rendelni S. Kadzoev haladéktalan szabadon bocsátását.

30 Ezek azok a körülmények, amelyek között az Administrativen sad Sofia-grad úgy határozott, hogy az eljárást felfüggeszti, és előzetes döntéshozatal céljából a következő kérdéseket terjeszti a Bíróság elé:

„1) Úgy kell-e értelmezni a […] 2008/115 […] irányelv 15. cikkének (5) és (6) bekezdését, hogy:

a) amennyiben a tagállam joga ezen irányelv követelményeinek átültetése előtt nem írt elő sem maximális határidőt, sem meghosszabbítási okot az őrizetre vonatkozóan, továbbá az átültetés alkalmával az új rendelkezéseket nem visszamenőlegesen léptették hatályba, az említett irányelv ezen követelményei csak a tagállam nemzeti jogába való átültetésüktől kezdődően alkalmazandók, és a határidő is ezen időponttól kezd el telni?

b) amennyiben a tagállam nemzeti szabályozása lehetővé teszi, a kitoloncolás céljából idegenrendészeti fogdában foganatosított őrizetre vonatkozó, az irányelv értelmében vett őrizeti határidőbe nem számít bele az az időtartam, amely alatt a […] kitoloncolási határozat végrehajtását kifejezett rendelkezés alapján, a harmadik állam állampolgára által menedékjog megadására irányulóan indított eljárás lefolytatása miatt felfüggesztették, holott ezen eljárás időtartama alatt továbbra is ugyanabban az idegenrendészeti fogdában tartózkodott?

2) Úgy kell-e értelmezni a […] 2008/115 […] irányelv 15. cikkének (5) és (6) bekezdését, hogy – amennyiben a harmadik állam állampolgára nem rendelkezik érvényes személyazonosító okmánnyal és emiatt személyazonossága kétséges, nem rendelkezik megélhetési eszközzel, vagy erőszakosan viselkedik – a kitoloncolás céljából idegenrendészeti fogdában foganatosított őrizetre vonatkozó, az irányelv értelmében vett őrizeti határidőkbe nem számít bele az az időtartam, amely alatt a […] kitoloncolási határozat végrehajtását kifejezett rendelkezés alapján felfüggesztették azért, mert az említett határozattal szemben bírósági jogorvoslati eljárás volt folyamatban, holott ezen eljárás időtartama alatt továbbra is ugyanabban az idegenrendészeti fogdában tartózkodott?

3) Úgy kell-e értelmezni a […] 2008/115 […] irányelv 15. cikkének (4) bekezdését, hogy nincs ésszerű lehetőség a kitoloncolásra, amennyiben:

a) az őrizet bíróság általi felülvizsgálata időpontjáig az az állam, amelynek az érintett állampolgára, megtagadja, hogy visszatérése céljából úti okmányt állítson ki részére, és az említett időpontig a tagállam hatóságai által erre vonatkozóan tett erőfeszítések ellenére sem jött létre az érintett befogadására irányuló megállapodás harmadik országgal?

b) az őrizet bíróság általi felülvizsgálata időpontjáig visszafogadási megállapodás létezett az Európai Unió és azon állam között, amelynek az érintett állampolgára, de új bizonyítékok – jelesül az érintett születési anyakönyvi kivonata – miatt a tagállam nem hivatkozott az említett megállapodás rendelkezéseire, feltéve hogy az érintett nem kíván visszatérni?

c) az őrizeti időszak meghosszabbításának a [2008/115] irányelv 15. cikkének (6) bekezdésében szereplő határidejét kimerítették, és az [érintett] őrizet[ének] bíróság általi, az említett irányelv 15. cikke (6) bekezdésének b) pontja alapján történő felülvizsgálata időpontjáig nem jött létre visszafogadási megállapodás harmadik országgal?

4) Úgy kell-e értelmezni a […] 2008/115 […] irányelv 15. cikkének (4) és (6) bekezdését, hogy amennyiben a harmadik ország állampolgárának kitoloncolása céljából foganatosított őrizet felülvizsgálatakor azt állapítják meg, hogy kitoloncolásának már nincs ésszerű oka, és az őrizet meghosszabbításának lehetőségét kimerítették, akkor:

a) mégsem kell elrendelni haladéktalan szabadon bocsátását, ha a következő feltételek együttesen fennállnak: az érintett az érvényességi időtől függetlenül nem rendelkezik érvényes személyazonosító okmánnyal, és így személyazonossága kétséges, erőszakosan viselkedik, nincs semmilyen megélhetési eszköze, és nincs olyan harmadik személy, aki vállalná, hogy biztosítja megélhetését?

b) a szabadon bocsátásról szóló határozat meghozatalakor meg kell e vizsgálni, hogy a harmadik ország állampolgára a tagállam nemzeti jogi rendelkezéseinek megfelelően rendelkezik

e a tagállam területén tartózkodáshoz szükséges eszközökkel, valamint olyan lakcímmel, amelyen tartózkodhat?”

A sürgősségi eljárásról

31 Az Administrativen sad Sofia-grad azt kérte, hogy a Bíróság az eljárási szabályzat 104b. cikke szerinti sürgősségi eljárásban tárgyalja a jelen előzetes döntéshozatal iránti kérelmet.

32 A kérdést előterjesztő bíróság e kérelem indokolására azzal érvelt, hogy az ügyben az a kérdés merül fel, hogy vajon meg kell hosszabbítani S. Kadzoev őrizetét vagy őt az idegenrendészeti fogdából szabadon kell bocsátani. E személy helyzetére tekintettel az említett bíróság arra mutatott rá, hogy nem lenne jó az eljárást hosszú időre felfüggeszteni.

33 A főtanácsnok meghallgatását követően a Bíróság második tanácsa helyt adott a kérdést előterjesztő bíróság azon kérelmének, hogy az előzetes döntéshozatal iránti kérelmet sürgősségi eljárásban bírálja el, és az ügyet utalja a nagytanács elé.

Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésekről

Az első kérdés a) pontjáról

34 Első kérdésének a) pontját illetően a kérdést előterjesztő bíróság lényegében arra vár választ, hogy úgy kell-e értelmezni a 2008/115 irányelv 15. cikkének (5) és (6) bekezdését, hogy az ott szereplő maximális őrizeti időtartamba bele kell számítani az irányelv rendszerének hatálybalépése előtt őrizetben töltött időtartamot is.

35 Meg kell állapítani, hogy a 2008/115 irányelv 15. cikkének (5) és (6) bekezdése meghatározza a kitoloncolás céljából foganatosított őrizet maximális időtartamát.

36 Ha a 2008/115 irányelv rendszerének hatálybalépése előtt őrizetben töltött időszakot nem számítanánk bele az őrizet maximális időtartamába, akkor az S. Kadzoevvel azonos helyzetben lévő személyek őrizete meghaladhatná az ezen irányelv 15. cikkének (5) és (6) bekezdésében szereplő maximális határidőket.

37 Ez nem lenne összeegyeztethető a 2008/115 irányelv említett rendelkezéseinek céljával, vagyis annak garantálásával, hogy a kitoloncolás céljából foganatosított őrizet semmiképpen ne haladja meg a 18 hónapot.

38 A 2008/115 irányelv (5) és (6) bekezdése végeredményben haladéktalanul jövőbeli hatállyal alkalmazandó olyan helyzetekre, amelyek a korábbi szabályozás hatálya alatt jöttek létre.

39 Az első kérdés a) pontjára tehát azt kell válaszolni, hogy a 2008/115 irányelv 15. cikkének (5) és (6) bekezdését úgy kell értelmezni, hogy az azokban szereplő maximális őrizeti időtartamba bele kell számítani az irányelv rendszerének hatálybalépése előtt megindított kitoloncolási eljárás keretében őrizetben töltött időszakot is.

Az első kérdés b) pontjáról

40 Első kérdésének b) pontját illetően a kérdést előterjesztő bíróság lényegében arra vár választ, hogy úgy kell-e értelmezni a 2008/115 irányelv 15. cikkének (5) és (6) bekezdését, hogy az ott szereplő őrizeti határidőbe bele kell számítani azt az időszakot, amely alatt a kitoloncolási határozat végrehajtását a harmadik állam állampolgára által menedékjog iránt benyújtott kérelem elbírálása miatt felfüggesztették, holott az ezen kérelemre vonatkozó eljárás időtartama alatt továbbra is ugyanabban az idegenrendészeti fogdában tartózkodott.

41 Emlékeztetni kell arra, hogy a 2008/115 irányelv (9) preambulumbekezdése értelmében „a […] 2005/85 […] irányelvvel összhangban a valamely tagállamban menedékjogot kérő, harmadik országbeli állampolgár a kérelmét elutasító határozat vagy a menedékkérői minőségben való tartózkodásának jogát megszüntető határozat hatálybalépéséig nem tekintendő úgy, hogy illegálisan tartózkodik az adott tagállam területén”.

42 A menedékkérők befogadása minimumszabályainak megállapításáról szóló 2003. január 27-i 2003/9/EK tanácsi irányelv (HL L 31., 18. o.; magyar nyelvű különkiadás 19. fejezet, 6. kötet, 101. o.) 7. cikkének (1) és (3) bekezdése alapján a menedékkérők a fogadó tagállam területén vagy az e tagállam által számukra kijelölt területen belül szabadon mozoghatnak, de ha szükségesnek bizonyul, a tagállamok a nemzeti joguknak megfelelően meghatározott helyre korlátozhatják a kérelmező tartózkodását, például jogi vagy közrendi okból.

43 A 2003/9 irányelv 21. cikke úgy rendelkezik, hogy a tagállamok biztosítják, hogy az ezen irányelv szerinti ellátások nyújtását érintő elutasító határozatokkal, illetve a 7. cikk alapján hozott, menedékkérőket egyénileg érintő határozatokkal szemben a nemzeti jogban előírt eljárások szerint jogorvoslattal lehessen élni. Legkésőbb az utolsó fokon biztosítani kell a bírósági jogorvoslati út lehetőségét.

44 A 2005/85 irányelv 18. cikkének (1) bekezdése értelmében a tagállamok senkit sem tarthatnak őrizetben kizárólag azon az alapon, hogy az érintett menedékjog iránti kérelmet nyújtott be, illetve ugyanezen cikk (2) bekezdésének megfelelően menedékjogot kérő őrizetben tartása esetén a tagállamok biztosítják a gyors bírósági felülvizsgálat lehetőségét.

45 A 2008/115 irányelvvel szabályozott, kitoloncolás céljából foganatosított őrizet, illetve a menedékjogot kérővel szemben különösen a 2003/9 irányelv, a 2005/85 irányelv vagy a hatályos nemzeti rendelkezések alapján elrendelt őrizet tehát különböző jogi szabályozási rendszer alá tartozik.

46 A nemzeti bíróság feladata annak megállapítása, hogy S. Kadzoev idegenrendészeti fogdában való elhelyezése azon időszak alatt, amikor menedékjogot kérőnek minősült, megfelelt-e a menedékjogra vonatkozó közösségi és nemzeti rendelkezésekben szereplő feltételeknek.

47 Ha az bizonyosodna be, hogy azon eljárások keretében, amelyek S. Kadzoevnek a jelen ítélet 19. pontjában említett, menedékjog iránti kérelmei nyomán indultak, semmilyen határozatot nem hoztak az idegenrendészeti fogdában való elhelyezéséről, és így az őrizetben tartásának alapja a kitoloncolás céljából foganatosított őrizetre vonatkozó korábbi nemzeti rendszer vagy a 2008/115 irányelv rendszere volt, őrizetben tartásának azt az időszakát, amely alatt az említett menedékjogi eljárások folytak, figyelembe kellene venni a kitoloncolás céljából foganatosított őrizetnek a 2008/115 irányelv 15. cikkének (5) és (6) bekezdésében szereplő időtartama kiszámításakor.

48 Következésképpen az előzetes döntéshozatalra előterjesztett első kérdés b) pontjára azt kell válaszolni, hogy az az időszak, amelyet az adott személy a menedékjogot kérőkre vonatkozó nemzeti és közösségi rendelkezések alapján hozott határozat alapján töltött idegenrendészeti fogdában, nem tekinthető a 2008/115 irányelv 15. cikke értelmében vett kitoloncolás céljából foganatosított őrizetnek.

A második kérdésről

49 E kérdésével a kérdést előterjesztő bíróság lényegében arra vár választ, hogy úgy kell-e értelmezni a 2008/115 irányelv 15. cikkének (5) és (6) bekezdését, hogy a kitoloncolás céljából foganatosított őrizet időtartamába beleszámít az az időszak, amely alatt a kitoloncolási határozat végrehajtását felfüggesztették azért, mert az érintett e határozattal szemben bírósági jogorvoslati eljárást indított, amennyiben ezen eljárás időtartama alatt továbbra is idegenrendészeti fogdában tartózkodott.

50 E tekintetben meg kell állapítani különösen, hogy a 2008/115 irányelv 13. cikkének (1) és (2) bekezdése szerint az érintett harmadik országbeli állampolgár számára biztosítani kell a hatékony jogorvoslathoz való jogot, hogy az illetékes bíróság vagy közigazgatósági hatóság, vagy pártatlan és a függetlenség biztosítékával rendelkező tagokból álló illetékes szerv előtt megtámadhassa a kiutasításhoz kapcsolódó határozatokat. E hatóságnak vagy szervnek hatáskörrel kell rendelkeznie a kiutasításhoz kapcsolódó határozatok felülvizsgálatára, különösen arra, hogy ideiglenesen felfüggessze e határozatok végrehajtását, kivéve ha a nemzeti jog értelmében az ideiglenes felfüggesztés már érvényben van.

51 Márpedig sem a 2008/115 irányelv 15. cikkének (5) és (6) bekezdése, sem ezen irányelv más rendelkezése alapján nem tekinthető úgy, hogy a kitoloncolási határozat végrehajtásának felfüggesztése esetén a kitoloncolás céljából foganatosított őrizet időtartama nem számítható bele a 15. cikk említett (5) és (6) bekezdésében meghatározott maximális őrizeti időtartamba.

52 Különösen azt kell megállapítani, hogy a kitoloncolási határozatnak a vele szemben megindított bírósági jogorvoslati eljárás miatt történő felfüggesztése nem szerepel az őrizet időtartama meghosszabbításának a 2008/115 irányelv 15. cikkének (6) bekezdésében felsorolt okai között.

53 Ennek megfelelően az érintett által a kitoloncolási határozat jogszerűségének bírósági felülvizsgálatára irányuló eljárás alatt őrizetben töltött időszakot figyelembe kell venni a 2008/115 irányelv 15. cikkének (5) és (6) bekezdésében szereplő maximális őrizeti időtartam kiszámításakor.

54 Ellenkező esetben a kitoloncolás céljából foganatosított őrizet időtartama adott esetben jelentősen eltérhetne az ugyanazon tagállamon belüli, illetve az eltérő tagállamokon belüli esetek tekintetében a nemzeti bírósági eljárások sajátosságaitól és speciális körülményeitől függően, ami ellentétes lenne a 2008/115 irányelv 15. cikke (5) és (6) bekezdésének azon céljával, hogy a tagállamokban egységes maximális őrizeti időtartamot garantáljanak.

55 E következtetésnek nem mond ellent a bolgár kormány által hivatkozott C-19/08. sz. Petrosian-ügyben 2009. január 29-én hozott ítélet (az EBHT-ban még nem tették közzé). Ebben ugyanis az egy harmadik ország állampolgára által a tagállamok egyikében benyújtott menedékjog iránti kérelem megvizsgálásáért felelős tagállam meghatározására vonatkozó

feltételek és eljárási szabályok megállapításáról szóló, 2003. február 18-i 343/2003/EK tanácsi rendelet (HL L 50., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 19. fejezet, 6. kötet, 109. o.) értelmezésére vonatkozó ügyben ugyanis a Bíróság kimondta, hogy ha a menedékkérő átadására irányuló eljárás keretében a megkereső tagállam jogszabályai szerint a jogorvoslatnak felfüggesztő hatálya van, az átadás végrehajtására e rendelet 20. cikke (1) bekezdésének d) pontjában meghatározott határidő folyása nem kezdődik meg már az átadási eljárás végrehajtását felfüggesztő ideiglenes bírósági határozat meghozatalától, hanem csak az eljárás megalapozottságára vonatkozó bírósági határozat meghozatalától, amely e végrehajtást már nem akadályozhatja.

56 A 343/2003 rendelet 20. cikke (1) bekezdése d) pontjának ezen értelmezése nem alkalmazható a 2008/115 irányelv 15. cikke (5) és (6) bekezdésének értelmezése keretében. Míg ugyanis a fent hivatkozott Petrosian-ügyben hozott ítéletben szóban forgó határidő meghatározza, hogy a megkereső tagállamnak mennyi ideje van arra, hogy a menedékjogot kérőt átadja a befogadására köteles tagállamnak, a 2008/115 irányelv 15. cikkének (5) és (6) bekezdésében szereplő maximális határidők azt a célt szolgálják, hogy korlátozzák az egyén fogvatartását. Ezenfelül ez utóbbi határidők a kitoloncolás céljából foganatosított őrizetet korlátozzák, nem pedig magának a kitoloncolási eljárásnak a végrehajtását.

57 Következésképpen a második kérdésre azt kell válaszolni, hogy a 2008/115 irányelv 15. cikkének (5) és (6) bekezdését úgy kell értelmezni, hogy a kitoloncolás céljából foganatosított őrizet időtartamába beleszámít az az időszak, amely alatt a kitoloncolási határozat végrehajtását felfüggesztették azért, mert az érintett e határozattal szemben bírósági jogorvoslati eljárást indított, amennyiben ezen eljárás időtartama alatt továbbra is idegenrendészeti fogdában tartózkodott.

A harmadik kérdésről

58 E kérdésével a kérdést előterjesztő bíróság azt próbálja elérni, hogy az alapeljárás tárgyát képező ügy ténybeli elemei fényében egyértelművé váljon számára a 2008/115 irányelv 15. cikke (4) bekezdésének és különösen a „kitoloncolás ésszerű lehetősége” fogalmának értelme.

A harmadik kérdés c) pontjáról

59 A harmadik kérdésének c) pontját illetően a kérdést előterjesztő bíróság arra vár választ, hogy úgy kell-e értelmezni a 2008/115 irányelv 15. cikkének (4) bekezdését, hogy nincs ésszerű lehetőség a kitoloncolásra, amennyiben az őrizeti határidő meghosszabbításának ugyanezen cikk (6) bekezdésében szereplő lehetőségét kimerítették, és az érintett őrizetének bírósági felülvizsgálata időpontjáig nem jött létre visszafogadási megállapodás harmadik országgal.

60 Meg kell állapítani, hogy ha a 2008/115 irányelv 15. cikkének (6) bekezdésében szereplő maximális őrizeti időtartam eltelik, akkor nem merülhet fel annak a kérdése, hogy fennáll-e még az ugyanezen cikk (4) bekezdésének értelmében vett „kitoloncolás ésszerű lehetősége”. Ebben az esetben ugyanis az érintettet mindenképpen haladéktalanul szabadon kell bocsátani.

61 A 2008/115 irányelv 15. cikkének (4) bekezdése tehát csak akkor alkalmazható, ha az ezen irányelv 15. cikkének (5) és (6) bekezdésében szereplő maximális őrizeti határidők még nem teltek el.

62 Következésképpen a harmadik kérdés c) pontjára azt kell válaszolni, hogy a 2008/115 irányelv 15. cikkének (4) bekezdését úgy kell értelmezni, hogy nem alkalmazható, ha a 2008/115 irányelv 15. cikkének (5) és (6) bekezdésében szereplő őrizeti határidők meghosszabbításának lehetőségét az érintett őrizete bírósági felülvizsgálatának időpontjában már kimerítették.

A harmadik kérdés a) és b) pontjáról

63 A harmadik kérdés a) és b) pontját illetően hangsúlyozni kell, hogy a 2008/115 irányelv 15. cikkének (4) bekezdése szerint az őrizet indokoltsága megszűnik, és az érintett személyt haladéktalanul szabadon kell bocsátani, amennyiben a kitoloncolásra jogi vagy egyéb megfontolások következtében már nem látszik ésszerű lehetőség.

64 Amint az a 2008/115 irányelv 15. cikkének (1) és (5) bekezdéséből is kitűnik, a valamely személy kitoloncolása céljából foganatosított őrizet csak addig tartható fenn, amíg a kitoloncolási intézkedések folynak, és kellő körültekintéssel végrehajtásra kerülnek, és az őrizet a kitoloncolás biztosításához szükséges.

65 Ahhoz, hogy fennállónak tekinthető legyen a 2008/115 irányelv 15. cikkének (4) bekezdésében szereplő „kitoloncolás ésszerű lehetősége”, arra is szükség van, hogy az őrizet jogszerűségének a nemzeti bíróság általi felülvizsgálata időpontjában úgy tűnjön, reális lehetőség van arra, hogy a kitoloncolás az ezen irányelv 15. cikkének (5) és (6) bekezdésében meghatározott határidőkre tekintettel biztosítható.

66 Ennek megfelelően nem áll fenn a kitoloncolás ésszerű lehetősége, ha kevéssé tűnik valószínűnek, hogy az érintettet az említett határidőkön belül befogadják egy harmadik országban.

67 Következésképpen a harmadik kérdés a) és b) pontjára azt kell válaszolni, hogy a 2008/115 irányelv 15. cikkének (4) bekezdését úgy kell értelmezni, hogy csak a kitoloncolás ugyanezen cikk (5) és (6) bekezdésében meghatározott határidőkre tekintettel történő biztosításának reális lehetősége minősül a kitoloncolás ésszerű lehetőségének, illetve ez utóbbi nem áll fenn, ha kevéssé tűnik valószínűnek, hogy az érintettet az említett határidőkön belül befogadják egy harmadik országban.

A negyedik kérdésről

68 E kérdésével a kérdést előterjesztő bíróság lényegében arra vár választ, hogy a 2008/115 irányelv 15. cikkének (4) és (6) bekezdése lehetővé teszi-e, hogy az ezen irányelvben szereplő maximális őrizeti időtartam eltelte esetén se bocsássák haladéktalanul szabadon az érintettet azért, mert nincsenek érvényes okmányai, erőszakosan viselkedik, és sem saját megélhetési eszközökkel, sem pedig lakóhellyel vagy a tagállam által e célból nyújtott eszközzel nem rendelkezik.

69 E tekintetben hangsúlyozni kell, hogy – amint az különösen a jelen ítélet 37., 54. és 61. pontjából is kiderül – a 2008/115 irányelv 15. cikkének (6) bekezdése semmilyen körülmények között nem teszi lehetővé az e rendelkezésben meghatározott maximális határidők túllépését.

70 A 2008/115 irányelv nem lehet alapja annak a lehetőségnek, hogy valamely személyt közrendi vagy közbiztonsági okból őrizetbe helyeznek. Következésképpen önmagában a kérdést előterjesztő bíróság által felhozott körülmények egyike sem lehet az ezen irányelv rendelkezései értelmében vett őrizeti ok.

71 Ebből következően a negyedik kérdésre azt kell válaszolni, hogy a 2008/115 irányelv 15. cikkének (4) és (6) bekezdését úgy kell értelmezni, mint amelyek nem teszik lehetővé, hogy az ezen irányelvben szereplő maximális őrizeti időtartam eltelte esetén se bocsássák haladéktalanul szabadon az érintettet azért, mert nincsenek érvényes okmányai, erőszakosan viselkedik, és sem saját megélhetési eszközökkel, sem pedig lakóhellyel vagy a tagállam által e célból nyújtott eszközzel nem rendelkezik.

A költségekről

72 Mivel ez az eljárás az alapeljárásban részt vevő felek számára a kérdést előterjesztő bíróság előtt folyamatban lévő eljárás egy szakaszát képezi, ez a bíróság dönt a költségekről. Az észrevételeknek a Bíróság elé terjesztésével kapcsolatban felmerült költségek, az említett felek költségeinek kivételével, nem téríthetők meg.

A fenti indokok alapján a Bíróság (nagytanács) a következőképpen határozott:

1) **A harmadik országok illegálisan tartózkodó állampolgárainak visszatérésével kapcsolatban a tagállamokban használt közös normákról és eljárásokról szóló, 2008. december 16-i 2008/115/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv 15. cikkének (5) és (6) bekezdését úgy kell értelmezni, hogy az azokban szereplő maximális őrizeti időtartamba bele kell számítani az irányelv rendszerének hatálybalépése előtt megindított kitoloncolási eljárás keretében őrizetben töltött időszakot is.**

2) **Az az időszak, amelyet az adott személy a menedékjogot kérőkre vonatkozó nemzeti és közösségi rendelkezések alkalmazásában hozott határozat alapján töltött idegenrendészeti fogdában, nem tekinthető a 2008/115 irányelv 15. cikke értelmében vett kitoloncolás céljából foganatosított őrizetnek.**

3) **A 2008/115 irányelv 15. cikkének (5) és (6) bekezdését úgy kell értelmezni, hogy a kitoloncolás céljából foganatosított őrizet időtartamába beleszámít az az időszak, amely alatt a kitoloncolási határozat végrehajtását felfüggesztették azért, mert az érintett e határozattal szemben bírósági jogorvoslati eljárást indított, amennyiben ezen eljárás időtartama alatt továbbra is idegenrendészeti fogdában tartózkodott.**

4) **A 2008/115 irányelv 15. cikkének (4) bekezdését úgy kell értelmezni, hogy az nem alkalmazható, ha a 2008/115 irányelv 15. cikkének (6) bekezdésében szereplő őrizeti határidők meghosszabbításának lehetőségét az érintett őrizete bírósági felülvizsgálatának időpontjában már kimerítették.**

5) **A 2008/115 irányelv 15. cikkének (4) bekezdését úgy kell értelmezni, hogy csak a kitoloncolás ugyanezen cikk (5) és (6) bekezdésében meghatározott határidőkre tekintettel történő biztosításának reális lehetősége minősül a kitoloncolás ésszerű lehetőségének, illetve ez utóbbi nem áll fenn, ha kevéssé tűnik valószínűnek, hogy az érintettet az említett határidőkön belül befogadják egy harmadik országban.**

6) **A 2008/115 irányelv 15. cikkének (4) és (6) bekezdését úgy kell értelmezni, hogy nem teszik lehetővé, hogy az ezen irányelvben szereplő maximális őrizeti időtartam eltelte esetén se bocsássák haladéktalanul szabadon az érintettet azért, mert nincsenek érvényes okmányai, erőszakosan viselkedik, és sem saját megélhetési eszközökkel, sem pedig lakóhellyel vagy a tagállam által e célból nyújtott eszközökkel nem rendelkezik.**

EURÓPAI VISSZATÉRÉSI ALAP

Idegenrendészeti őrizet és problémái

2013. március 21.

Igazságügyi Akadémia

Figula Ildikó

Idegenrendészeti őrizet jogszabályi alapja

A./ Nemzeti jog

- 2007. évi II. törvény – a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról
- 114/2007. (V.24.) Kormányrendelet – a 2007. évi II. törvény végrehajtásáról
- 27/2007. (V.31.) IRM rendelet – idegenrendészeti eljárásban elrendelt őrizet végrehajtásának szabályairól.

Közösségi és nemzetközi jog

- 2005/85/EK. Irányelv – a menekültstátusz megadására és visszavonására vonatkozó tagállami eljárások minimumszabályairól
  - 7. cikk – tagállamban maradás joga a kérelem elbírálása alatt
  - 18. cikk – őrizet-menedékjogi kérelem előterjesztésének kapcsolata
- 2008/115/EK. Irányelv – harmadik országok illegálisan tartózkodó állampolgárainak visszatérésével kapcsolatban a tagállamokban használt közös normákról és eljárásokról

- Egyezmény az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről – Róma 1950. november 04.
  - 3. cikk – kínzás tilalma
  - 5. cikk – szabadsághoz és biztonsághoz való jog

- Az Európai Unió Alapjogi Kartája
  - 6. cikk – szabadsághoz és biztonsághoz való jog.

- Az Európai Unió Bírósága esetjoga
- Strasbourgi Bíróság esetjoga

Őrizet a Harm. törvény szerint (2007. évi II. törvény)

Két őrizeti forma:

- Idegenrendészeti őrizet
- Kiutasítást előkészítő őrizet rendelhető el.

Elrendelő hatóság: (rendőrség vagy BÁH Regionális Igazgatósága)

Időtartam: 72 óra

Ezt követően az őrizetet az őrizet helye szerint illetékes Járásbíróság alkalmanként, legfeljebb 30 nappal hosszabbíthatja meg. (A bíróság hatásköre nem terjed ki annak idő előtti megszüntetésére.)

A bíróság az idegenrendészeti hatóság által előterjesztett és indokolt indítványt vizsgál,

- külföldit meghallgatja
- hatósági indítványt mérlegeli (az őrizet meghosszabbítását végzésben rendeli el)

Mérlegelés szempontjai:

Törvényi feltételek

- a külföldi a hatóság elől elrejtőzött, vagy a kitoloncolás, vagy átadás végrehajtását más módon akadályozza
- távozást megtagadja, vagy más alapos ok miatt feltehető, hogy a kiutasítás, vagy az átadás végrehajtását késlelteti, vagy meghiusítja (szökés veszélye)
- kötelező tartózkodásra kijelölt helyen az előírt magatartási szabályokat súlyosan, vagy ismételten megsértette
- a számára előírt megjelenési kötelezettséget felszólításra sem teljesítette és ezzel akadályozza az idegenrendészeti, vagy Dublini eljárás lefolytatását
- szándékos bűncselekmény elkövetése miatt kiszabott szabadságvesztés büntetésből szabadult (együttesen őrizetbe vételi okok)

A bíróságnak egyénileg kell mérlegelni minden eljárás alá vont személynél

- mennyire kész az együttműködésre
- volt-e részese korábban bármilyen hatósági, vagy büntetőeljárásnak, abban rá vonatkozóan milyen megállapítások tehetők
- személyes körülményeire tekintettel lehet-e attól tartani, hogy az idegenrendészeti eljárásból kivonja magát, vagy az általa megvalósított jogsértés jellege, súlya, vagy módja miatt lehet-e attól tartani, hogy az eljárás lefolytatásának meghiúsítása mellett személye a közrendre veszélyes lehet.

A hat hónapon túli meghosszabbítás során vizsgálni kell azt is, kiutasítás végrehajtása minden szükséges intézkedés megtétele ellenére azért tart tovább hat hónapnál, mert

- az érintett harmadik országbeli állampolgár nem működik együtt a hatósággal, vagy
- kitoloncoláshoz szükséges okmányok beszerzése a harmadik országbeli állampolgár származási országának eljárása miatt elhúzódik.

Az őrizet bármilyen jellegű meghosszabbítása esetén alapvető feltétel kellene, hogy legyen, hogy a hatóság a kiutasítás végrehajthatósága érdekében szükséges intézkedéseket megtegye és ezeket a bíróság elé tárja.

Őrizetet kizáró okok

Amennyiben nyilvánvalóvá válik, hogy a kiutasítást, vagy átadást nem lehet végrehajtani – az őrizet meghosszabbítására irányuló indítványt el kell utasítani. (őrizetet kizáró ok)

2013. január 01-jétől amennyiben harmadik országbeli állampolgár menekültügyi eljárás hatálya alatt áll, a kiutasítás vele szemben nem rendelhető el és nem hajtható végre.

A visszafogadási irányelv preambulumban megjelenő alapelvei

- (9) : A menedékjogot kérő nem tekinthető úgy, hogy illegálisan tartózkodik a tagállam területén – kérelmet elutasító határozat hatálybalépéséig.
- (10) : Önkéntes visszatérést előnyben kell részesíteni.
- (11) : Jogi segítségnyújtást meg kell teremteni.
- (13) : Kényszerítő intézkedéseknél az arányosság és a hatékonyság elveinek meg kell jelennie.
- (16) : A kitoloncolás céljából elrendelt őrizet alkalmazását korlátozni kell és az arányosság elvét kell alkalmazni – őrizet csak akkor indokolt, ha a kiutasítás előkészítését, vagy kitoloncolási eljárás végrehajtását szolgálja, és kevésbé kényszerítő eszközök alkalmazása nem bizonyulna elegendőnek.
- (17) : Az őrizet végrehajtása: különleges idegenrendészeti fogdában történjen.

A visszatérési irányelv őrizetre vonatkozó szabályai
15. cikk

A tagállamok kizárólag kiutasítás előkészítése és/vagy kitoloncolás végrehajtása céljából tarthatnak őrizetben harmadik országbeli állampolgárt, különösen ha,

- fennáll a szökés veszélye, vagy
- meghiúsítja, vagy akadályozza a kiutasítás előkészítését.

Az őrizetnek lehető legrövidebbnek kell lenni.

Valamennyi tagállam korlátozott, hat hónapot nem meghaladó őrizetben tartási időszakot határoz meg, de ez további tizenkét hónapot nem meghaladó időszakkal meghosszabbítható, ha a kiutasítás végrehajtása minden ésszerű erőfeszítésük ellenére várhatóan tovább tart, vagy

- a harmadik országbeli állampolgár együttműködésének hiánya, vagy
- a szükséges dokumentumok harmadik országtól való beszerzésének késedelme miatt.

Az őrizetet írásban kell elrendelni, tényállás ismertetésével és jogi indokolással ellátva.

Jogorvoslat

A tagállamok a jogorvoslat körében választhatnak:

- Vagy előírják az őrizetben tartás jogszerűségének gyors bírósági felülvizsgálatát,
- vagy biztosítják a jogot az őrizetben tartás jogszerűségét gyorsan felülvizsgáló bírósági eljárás megindítására.

Az őrizetben tartás ésszerű időközönként akár az érintett országbeli állampolgár kérésére, akár hivatalból felül kell vizsgálni.

Az Európai Unió Bírósága visszatérési irányelvet értelmező döntései

C-61/11.PPU.– Hassen el Dridi ügy-ítélet

„A visszatérésről szóló irányelvvel ellentétes az a nemzeti szabályozás, amely szabadságvesztéssel rendeli büntetni valamely harmadik ország illegálisan tartózkodó azon állampolgárát, aki az államterület elhagyását elrendelő határozatnak nem tesz eleget.”

- C-357/09.PPU.– Said Sharmilovitch Kadzoev ügy-ítélet
- „A visszatérési irányelv 15. cikkének (5) és (6) bekezdését úgy kell értelmezni, hogy az azokban szereplő maximális őrizeti időtartamba bele kell számítani az irányelv rendszerének hatálybalépése előtt megindított kitoloncolási eljárás keretében őrizetben töltött időszakot is.”
- „Ezen őrizet időtartamába beleszámít az az időszak, amely alatt a kitoloncolási határozat végrehajtását felfüggesztették.”
- „Az az időszak, amelyet az adott személy a menedékjogot kérőkre vonatkozó nemzeti- és közösségi rendelkezések alkalmazásában hozott határozat alapján töltött idegenrendészeti fogdában nem tekinthető a visszatérési irányelv 15. cikke értelmében vett kitoloncolás céljából foganatosított őrizetnek.”

A magyar valóság

FEGYVERES BIZTONSÁGI
ŐRSÉG
SAJTÓ
- FOTÓ
PORTÁL

DIE BUNDESLIGA 2012/13
paris
SAJTÓ
- FOTÓ
PORTÁL

„Őrzött szállás” – megtévesztő eufemizmus

Magyarországon -öt helyszín: Kiskunhalas, Nyírbátor, Győr, Budapest-Ferihegy és Békéscsaba.

Az idegenrendészeti őrizet elrendelésének meghosszabbítását öt járásbíróság végzi:

- Pesti Központi Kerületi Bíróság (2011: összesen 253 ügy – az ún. „nyomozási bírói csoport” bírái tehát kizárólag büntető ügyszakos bírák)
- Békéscsabai Járásbíróság (2011: 719 ügy) Polgári ügyszakos bírák
- Nyírbátori Városi Bíróság (2011: 855 ügy)
  (2012. március 20-ig 170 ügy)
  (2013. március 07-ig 37 ügy)
  (2013-ban már csak polgári ügyszakos bírák látják el ezt a munkát.)
- Kiskunhalasi Járásbíróság (2011: 3476 ügy) kizárólag büntető ügyszakos bírák
- Győri Járásbíróság (2011: 275 ügy) kizárólag büntető ügyszakos bírák

Problémák az idegenrendészeti őrizettel és az idegenrendészeti őrizet bírósági meghosszabbításával kapcsolatban

- Jelentés a magyar kormány számára a Kínzás és embertelen vagy megalázó bánásmód vagy büntetés megelőzésére létrehozott európai bizottság (CPT) magyarországi látogatásáról, 2010. június 8., 17-24. o.
  http://cpt.coe.int/documents/hun/2010-16-inf-hun.pdf
- A rasszizmus, faji megkülönböztetés, idegengyűlölet és intolerancia jelenlegi formáival foglalkozó ENSZ különmegbízott Magyarországról szóló jelentése, A/HRC/20/33/Add.1, 2012. április 23. 51. és 73-74. bek.
  http://www.ohchr.org/Documents/Issues /Racism/A.HRC.20.33.Add.1.en.pdf
- Az alapvető jogok biztosának jelentése az AJB-1953/2012. számú ügyben, 2012. szeptember 10.
  www.ajbh.hu/allam/jelentes/201201953.rtf
- Az alapvető jogok biztosának jelentése az AJB 4019/2012. számú ügyben, 2012. június 25.
  www.ajbh.hu/allam/jelentes/201204019.rtf

A Helsinki Bizottság képviselőinek Kiskunhalasi Városi Bíróságon 2011. december 13-án bejelentés nélküli megjelenésén tapasztaltak

- Egy óra - 31 őrizetes
- 5-8 fős csoportok
- A rendőrség nem hozta el az aktákat – a bíróság e nélkül döntött
- Több esetben nem volt tisztázva az életkor
- Bár ügygondnokok jelen voltak, de nem tudták kik az ügyfeleik
- Többen jelezték a meghallgatottak közül, hogy menedékkérelmet kívánnak előterjeszteni – az eljáró bíró még jegyzőkönyvbe se vette a kérelmet, azt a tájékoztatást adta, hogy azt írásban kell megtenniük

A Strasbourgi Bíróság Magyarországot elmarasztaló ítéletei az idegenrendészeti őrizethez kapcsolódóan

- Alaa Al-Tayyar Abdelhakim kontra Magyarország

  Kérelem száma: 13055/11.

  Ítélet: 2012. október 23.
- Said kontra Magyarország

  Kérelem száma: 13457/11.

  Ítélet: 2012. október 23.
- Lopkó és Tuoré kontra Magyaroság

  Kérelem száma: 10816/10.

  Ítélet: 2011. szeptember 20.

A Helsinki Bizottság idegenrendészeti őrizet bírói felülvizsgálata körében végzett nemzetközi vizsgálata

Ausztria

- Jogellenes minden Dublini eljárásban lévő menedékkérőt automatikusan őrizetben tartani
- Specifikus jeleknek kell arra utalnia, hogy a kérelmező nem maradna a nyitott befogadó állomáson
- Önmagában az, hogy egy külföldi nem akarja elhagyni az ország területét, egymagában nem lehet elégséges ok az őrizetre

Németország

- Az idegenrendészeti őrizet jogszerűségének feltétele, hogy a kiutasítást három hónapon belül végre lehessen hajtani

Szlovákia

- Az őrizetet elrendelő határozatnak részletes indokolást és bizonyítékokat is kell tartalmaznia az őrizet szükségességére
- Kiskorú gyermek idegenrendészeti őrizetét nem lehet elrendelni
- Jogsértő, ha a hatóság nem folytatja le a megfelelő életkor meghatározást
- Részletesen indokolni kell azt is, hogy az őrizet alternatíváit miért nem látják biztosítottnak

Franciaország

- Őrizet csak akkora időtartamra rendelhető el, ami szigorúan szükséges a kiutasítás végrehajtásához
- Franciaországban az idegenrendészeti őrizet maximális időtartama 45 nap, de a bírói gyakorlat elrendeli az őrizetben lévők szabadítását a 45 nap letelte előtt is az esetben, ha a hatóság nem tette meg a szükséges lépéseket, például az első 48 órán belül

Hollandia

- Jogellenes az őrizet, ha megbízható egyének, vagy szervezetek garantálják a külföldi elszállásolását és ellátását, ha nincs kilátás a külföldi záros határidőn belüli kitoloncolására
- Ha kevésbé radikális módszerrel is lehetséges a közrend védelmének a biztosítása

USA

- Az őrizet ésszerű időtartama jellemző módon 6 hónap – 6 hónap eltelte után a hatóság köteles bizonyítékot szolgáltatni, hogy miért nem volt lehetséges a kiutasítás végrehajtása
- Minél hosszabb ideje van egy külföldi idegenrendészeti őrizetben, úgy rövidül az ésszerűen belátható idő, időtartama is.

ENSZ Menekültügyi Főbiztosság-iránymutatás 2012

1. A menedékkéréshez való jogot tiszteletben kell tartani
2. Minden menedékkérőt megillet a személyes szabadsághoz és biztonságos való jog és a mozgásszabadság
3. A fogvatartásra vonatkozó jogszabályi rendelkezések betartásával kell végrehajtani
4. Senki nem vehető őrizetbe önkényesen, a fogvatartásra vonatkozó döntésnek az adott személy sajátos körülményeinek értékelésén kell alapulnia
5. A fogvatartás nem lehet diszkriminatív
6. A határozatlan idejű fogvatartás önkényes, a fogvatartás maximális időtartamát a jognak kell meghatároznia
7. A fogvatartás elrendelését és meghosszabbítását alapvető eljárási garanciáknak kell alávetni
8. A fogvatartás során emberséges körülményeket kell biztosítani és tiszteletben kell tartani a fogvatartottak emberi méltóságát
9. Figyelembe kell venni a menedékkérők egyéni körülményeit és speciális szükségleteit
10. Független megfigyelő és ellenőrző mechanizmusok alkalmazása a fogvatartás során

+(Fogvatartás helyett alkalmazható alternatív megoldások)

A Magyar Helsinki Bizottság javaslata az idegenrendészeti őrizet bírósági felülvizsgálatának reformjára

- ésszerű és működőképes struktúra kialakítása
- büntetőjogi szemlélet helyett közigazgatási jogi szemlélet
- menedékkérők jogellenes idegenrendészeti őrizetének megszüntetése
- egyéniesített vizsgálat és a végső eszköz szemlélet meghonosítása
- a bizonyosság elvárt szintjének fokozódása az idő múlásával
- képzés

A Kúria idegenrendészeti joggyakorlat elemző csoport eddigi megállapításai

- Ügygondnok kirendelését, díját egységesíteni kell
- Iratkezelést egységesíteni kell
- A határozat indokolása térjen ki az alternatív megoldások lehetőségére is
- Kerülni kell a kriminalizációt (például: büntetőügy felirati borító ne szerepeljen egyetlen ügyben sem, elkövetőként ne jelöljék a harmadik ország állampolgárát)
- Ha kiskorú az őrizetbe vett, megfelelő gyakorlat-e az, hogy bíró mérlegeljen
- Az országinformációs jelentések gyors beszerzését meg kell teremteni (OBH)

Vége

Köszönöm a figyelmet!

A Kúria joggyakorlat elemző munkacsoportjának a biztonságos harmadik ország megítélésére vonatkozó állásfoglalása

Dr. Nagy Anita

A fenti állásfoglalás kibocsátásának indoka az volt, hogy a biztonságos harmadik országra vonatkozó jogalkalmazás során - elsősorban eljárási kérdések miatt - ellentétes gyakorlat alakult ki az ország egyes törvényszékei között Szerbiára nézve. A kúriai, valamint törvényszéki bírák, illetve egyetemi docensek által összeállított előkészítő anyagot végül a Kúria elfogadta és kiadta ***2/2012 (XII.10) KMK. véleményét*** *„a biztonságos harmadik ország megítélésének egyes kérdéseiről”*.

E vélemény, valamint az azt előkészítő állásfoglalás megértéséhez feltétlenül szükséges:

1. a biztonságos harmadik országra vonatkozó jogszabályi háttérnek,
2. az az Emberi Jogok Európai Bírósága (a továbbiakban: **EJEB**) e tárgykörre vonatkozó gyakorlatának,
3. valamint a bizonyítással kapcsolatban menekültügyekben felmerülő nehézségeknek az ismerete.

Ad 1. A biztonságos harmadik országra vonatkozó jogszabályi háttér

A menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény (a továbbiakban:**Met**.) releváns rendelkezései:

51. § (2) Elfogadhatatlan a kérelem, ha

.....

e) a kérelmező vonatkozásában van olyan ország, amely rá nézve biztonságos harmadik országnak minősül.

(3) A (2) bekezdés *e)* pontja alapján a kérelem elfogadhatatlanságának megállapítására csak

abban az esetben kerülhet sor, ha a kérelmező

a) a biztonságos harmadik országban tartózkodott, és lehetősége lett volna ebben az országban a 2. § *i)* pontjában foglaltaknak megfelelő hatékony védelem igénylésére;

b) annak területén átutazott, és lehetősége lett volna ebben az országban a 2. § *i)* pontjában foglaltaknak megfelelő hatékony védelem igénylésére;

....

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

2. § E törvény alkalmazásában

...

i) ***biztonságos harmadik ország:*** az az ország, amelyre vonatkozóan a menekültügyi hatóság meggyőződött arról, hogy a kérelmező az alábbi elvekkel összhangban lévő bánásmódban részesül:

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

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

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

id) a menekültkénti elismerés kérelmezésének lehetősége biztosított, és a menekültkénti elismerés esetén biztosított a genfi egyezménnyel összhangban álló védelem;

A fenti rendelkezésekkel összefüggésben röviden bemutattam a menekültügyi eljárás egyes fázisait: az ***előzetes*** vizsgálati szakaszt (Met. 47-55. §) követi a ***részletes*** vizsgálati eljárás (Met. 56-68. §.). A biztonságos harmadik ország koncepciójával tehát az ***előzetes*** szakaszban találkozhatunk, mert ha a hatóság úgy dönt, hogy egy kérelmező számára utazásai során adódott egy olyan ország, ahol menedéket találhatott volna, hiszen ez az állam számára biztonságos, akkor a külföldi nem fog a szűrőeljáráson túljutni és nem ér el a részletes vizsgálati szakaszba. Szerbiát idegenrendészeti- és menekültügyekben a magyar hatóságok biztonságos harmadik országnak minősítették, így rendszeresen és nagy számban küldtek vissza ezen államba külföldieket. Az ENSZ Menekültügyi Főbiztossága számos rendelkezésre álló, nyilvános adat alapján ezt az álláspontot vitatta.

Ad 2. az Emberi Jogok Európai Bírósága (a továbbiakban: EJEB) e tárgykörre vonatkozó gyakorlata

Részletesen ismertettem az EJEB 2011. január 21-i **M.S.S. kontra Belgium és Görögország** ítéletét (30696/09. számú ügy), mert e döntés jól rávilágított azokra a problémákra *Görögországgal* összefüggésben, amely nálunk *Szerbiával* kapcsolatban merült fel.

Az EJEB ítéletében többek között azt állapította meg, hogy a – „Dublin II" rendelet szerinti – Görögországba való kiutasítás *a görögországi menekültügyi eljárás hiányosságai miatt* az EJEE egyértelmű megsértésének minősül. A bíróság ítélete értelmében amennyiben valamely tagállam (jelen esetben Belgium) a görögországi menekültügyi eljárásnak teszi ki a menedékjogért folyamodókat, azzal megsérti az EJEE (többek között) 3. és 13. cikkét.
Ezen a ponton feltétlenül kiemelésre érdemes, hogy a (volt) Fővárosi Törvényszék bírái ***ugyanezt*** mondták ki már 2009. év végén hozott számos döntésükben!

Szerbiára nézve azonban az érintett időszakban (és részben mai napig) az EJEB ítéletében írtakhoz hasonlóan súlyos állapotok uralkodtak. Az ezzel kapcsolatos ENSZ aggályok a 2012. augusztusában készült jelentésben is olvashatók, Szerbia mint menedéket nyújtó ország címmel (*http://www.unhcr-centraleurope.org/hu/pdf/informacioforrasok/jogi-dokumentumok/unhcr-kezikonyvek-ajanlasok-es-iranyelvek/szerbia-mint-menedeket-nyujto-orszag-2012.-augusztus.html).*
A jelentés mind az eljáráshoz való hozzáférés, mind a jogorvoslat és integráció terén súlyos hiányosságokat állapít meg. Az *ad hoc* jelleggel működő Menekültügyi Hivatal nem képes a növekvő számú kérelmek kezelésére, eddig egyetlen külföldi sem kapott menekültstátuszt (tehát az elismerési arány 0 %), aggályos mind a biztonságos származási-, mind a harmadik ország koncepciójának alkalmazása, a meghallgatásokat rendőrök vezetik (akik nem kaptak speciális képzést), a reptéri kérelmezés nem megoldott.

Ezzel összefüggésben ismételten hangsúlyosan utaltam arra a (zömmel fiatal, pályakezdő titkárokból és bírákból álló) közönségnek, hogy a külföldiekkel való munka eltér a szokásos bírói tevékenységtől: sokkal szélesebb körű tudást, nemzetközi joganyagok ismeretét követeli meg. Az elméleti tudáson túl azonban sosem szabad elfelejteni, hogy igen gyakran hazájukban üldözött emberekkel kell szót értenünk, különösen a menekültügyi téren megkövetelt a humanitárius szemlélet. A döntéshozatal során mindig figyelemmel kell arra lennünk, hogy a származási országban általában nem jártunk, a jövőre nézve súlyos (újabb üldözés, polgárháborúban áldozattá válás reális esélye) következményeket kell mérlegelnünk.

Ad 3. A bizonyítással kapcsolatban menekültügyekben felmerülő nehézségek

A különböző jogágak bizonyításra vonatkozó szabályai:

A. BIZONYÍTÁS A BÜNTETŐJOGBAN

•1998. évi XIX. törvény a büntet**őeljárásról:**

„4. § *(1) A vád bizonyítása a vádlót terheli.*

(2) A kétséget kizáróan nem bizonyított tény nem értékelhető a terhelt terhére."

B. BIZONYÍTÁS A POLGÁRI JOGBAN

•1952 évi III. törvény a Polgári Perrendtartásról - Kommentá***r***

„A bizonyítás a feleknek, a per egyéb résztvev*őinek és a bíróságnak az a tevékenysége, amelynek célja, hogy valamely tény fennállásáról vagy fenn nem állásáról, illetőleg valamely tényállítás valóságáról vagy valótlanságáról az ítéletet hozó bíróság meggyőződése kialakuljon."*

„A ***bíróság*** *tevékenysége hagyományosan a bizonyítás elrendelésére, foganatosítására, a bizonyítékok észlelésére és azok mérlegelésére irányul. A* ***felek*** *feladata a bizonyítási eszközök felkutatása és a bizonyítékoknak a bíróság elé tárása.*

A bizonyítás tárgyai általában tények, amelyeken a külvilágban lejátszódó történéseket, valamint a külvilág tárgyi jelenségeit, továbbá az emberi lelkivilág jelenségeit és állapotait értjük. A bizonyítás tárgyát a per eldöntése szempontjából jelentős (releváns) tények képezik, amelyeket bizonyítandó tényeknek is nevezhetünk. A bizonyítás tárgya pozitív és negatív tény egyaránt lehet, és rendszerint múltbeli eseményről van szó."

„A bizonyítás célja - a bírói bizonyosság

A bizonyítás célja elsősorban a bíróság meggyőződése kialakításának elősegítése. A meggyőződésnek a bizonyosság fokáig kell terjednie. Ezt a bíróság akkor éri el, ha a tényeket úgy tudja megállapítani, ahogy azok az objektív valóságban megtörténtek. "

C. „BIZONYÍTÁS" MENEKÜLTÜGYEKBEN

•2007. évi LXXX. törvény a menedékjogról **(a továbbiakban: Met.):**

„41. § *(1) A menekültügyi eljárás során annak igazolása vagy valószínűsítése érdekében, hogy az*

elismerését kérőre nézve a menekültkénti, oltalmazottkénti vagy menedékeskénti elismerés feltételei fennállnak, különösen az alábbi bizonyítási eszközök használhatók fel;"

A fentiekből jól látható, hogy menekültügyekben a bizonyítás szükséges foka jóval alacsonyabb, ezért a bizonyítás kifejezést nem is alkalmazzuk, helyette a nemzetközi szakzsargonban is a „***valószínűsítéssel***" operálunk.
Az EJEB 3. cikkes esetekkel kapcsolatos töretlen gyakorlata a következő formulát használja a bizonyítás szükséges foka vonatkozásában:
*(…) érdemi okkal hihető, hogy fennáll a kínzás, embertelen vagy megalázó bánásmód vagy büntetés valós veszélye **(real risk)***.

A Bíróság gyakorlatának ismeretében:
Ez nem kell, hogy elérje az 50%-os valószínűséget, azaz a kínzás, embertelen, megalázó bánásmód vagy büntetés bekövetkeztének nem kell valószínűbbnek lenni, mint annak, hogy ez nem következik be (lásd például *Saadi* kontra Olaszország, 37201/06 sz. kérelem, 2008. február 28.)
Ugyanakkor több kell, hogy legyen „puszta lehetőségnél" (lásd például *Vilvarajah* és mások kontra Egyesült Királyság, 13163/87., 13164/87. és 13165/87. sz. kérelmek, 1991. október 30.)

■

Mindezen bevezető gondolatok után ismertettem az előadás fő témáját, a Kúria joggyakorlat elemző munkacsoportjának a biztonságos harmadik ország megítélésére vonatkozó állásfoglalását:

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

Kétség esetén a Met. végrehajtásáról szóló 301/2007.(XI.9.) Korm.rendelet (továbbiakban: Met.vhr.) 70.§ (3) bekezdése szerint - megkereshető a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal, mint országinformációs központ, továbbá más, ellenőrizhető források is igénybe vehetők a tájékozódásra. Az országinformációs központ megkeresése esetében a 8 napos eljárási határidőbe a megkeresés időtartama nem számít bele.
II. Valamely harmadik ország menekültügyi rendszere ***túlterheltségének*** lehet az a következménye, hogy ebben az országban lehetetlenné válik a menedékkérőket megillető jogok biztosítása. Az ilyen

a harmadik országot menekültügyi szempontból nem lehet biztonságosnak tekinteni.
III. ***Önmagában*** az a tény, hogy a kérelmező nem kísérelte meg az adott harmadik országban a menedékkérelem előterjesztését, nem alapozza meg annak megállapítását, hogy ezt a harmadik országot a kérelmező vonatkozásában biztonságos harmadik országnak kell tekinteni.

Ad I. A bíróság a 2005/85/EK irányelv **8. cikk** (2) bekezdés a) és b) pontja alapján köteles arra, hogy a kérelmek elbírálása során a kérelmek tárgyában történő határozathozatalra egyénileg, tárgyilagosan és pártatlanul kerítsen sort; pontos és naprakész információt szerezzen be különböző forrásokból, mint például az ENSZ Menekültügyi Főbiztosságától a menedékkérők származási országában, és ahol szükséges, az azon országokban uralkodó általános helyzetről szóló információkat, melyeken át a kérelem benyújtásának államáig eljutottak.
Kiemelkedő jelentősége van annak, hogy a hatósági eljárás törvényességi felülvizsgálata során a bíróság felhasználhassa és bizonyítékként értékelhesse – a Pp. 206.§ (1) bekezdésének alapján – az ENSZ Menekültügyi Főbiztosságának jelentését. Ha ez a jelentés más ügyben jutott a tudomására, az abban foglalt általános információkat úgy kell kezelni, mint amiről a bíróságnak ***hivatalos tudomása*** van. A fenti irányelvből következik, hogy az ***ENSZ Menekültügyi Főbiztosságának*** jelentését, mint külön nevesített információ forrást ***minden esetben értékelni kell.*** Ez azt is jelenti, hogy mind a kérelmezetti határozat indokolásában, mind a bírói végzés indokolásában ki kell arra is térni, ha az adott ország vonatkozásában nincs ilyen jelentés, vagy olyan régi, hogy az abban lévő információk már nem naprakészek. Ez utóbbi körülményt részletesen indokolni kell.

A kínzás, embertelen, megalázó bánásmód abszolút jellegéből adódóan, az e tilalmához kapcsolódó kiutasítás és visszaküldés tilalma (non-refoulement tilalma) vizsgálatakor, annak megítélésekor, hogy biztonságos harmadik országról van-e szó, mind a hatóságnak, mind a bíróságnak ***saját döntésének pillanatában irányadó tényállást*** kell figyelembe vennie.
A Met.vhr. 72.§ (1) bekezdéséből és a (2) bekezdés a) pontjából az következik, hogy az országinformáció beszerzését alapesetben a hatóság sem mellőzheti.
A menekültügyi hatóság megállapításának (egy harmadik ország biztonságos) kontrolljaként a ***bíróság is kérhet országinformációt*** [Met.vhr.70.§ (3) bek. b) pont]. A BÁH országinformációs központja a bíróság megkeresésének a Met.vhr. 70.§ (7) bekezdése értelmében 15 napon belül tesz eleget, mely eljárási időtartam nincs összhangban a bíróság 8 napos eljárási határidejével. A több forrásból való információszerzés kötelezettsége miatt azonban indokolt annak a következtetésnek a levonása, hogy 15 napos - a bíróság működési körén kívül eső – eljárási határidő a nemperes eljárás határidejébe nem számítható bele.

A bizonyítási teher akként alakul a menekültügyi eljárásban, hogy a menekültügyi ***hatóságnak*** kell vizsgálnia [és a bírósági nemperes eljárásban szükség esetén ***bizonyítania*** – Pp. 336/A.§ (2) bekezdés}, hogy az adott ország biztonságos harmadik országnak minősül, míg a Met. 51.§ (4) bekezdés alapján a ***kérelmező*** kötelessége annak alátámasztása (a ***valószínűsítés*** szintjén), hogy rá nézve az adott ország mégsem biztonságos harmadik ország. Értelemszerűen a nemperes eljárásban az is vitatható, hogy a hatóság által biztonságos harmadik országnak minősített harmadik ország valójában nem az, illetve csak a kérelmező tekintetében nem az. A kérelmezőre háruló bizonyítást megelőzi azonban a hatóság azon kötelezettsége, hogy maga tisztázza az érintett harmadik ország vonatkozásában, hogy megfelel-e a „biztonságosság" követelményének. A bíróság pedig a különböző forrásokból származó információk beszerzésére vonatkozó nemzetközi jogi kötelezettsége folytán köteles a hivatalosan tudomására jutott egyéb, és nem csak a kérelmezetti – esetenként kérelmezői- oldalról megismert információk egyenkénti és összességében való értékelésére.

Ad II. Az a tény, hogy egy adott ország *ratifikálta* a releváns nemzetközi egyezményeket önmagában irreleváns a „biztonságosság" kérdésének megválaszolásakor, ugyanis ezen egyezmények gyakorlati alkalmazását is vizsgálni kell.

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

Ad III. A lánc-refoulement kapcsán ésszerűen nem elvárható egyéni kockázat bizonyítása, mivel tipikusan olyan következményről van szó, ami az érintett akaratától független, és sokszor egyéni tulajdonságai sem befolyásolják. Amennyiben az adott országban általánosságban fennáll a lánc-refoulement veszélye, azt e tény (országinformációk alapján történő) megállapításán túl az egyéni kérelmezőnek szinte lehetetlen bizonyítani.

Annak megítélésénél, hogy igénybe vette-e az kérelmező a harmadik ország védelmi rendszerét figyelembe kell venni, hogy az országok menekültügyi rendszere rendkívül eltérően működik,

vannak olyan országok, ahol a menekültügyi rendszer alultervezett működésű, vagy kifejezetten túlterhelt (a felállítása óta bekövetkezett változások eredményeként), forráshiányos, stb., így egyéb körülmények vizsgálata nélkül önmagában az a tény, hogy a menedékkérő nem kísérelte meg a menedékkérelem előterjesztését, nem eredményezheti annak megállapítását, hogy az az ország az ő szempontjából biztonságos.

2012.El.II.F. 1/9/4-28-1

A menekültügyi és idegenrendészeti joggyakorlat elemző csoport együttes részjelentése:

a biztonságos harmadik ország megítélése a menekültügyi nemperes eljárásokban

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

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

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

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

Indokolás

1.pont:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

A Met. 51.§ (2) bekezdése alapján elfogadhatatlan a kérelem, ha a kérelmező az Európai Unió valamely tagállamának állampolgára [a)pont]; a kérelmezőt más tagállam menekültként ismerte el [b)pont]; a kérelmezőt valamely harmadik ország menekültként ismerte el, feltéve, hogy ez a védelem a kérelem elbírálásakor is fennáll, és a szóban forgó harmadik ország a kérelmezőt visszafogadja [c) pont]; a jogerős elutasító döntést követően ugyanaz a személy azonos ténybeli alapon nyújt be kérelmet [d)pont]; a kérelmező vonatkozásában van olyan ország, amely rá nézve biztonságos harmadik országnak minősül [e) pont].
A Met. 51.§ (3) bekezdése szerint a (2) bekezdés e) pontja alapján a kérelem elfogadhatatlanságának megállapítására csak abban az esetben kerülhet sor, ha a kérelmező a biztonságos harmadik országban tartózkodott, és lehetősége lett volna ebben az országban a 2. § i) pontjában foglaltaknak megfelelő hatékony védelem igénylésére [a) pont]; annak területén átutazott, és lehetősége lett volna ebben az országban a 2. § i) pontjában foglaltaknak

megfelelő hatékony védelem igénylésére [b)pont]; ott rokoni kapcsolatokkal rendelkezik és az ország területére beléphet[c)pont] vagy; a biztonságos harmadik ország az elismerését kérő kiadatását kéri [d)pont].
Az 51.§ (4) bekezdése szerint a (3) bekezdés a)-b) pontjában foglaltak esetén az elismerését kérőnek kell bizonyítania, hogy ebben az országban nem volt lehetősége hatékony védelemre a 2. § i) pontjában foglaltak értelmében.

[A Met. 2.§ i) pontja szerint biztonságos harmadik ország: az az ország, amelyre vonatkozóan a menekültügyi hatóság meggyőződött arról, hogy a kérelmező az alábbi elvekkel összhangban lévő bánásmódban részesül:
ia) az életét és a szabadságát nem fenyegeti veszély faji, vallási okból, nemzeti hovatartozása, valamely társadalmi csoporthoz való tartozása vagy politikai meggyőződés miatt, illetve nincs kitéve súlyos sérelem veszélyének;
ib) a genfi egyezménnyel összhangban tiszteletben tartják a visszaküldés tilalmának elvét;
ic) elismerik és alkalmazzák a nemzetközi jog azon szabályát, amely szerint a kérelmező olyan ország területére nem utasítható ki, ahol az Alaptörvény XIV. cikk (2) bekezdésében meghatározott magatartásnak lenne kitéve; és
id) a menekültkénti elismerés kérelmezésének lehetősége biztosított, és a menekültkénti elismerés esetén biztosított a genfi egyezménnyel összhangban álló védelem.]

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

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

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

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

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

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

Ezzel összhangban mondja ki az Alaptörvény a „Szabadság és felelősség" fejezetben alapvető jogként – XIV. cikk (2) bekezdésében –, hogy senki nem utasítható ki olyan államba, vagy nem adható ki olyan államnak, ahol az a veszély fenyegeti, hogy halálra ítélik, kínozzák vagy más embertelen bánásmódnak, büntetésnek vetik alá.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Nem segíti a naprakész országinformációk bíróság általi beszerzését az a szabályozás, hogy a Met. 53.§ (4) bekezdése értelmében a bíróság 8 napon belül nemperes eljárásban a rendelkezésre álló iratok alapján dönt. A jogalkotó fontosnak tartotta kiemelni, hogy a bíróság szükség esetén személyes meghallgatást tarthat. E szabályozás mellett nehézkes megmagyarázni, hogy a megkeresés lehetőségét miért nem nevesíti.
Megállapítható ugyanakkor, hogy a 8 napos határidő a nemzetközi gyakorlat alapján nem értelmezhető feltétlenül akadályként. Nemzetközi példák igazolják, hogy a bírósági gyakorlatban az országinformációért felelős közigazgatási szerv rövid határidőn belül köteles válaszolni az őt megkereső bíróságnak. Ezen felül fontos kiemelni, hogy a

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

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

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

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

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

A hivatalos tudomás ugyanis nem más, mint a bírónak azok az ismeretei, azokról a tényekről szerzett tudomásai, amelyekről nem magánemberként, hanem a hivatali működése során szerzett tudomást. Az ilyen tényeket a bíróság valónak fogadhatja el.
A hivatalos tudomásszerzés leggyakoribb esete, amikor a bíróság a korábban lefolytatott peres és nemperes eljárásokban szerez információt. A feleknek az ilyen tényekre hivatkozniuk nem kell, a bíróság ezeket hivatalból köteles figyelembe venni az eljárás minden szakaszában (Legfelsőbb Bíróság Pfv. IV. 20 529/1994. – BH1996. 304 sz. II.). A hivatalos tudomás forrását a bíróságnak a határozata indokolásában azonban meg kell jelölnie (Legfelsőbb Bíróság P. törv. I. 20 871/1968.).

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

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

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

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

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

2.pont

A beszerzett országinformációk birtokában – ahogy arra fentebb utaltunk – a bíróság a saját meggyőződése alapján és a bizonyítékok egyenkénti és összességében való értékelése alapján állapítja meg, hogy egy adott ország menekültügyi szempontból biztonságos vagy sem.
Fontos azonban kiemelni, hogy az a tény, hogy egy adott ország ratifikálta a releváns nemzetközi egyezményeket önmagában irreleváns a „biztonságosság” kérdésének

megválaszolásakor, ugyanis ezen egyezmények gyakorlati alkalmazását is vizsgálni kell a Kvalifikációs Irányelv, a magyar jogszabályok és a strasbourgi gyakorlat tükrében is (lásd: 42502/06 2008.12.11. – Muminov kontra Oroszország: „[...] az alapvető jogok tiszteletben tartását elvben garantáló jogszabályok léte és a nemzetközi egyezmények ratifikálásának ténye önmagukban nem elegendőek ahhoz, hogy megfelelő védelmet biztosítsanak az embertelen bánásmód veszélyével szemben ott, ahol […] megbízható források jelentései szerint a hatóságok az Egyezmény elveivel nyilvánvalóan ellentétes gyakorlatot folytatnak vagy tűrnek meg.”).
Szintén irrelevánsnak tekinthető az a körülmény, hogy egy adott ország esetleg EU-tagjelölt státusszal rendelkezik, mert ez önmagában nincs összefüggésben a valós nemzetközi védelem igénybevételének biztosításával.

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

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

3.pont:

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

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

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

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

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

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

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

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

Budapest, 2012. november 26.

Dr. Kovács András

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

Az idegenrendészeti és menekültügyi joggyakorlat elemző csoport tagjai:

Dr. Béri András, Szegedi Törvényszék bírája

Dr. Fekete Ildikó, kúriai bíró

Dr. Figula Ildikó, Debreceni Törvényszék bírája

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

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

Dr. Márton Gizella, kúriai bíró

Dr. Nagy Anita, Fővárosi Törvényszék bírája

Dr. Pál Zoltán, Debreceni Törvényszék bírája

Dr. Surányi József, Fővárosi Törvényszék bírája

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

Dr. Tóth Kincső, kúriai mb tanácselnök bíró

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

EURÓPAI VISSZATÉRÉSI ALAP

WORKSHOP, 2012. SZEPTEMBER 18–19. – 2013. március 21.-22.

ESETTANULMÁNYOK

I.AZ 1951. ÉVI EGYEZMÉNY ÉS AZ ELISMERÉSRŐL SZÓLÓ UNIÓS IRÁNYELV, VALAMINT AZ ECHR KÖZÖTTI KAPCSOLAT.
TOVÁBBÁ A SZÁRMAZÁSI ORSZÁGRA VONATKOZÓ INFORMÁCIÓKKAL KAPCSOLATOS KÉRDÉSEK

(készítették: Anna Bengtsson és Laurent Dufour, dr. Nagy Anita és dr. Figula Ildikó)

A ESET - IRÁN

A iráni állampolgár. 2007-ben menekült el Iránból, miután feleségének családja rájött, hogy házasságtörést követett el. A házasságtörésnek négy rendőr is tanúja volt, akik azután keresték fel A irodáját, hogy valaki panaszt tett amiatt, hogy A alkoholt fogyaszt a helyiségben. A feleség családja a hatóságokhoz fordult, hogy bíróság elé állítsák. Épp csak az előtt sikerült elhagynia az országot, hogy a hatóságok idézést bocsátottak volna ki vele szemben házasságtörés vádjával. Menedékjog iránti kérelmében azzal érvel, hogy büntetés vár rá, és hogy ez az iszlám büntető törvénykönyv 83B. cikke szerint kövezés általi halálbüntetés.

Első körben a közigazgatási hatóság megállapítja, hogy A menedékjog iránti kérelme – többek között a szóbeli előadás és az írásbeli beadványok – szavahihetőségüket tekintve zavarosak. Menedékjog iránti kérelmét ezért elutasítják, és döntés születik arról, hogy A-nak el kell hagynia az országot.

A fellebbezési eljárás során írásbeli beadványokon keresztül Ön tudomást szerez arról, hogy A-t túlzott mértékű italozás és a környékbeli fiatalasszonyokkal szembeni félreérhető viselkedése miatt Iránban körözik, ekként pedig hogy az iráni bíróságok szempontjából kedvezőtlen előélettel rendelkezik.

Ön megállapítja, hogy A igazat mond, és hogy – ugyan történetével kapcsolatban felmerülhetnek szavahihetőségi problémák – általánosságban úgy dönt, hogy ezt a menekültügyi történetet el kell fogadni.

Ön megállapítja, hogy az ország elhagyása előtt semmilyen bűncselekménnyel összefüggésben nem állapították meg A bűnösségét.

A ügyvédje most a következőket kérdezi

i. Ön szerint A nemzetközi védelemre szorul-e, és jogosult-e menedékjogra – azaz menekültstátuszra – az 1951. évi egyezmény alapján? Vagy, ha erre nem jogosult,

ii. Ön szerint A jogosult-e az elismerésről szóló irányelv 15. cikkének megfelelő nemzeti jog szerinti másodlagos védelemre? Azzal érvel, hogy erre vagy a 15. cikk a) pontja alapján jogosult – mert halálbüntetés vár rá –, vagy pedig a 15. cikk b) pontja alapján jogosult.

Ön rendelkezik a származási országra vonatkozó információkkal, amelyek megerősítik, hogy az iszlám büntető törvénykönyv szerinti büntetés kövezés általi halálbüntetés, de azt is látja, hogy a házasságtörés miatt kiszabott kövezés általi kivégzésre 1997 óta ritkán került sor, főleg nem Teheránban. Az ottani kövezésekkel kapcsolatban regisztrált két eset – mindkettő 2001-ben – közül az egyik házasságtöréssel és emberöléssel kapcsolatos ítélettel függött össze. A másik esetben a házasságtörés pornográfnak tartott filmben való szerepléssel párosult.

Kérdések

1. Ön szerint A jogosult-e menekültstátuszra az 1951. évi egyezmény alapján?
2. Amennyiben nem, jogosult-e vagy jogosult lehet-e az elismerésről szóló irányelv 15. cikke szerinti másodlagos védelemre?
3. Ha erre az elismerésről szóló irányelv 15. cikke alapján jogosult, akkor ennek alapjául az a) vagy a b) pont szolgál-e?

B ESET – IRAK

B iraki állampolgár. Bagdad belvárosában élő, házas, kétgyermekes fiatalember. Két fivére is velük él. B két éve dolgozik tolmácsként az amerikai csapatoknak Bagdadban. Kollegáját két hónapja ölték meg, és őt magát is halállal fenyegették nemrégiben két alkalommal, amikor munkájából távozott. Apja – Szaddám Husszein rezsimének idején – a Baath párt tagja volt, ma ismeretlenek és szomszédok, olykor még B fivérei is fenyegetik emiatt. B Irakból Magyarországra kívánt menni Görögországon keresztül, ahol az ország területére való illegális belépés miatt őrizetbe vették. Egy hét után szabadon bocsátották, és sikerült egy embercsempészt találnia, aki 5000 USD-ért egy autó csomagtartójában Magyarországra vitte. B-t rendkívül aggódik felesége és gyermekei, valamint apja és fivérei biztonsága miatt, és azt kéri Öntől, hogy hozzon gyorsan döntést.

Kérdések

1. Ön szerint B jogosult-e menekültstátuszra az 1951. évi egyezmény alapján?
2. Amennyiben nem, jogosult-e vagy jogosult lehet-e az elismerésről szóló irányelv 15. cikke szerinti másodlagos védelemre?
3. Ha erre az elismerésről szóló irányelv 15. cikke alapján jogosult, akkor ennek alapjául az a) vagy a b) pont szolgál-e?
4. Lehetséges lenne-e alternatív belföldi menedék? Igenlő válasz esetén, kérjük, vázolja, milyen feltételek mellett.

C ESET – MAROKKÓ

C 15 éves fiatal lány, és marokkói állampolgár. Hajadon, apja öt éve hunyt el. Anyjának elhunyt férje fivérével kellett új házasságot kötnie. C anyjával, nagybátyjával (apja fivérével) – a családfővel –, és három fiatalabb húgával él. Nagybátyja állítólag jó néhány éve megszégyeníti és zaklatja. C állítása szerint előfordult az is, hogy súlyosan megverte és szexuálisan zaklatta. C kétszer ment a helyi rendőrségre, hogy a nagybátyja általi verések és bántalmazás miatt feljelentést tegyen. A rendőrség nem volt hajlandó a feljelentést felvenni.

Kérdések

1. Ön szerint C jogosult-e menedékjogra/menekültstátuszra?
2. Amennyiben nem, jogosult-e másodlagos védelemre az elismerésről szóló irányelv 15. cikke alapján?
3. Lehetséges lenne-e alternatív belföldi menedék? Igenlő válasz esetén, kérjük, vázolja, milyen feltételek mellett.

D ESET – GUATEMALA

Egy – személyi okmányokkal, illetve útlevéllel nem rendelkező – guatemalai fiatalember a budapesti repülőtéren kér menedékjogot. Boltja van. A helyi bandák fel-felkeresték, hogy kisebb összegért cserébe védelmet kínáljanak neki. Beleegyezett, hogy nagyjából hat hónapig fizessen. Ezután a díjat felemelték, ő pedig megtagadta a fizetést. Állítása szerint a maffia súlyosan bántalmazta. Fél, hogy visszatérése esetén még több bántalmazással kell szembenéznie.

Kérdések

1) Ön szerint D jogosult-e menedékjogra/menekültvédelemre?
2) Amennyiben nem, jogosult-e másodlagos védelemre az elismerésről szóló irányelv 15. cikke alapján?

E ESET – KUBA

E kubai állampolgár nő. Felkérték, hogy lépjen be a kommunista párt ifjúsági tagozatába, amit megtagadott. Ennek oka az, hogy nem ért egyet azzal, ahogyan az országot irányítják. A kubai rezsimmel fennálló problémái ekkor kezdődtek. Irodalmat hallgatott az egyetemen, és külföldi turistákkal került kapcsolatba. Az egyik turistától kapott egy könyvet, amelyet egy emigrációban élő kubai írt, a könyv pedig a kubai rezsimet bírálta. A könyvet kölcsönadta egyik csoporttársának, aki szintén továbbadta más hallgatóknak. Szóbeszéd tárgya lett, hogy a diákok ezt a könyvet olvassák, és „besúgók" útján napvilágot látott, hogy kié a könyv. „Besúgók" vannak mindenütt: például a CDR szervezetében. A CDR a *Comités de Defensa de la Revolución (Forradalmi Védelmi Bizottságok)* rövidítése. CDR-ek minden környéken léteznek, feladatuk pedig, hogy információkat szállítsanak a kormánynak arról, hogy ki lép fel a „kubai forradalom ellen". Amikor kiderült, hogy a könyv az övé, kirúgták az egyetemről. Ekkor három hónap hiányzott a diplomájáig. Nem tudta dokumentumokkal igazolni, hogy egyetemen tanult. Nem tudott munkát vállalni sem, mivel személyes dossziéjában, irataiban szerepelt, hogy az egyetemről kizárták, és hogy erre a rendszerellenesség miatt került sor. Ezután problémái akadtak ötéves fiúgyermeke körül. Iskolájában a fiút anyja tükörképének tekintették, ekként pedig távol tartották a többi gyerektől, ami számára problémákat okozott, mivel elutasítva érezte magát. Kezelést kerestek erre, és gyógyszereket kaptak. Jelenleg nincs helye az iskolában; helyét akkor számolták fel, amikor anyja 11 hónapra elment Kubából, tették ezt azon elvvel összhangban, amely szerint ha valaki 11 hónapra elhagyja az országot, elveszíti jogait. E a helyi CDR aktív megfigyelése alatt állt. A turista visszajött látogatóba, és felvette a kapcsolatot E-vel, ekkor megtudta, hogy E-t kirúgták az egyetemről. E anyja kávéval készült kínálni őket, amikor a migrációs rendőrség hirtelen megjelent a lakásban. E-t 1200 USD-re büntették azért, mert illegálisan fogadott turistát otthonában. Ezen eset után a rendőrség rendszeresen feltartóztatta és igazoltatta az utcán. Számos alkalommal vitték be a rendőrségre és tartották ott fogva, olykor egész éjszakára, vagy hétvégére. Előfordult, hogy a rendőrség akkor állította meg, amikor fiával élelmiszerboltban volt, és pár este akkor is, amikor szórakozni volt. Anyja jó párszor fordult ügyvédhez, az ügyvéd segítségével pedig egypár óra vagy egy-két nap után kiengedték a rendőrségről. Útlevelet kért, amit végül öt hónap után, többletösszegért cserébe kapott meg. Amikor kiutazási vízumért folyamodott, azt mondták neki, hogy azt csak akkor kaphatja meg, ha kifizeti egyetemi tanulmányait, jóllehet a tanulmányok befejezését nem engedték meg. Úgy véli, hogy – visszatérése esetén – továbbra

is számos alkalommal fogják személyazonosságát ellenőrizni, és veszik rövidebb időkre őrizetbe, valamint hogy nem fog tudni sem tanulni, sem munkát találni.

Kérdések

1. Ön szerint E jogosult-e menedékjogra/menekültvédelemre?
2. Amennyiben nem, jogosult-e másodlagos védelemre az elismerésről szóló irányelv 15. cikke alapján?
3. Vitassák meg azt a kérdést, hogy ki folytatja az üldöztetést/okoz súlyos sérelmet! Vitassák meg, hogy a fenti esetekhez képest az üldöztetés intenzitását illetően van-e eltérés?

F ESET – SZOMÁLIA

A szomáliai állampolgár. 2006 júniusának elején kért menedékjogot. Kérelme alapjául az szolgál, hogy egy mogadishui kisebbségi klán (Raam Hamar) tagja. Az elmúlt 15 évben a többségi klán (Hawiye) milíciája számos alkalommal támadta meg családi házát, és az ott élőket. Őt magát megerőszakolták, és három különböző alkalommal megverték. 2003-ban Kenyába ment dolgozni takarítónőként. 2006 elején, amikor Mogadishuba való visszatérését intézte, megtudta, hogy férjét és más családtagjait a többségi klán milíciája megölte. Kenyai munkáltatói intézkedéseket tettek, hogy hamis útlevéllel valamely uniós országba juttassák. 2006. június 1-jén nérkezett Magyarországra.

2006. október 10-én Magyarország első fokú határozatában úgy döntött, hogy elutasítja kérelmét, és visszaküldi Szomáliába. A határozatban azzal érveltek, hogy állításai – több következetlenségre és valószínűtlen tényre tekintettel – nagyrészt nem voltak hihetőek. Az eljáró tanács készséggel elhitte, hogy szomáliai állampolgár, és hogy családja körében Szomáliában az elmúlt tizenöt évben többen – köztük férje – esetleg több alkalommal voltak erőszaknak kitéve, illetve haltak meg. Mivel azonban nem igazolta, hogy a kisebbségi klánhoz tartozik, úgy vélték, hogy az említett erőszak nem képezhet üldöztetést. A határozat szerint mindez pusztán a Szomáliában már hosszú ideje pusztító polgárháború átlagos incidenseinek részét képezte. Elismerte ugyan, hogy fiatal felnőtt nőként térne oda vissza, de lenne néhány családtag, akik tudnának gondoskodni róla. Ekként pedig sem a menekültekről szóló egyezmény szerinti üldöztetés, sem pedig az Emberi Jogok Európai Egyezményének 3. cikkébe ütköző kínzás vagy megalázó bánásmód kockázatának nem lenne kitéve. Még ha el is lehetne azt fogadni, hogy súlyos sérelem kockázatnak lenne kitéve, nem várna rá üldöztetés/súlyos sérelem, mivel az ellen hatékony védelmet kaphatna a családja és a többségi klán által nyújtott támogatás révén.

A határozattal szemben fellebbezést nyújtott be. Fellebbezési jogalapjaiban mind a menekültekről szóló egyezmény, mind pedig az Emberi Jogok Európai Egyezménye szerinti érvekre hivatkozik. Nem hivatkozik viszont sem az elismerésről szóló irányelvre, sem az azt végrehajtó jogszabályra[1].

Jogi képviselői azzal érvelnek, hogy a) kisebbségi klánból származik, és mindent megfelelően igazolt, valamint hogy b) még ha nem is származik kisebbségi klánból, fellebbezésének a következők miatt akkor is helyt kell adni:

i. F és családja múltbéli kedvezőtlen tapasztalatait üldöztetésnek, valamint a 3. cikkbe ütköző bánásmódnak kell tekinteni;

ii. egyedülálló (özvegy) fiatal nőként térne vissza, ekként pedig további támadások, erőszak vagy emberrablás érné a milícia csoportjai részéről, akik Mogadishuban és környékén az utakat ellenőrzik: ezt is üldöztetésnek és/vagy a 3. cikkbe ütköző bánásmódnak kell tekinteni; továbbá

iii. még ha családja meg is tudná szervezni mogadishui otthonukba való biztonságos visszakísérését, ott ugyanúgy ki lennének téve az őket érő támadások kockázatának, a határozat pedig helytelenül vélte úgy, hogy megfelelő védelemben részesülhetnek a többségi klán szervezetei részéről, amelyek tagjai nem állami hivatalnokok, és akik még csak nem is tekinthetők ténylegesen állami szereplőknek. A védelmet csak olyan jogalanyok tudnák biztosítani, amelyek megfelelnek a nemzetközi emberi jogok szerinti kötelezettségeiknek és a nemzetközi humanitárius jogi kötelezettségeiknek, illetve erre törekszenek. A milícia csoportjai pedig nem a nemzetközi emberi jogi normák betartásáról, hanem azok rendszeres semmibevételéről ismertek.

A fellebbezés vizsgálatát és valamennyi bizonyíték mérlegelését követően, Ön úgy dönt, hogy egyetért a tanács főbb ténymegállapításaival: ELFOGADJA, hogy F és családja az elmúlt tizenöt évben erőszakos cselekményeknek és nemi erőszaknak volt kitéve, valamint hogy férjét és néhány családtagját megölték. ELUTASÍTJA azonban azt az állítását, hogy a kisebbségi klánhoz tartozik, és azt az állítását is, hogy nincs már több olyan túlélő családtagja Mogadishuban, akikhez segítségért fordulhatna. Azt kell felmérnie, hogy e megállapítások alapján a kérelmező minősülhet-e menekültnek, illetve másodlagos védelemre jogosult személynek.

Fellebbezésének elbírálása során Ön a következő kérdésekkel szembesül:

1. F fellebbezési jogalapjaiban felvetett mindhárom érvvel (köztük a védelem kérdésével) kapcsolatban következtetést kell levonnia;
2. Ön szerint F jogosult menedékre/menekülteknek nyújtott védelemre?
3. Ha nem, jogosult-e az elismerésről szóló irányelv 15. cikke szerinti másodlagos védelemre?
4. Ha erre az elismerésről szóló irányelv 15. cikke alapján jogosult, akkor ennek alapjául az a), b) vagy c) pont szolgál-e?
5. Az 1., 2. és 3. kérdésekkel kapcsolatos döntésétől függetlenül, döntenie kell arról, hogy további különös ténymegállapításokra van-e szükség F azon állításával kapcsolatban, hogy a Szomáliába való visszaküldésére irányuló határozat sértené az Emberi Jogok Európai Egyezményének 3. cikke szerinti jogait.

Megvitatásra javasolt kérdések:

Vitassák meg az összes esetet, azonban vegyék figyelembe, hogy esetleg nem jut idő az alábbiakban felsorolt valamennyi kérdés minden eset tekintetében történő megvitatásra.

- Az egyezményben szereplő mely jogalap alkalmazható (az 1951. évi egyezmény 1A. cikkének (2) bekezdésében felsorol öt jogalap közül)?
- Menekültstátusz (1951. évi egyezmény) vagy másodlagos védelem (az elismerésről szóló irányelv)
- Kik követik el az üldöztetést? Egynél több van-e?
- Intenzitás – az üldöztetés vagy sérelem szintje
- Figyelemmel arra, hogy a menekültstátusz meghatározása során vizsgálni kell azt az esetleges üldöztetést vagy sérelmet, amellyel a menedékkérő visszatérése során szembesülhet, mennyire releváns a korábbi üldöztetés? E tekintetben vegye figyelembe az elismerésről szóló irányelv 4. cikkének (4) bekezdését!
- Nyújthat-e az állam védelmet? Ez tényleges védelem-e?
- Amennyiben Ön azt állapítja meg, hogy védelemre van szükség, van-e alkalmas és ésszerű belföldi alternatív menedék?

További kérdések:

A kezeléssel összefüggő kérdések: Többet kellene tudni? A menedékkérőnek több információt kellene nyújtania? Szóbeli meghallgatásra lenne szükség? (olyan országokban, ahol az eljárás elsősorban írásbeli beadványokon alapul, mint például Svédországban). A származási országra vonatkozóan több információra lenne szükség? Más vizsgálatra lenne szükség?

HENGAME TÖRTÉNETE

Hengame 44 éves iráni nő. Egy művelt, középosztálybeli teheráni családban született a hatvanas években, egyedüli gyerekként. Családja támogatta a sah rezsimjét, de politikailag nem voltak különösebben aktívak. Kamaszlányként élte meg az 1979-es iszlám forradalmat, ami elsöpörte a sahot és jócskán megváltoztatta a nők jogi és társadalmi helyzetét az addig nyugatias és világi berendezkedésű Iránban. Hengame mindig megalázónak és nyomasztónak érezte a számára teljesen idegen szigorú öltözködési szabályokat (például a csador viselését vagy a smink tilalmát).

20 évesen kötött szerelmi házasságot Rezával, aki szintén egy művelt, nyugatias gondolkodású családban nőtt fel. Hengame férje és szülei támogatásával, kiváló eredménnyel elvégezte a jogi egyetemet, közben egy tanévet a lyoni egyetem jogi karán töltött egy francia állami ösztöndíjjal. Az egyetem után ügyvéd szeretett volna lenni. Bár az ehhez szükséges képesítést is megszerezte, nőként, családja korábbi monarchista elkötelezettsége miatt erre nem sok esélye volt. Így inkább jogi asszisztensként helyezkedett el egy neves teheráni ügyvéd irodájában, aki nagyra becsülte a tehetséges, nagy munkabírású, angolul és franciául is folyékonyan beszélő fiatal nőt.

1997-ben a reformista Khatami elnök került hatalomra, aminek következtében a nőkre vonatkozó szigorú társadalmi korlátozások némileg enyhültek. 1999-re Hengamének sikerült kiváltani az ügyvédi tevékenységhez szükséges engedélyt és volt munkaadója segítségével megnyithatta saját kis ügyvédi irodáját, ahol elsősorban családjogi ügyekkel foglalkozott. Számos válási üggyel foglalkozott (az iráni városokban rendkívül magas a válások száma), és időnként bántalmazott nőknek is nyújtott jogi segítséget, több-kevesebb sikerrel. Bár szakmailag Hengame úgy látszott, végre révbe ér, magánélete sajnos nem alakult jól ezekben az években. Rezával elhidegültek egymástól és néhány éven belül el is váltak (Reza nem sokkal ezután Ausztráliába költözött). Hengame szülei pedig egy év különbséggel betegség következtében elhunytak.

Hengame a „munkába menekült”. Bár a női egyenlőség és az emberi jogok elkötelezett híve volt, mindig igyekezett távol tartani magát a konkrét politikai szerepvállalástól, vagy a rendszer nyilvános kritikájától. 2005-ben az ultrakonzervatív Ahmadinedzsád elnök került hatalomra, így a „reform érának” befellegzett: újra elkezdték szigorúan ellenőrizni a nők öltözködési és viselkedési szabályainak betartását, és erősödött a nőkkel és másként gondolkodókkal szembeni elnyomás. 2006-ban Hengame úgy döntött, támogatja az „egymillió aláírás” mozgalmat, amelynek az volt a célja, hogy egymillió aláírást szerezzen az iráni jogszabályok nőkkel szemben hátrányosan megkülönböztető rendelkezéseinek megváltoztatására (az iszlám jogon, azaz a sárián alapuló iráni jogrend számos különböző tekintetben súlyosan diszkriminálja, hovatovább alacsonyabb rendűnek tekinti a nőket). A mozgalom világszinten is ismertté vált és számos emberi jogi díjat kapott. Az állami válasz sem késlekedett: a kampány vezetőit és főbb aktivistáit letartóztatták, van közülük, aki még ma is börtönben van. Hengamét (mivel nem tartozott a mozgalom „emblematikus” aktivistái közé) nem tartóztatták le, viszont indoklás nélkül visszavonták ügyvédi engedélyét és bezárták ügyvédi irodáját. Amikor panaszt tett és hivatalos magyarázatot követelt, közölték, hogy „örülj, hogy ennyivel megúsztad”.

Hengame innentől kezdve nem talált jogászként, de még jogi asszisztensként sem állást. Férjétől tartásdíjat nem kapott, szülei szerény örökségét gyorsan felélte, az egyébként is nevetségesen alacsony munkanélküli-segélyt pedig megtagadták tőle (indoklás nélkül). Alkalmi franciatanításból szerzett csak némi jövedelmet, illetve együttérző unokabátyja támogatta időről időre. A korábban tehetségesnek és agilisnek tartott nő egyre jobban bezárkózott kis észak-teheráni lakásába, és egyre jobban elhatalmasodott rajta a magány és a depresszió. Az elnyomás szimbólumának tartott fejkendőt és hosszú kabátot is egyre fullasztóbbnak érezte, szinte fóbiás érzést váltott ki benne, ezért is töltött egyre több időt a lakás négy fala között (ahol nem kellett ezeket viselnie).

2011-ben egy forró nyári napon bevásárolni ment, amikor két csadoros asszony megállította a bevásárlóközpont bejáratánál és közölte, hogy túlságosan hátracsúszott a fejkendője, és ilyen élénk sminkkel és fehér színű kabáttal tisztességes nő nem közlekedhet az utcán. Mikor Hengame közölte, hogy „így is fuldoklom a kánikulában és különben is mi közük hozzá”, a két nő rögtön el is kezdte megigazítani a kendőjét és lemosni a sminkjét, mire Hengame kiborult és elkezdett lökdösődni velük, hogy kiszabaduljon a kényszerű „segítők” kezei közül. A lökdösődésre ott termett a Baszidzs Milícia (egyfajta iszlám csendőrség) két férfi tagja, akik felszólították Hengamét, hogy kövesse a „segítők iránymutatását”. Hengame egyre

jobban kiborult és hisztérikusan letépte a fejéről a kendőt, mire a két férfi megragadta és bevonszolták a közeli rendőrőrsre. A még mindig zokogó és hisztérikus Hengamét ott egy székhez kötözték és egy kisebb pofont is kapott, hogy „megnyugodjon”. A kihallgató tiszt első kérdése az volt, hogy „hol a férjed”. Amikor Hengame közölte, hogy elvált, apja meghalt, fiútestvére pedig nincs, a tiszt közölte, hogy akkor „benntartják, amíg észhez tér”. Éjszakára egy kicsi és nyirkos cellába zárták, másnap reggel a tiszt kihallgatta, és közölte, hogy ha még egyszer ilyen „rendezetlen és kihívó öltözékkel” állítják meg, prostitúcióval fogják vádolni, és hogy egy „jogot végzett nő igazán tudhatja, hogy ez mit jelent”. Végül dél körül – a rendőrségtől kapott fekete csadorban – elengedték, egy rendőr hazáig kísérte.

Hengame teljesen kikészült, amikor megérkezett a lakásába fulladási roham jött rá és úgy érezte nem bír tovább ilyen körülmények között élni. Még az öngyilkosság is megfordult a fejében, végül unokabátyja unszolására úgy döntött, elhagyja Iránt (unokabátyja családja biztosította az ehhez szükséges pénzt).

Hengame végül menedéket kért egy európai országban. A meghallgatásokon meggyőzően adta elő a fenti történetet, a szavahihetőséggel kapcsolatban kétség nem merült föl. A pszichiátriai szakvélemény szerint Hengame súlyos depresszióban és pánikbetegségben szenved, ez utóbbi okozza a stressz hatására kialakuló fulladási rohamokat. A tünetek hátterében – a pszichiáter szerint – az iráni élethelyzet elfogadhatatlansága és az elmúlt évek sorozatos kudarcai és fájdalmas tapasztalatai állnak.

Ön szerint jogosult lehet Hengame a nemzetközi védelem valamilyen formájára?

Milyen fő érveket és ellenérveket lehet figyelembe venni?

Mennyiben gyakorol hatást minderre, hogy Hengame nő?

Jogeset

A felperes Nevenincs országból származik, és iszlám vallásúnak vallja magát, elmondása szerint szándékában áll a keresztény hitre áttérni.
Nevenincs országban felváltva a feketék és a fehérek pártja kormányoz. 8 éve a feketék pártja töretlenül vezeti az államot.
Az országinformációs jelentések szerint a feketék a fehéreket nem hagyják az állami és gazdasági életben érvényesülni, melynek eredményeként a fehérekben a nagyfokú elégedetlenség időnként tüntetésekbe csap át.

A felperes előadása szerint elvégezte Nevenincs országban a fehérek által fenntartott egyetemet, de tekintve, hogy diplomája „fehér diploma" származási országában, tekintve, hogy fekete uralom van, nem hagyják őt érvényesülni.

Azért hagyta el származási országát, mert előadása szerint két okból kifolyólag is üldözték Nevenincs országban az állam szervei:

> egyrészt, mert részt vett több, Nevenincs ország fekete vezetői ellenes tüntetéseken, mint résztvevő,
>
> másrészt át akart térni a keresztény vallásra, amelyet alapvetően iszlám vallású ország fekete vezetői nem néztek jó szemmel.

A felperes előadása szerint fél, amennyiben származási országába visszatér, akkor huzamos időre őt börtönbe zárják, mindkét ok miatt.

Nemzetközi védelem iránti kérelme tárgyában folyó eljárás során a hatóság előtt a tüntetéseken való részvétele kérdésében és a keresztény vallás gyakorolhatósága kérdésében

alapvetően eltérő nyilatkozatokat tett.

Ezért a menekültügyi hatóság a felperest szavahihetetlennek találta, és erre tekintettel a nemzetközi védelem iránti kérelmét mind menekültkénti, mind oltalmazottkénti elismerés tekintetében határozatával elutasította.

Megállapította azonban Nevenincs ország vonatkozásában a visszaküldési tilalom fennálltát az alábbiak miatt :

A határozat megállapítása szerint neve nincs országban az ország egészét tekintve nincs olyan rossz biztonsági helyzet, mely a nemzetközi védelem biztosításához szükséges, de a helyzet kiszámíthatatlan.
Az indokolás szerint bár az országinformációk azt támasztják alá, hogy előfordul, hogy a feketék-fehérek közötti küzdelem fegyveres összecsapássá fajul, ez jellemzően csak az ország egy-két részére terjed ki, és nem is sokáig tart. Az indokolás szerint a menekültügyi hatóság döntése meghozataláig alig néhány száz halott áldozatról számolnak be a híradások, de az áldozatok is alapvetően a tüntetéseken részt vett személyekből kerülnek ki.

Az indokolás szerint Nevenincs országot érintő országinformációkból az nem derül ki, hogy ki vannak-e téve üldözésnek azon személyek akik részt vesznek a feketék elleni tüntetéseken, és arra vonatkozóan sincs országinformáció, hogy részesül-e és milyen megtorlásban az a személy, aki át akar térni a keresztény vallásra.

A menekültügyi hatóság határozatával szemben a **felperes kereseti kérelmet** terjesztett elő, melyben
- elsősorban menekültkénti elismerését,
- másodsorban oltalmazottkénti elismerését indítványozta.
Álláspontja szerint amennyiben a menekültügyi hatóság megállapította neve nincs ország vonatkozásában a visszaküldés tilalmát, akkor járt volna el helyesen, hogyha a kiegészítő védelmi, azaz oltalmazotti elismerést adta volna meg számára.

Az alperes érdemi ellenkérelmében a felperesi kereset elutasítását kérte. Álláspontja szerint a felperes menekültkénti elismerésben szavahihetetlensége miatt sem részesülhet.
Az oltalmazotti elismerés pedig álláspontja szerint azért kizárt, mert nem áll fenn az országinformációk szerint annak reális esélye, hogy a felperes lakókörnyezetében megkülönböztetés nélküli erőszak áldozata lenne.
Hivatkozott az Európai Bíróság Elgafaji ügyben hozott döntésére, mely szerint a megkülönböztetés nélküli erőszak fennállásának kimondásához az erőszaknak olyan fokúnak kell lennie, hogy megalapozott okokból azt kelljen feltételezni, hogy az érintett országban vagy az adott esetben az érintett régióba visszaküldött polgári személy kizárólag az annak területén való tartózkodása miatt a 2004/83/Ek. Irányelv 15. cikk c.) pontjában említett súlyos fenyegetettség tényleges veszélynek lenne kitéve.

Miként dönt a bíróság a kereseti kérelemről ?

Melléklet : az alkalmazandó jogszabályok lehetséges köre

2 elefántcsontparti állampolgár Thibaot Lopko és Mr. Ousmane Touré az Emberi Jogok Európai Bíróságához 2010 teoruár üo*-án a Magyar Köztársasággal szemben kérelmet terjesztettek elö - állítván, hogy 2009 ÍV 09 -2009 IX 10 közötti fogvatartásuk jogellenes volt, s ezt nem orvosolta bírói felülvizsgálat.
Kérelmüket az Emberi jogok Európai Egyezménye 5. cikk (1) (4) bekezdésére és 13. cikkére alapozták

A TÉNYEK

!. AZ ESET KÖRÜLMÉNYEI

5. A kérelmezők 1990-ben és 1984-ben szülének, a kérelmük benyújtásának időpontjában Budapesten, illetve Nyírbátorban éltek.

6. A kérelmezők jogsértő módon léptek bc Magyarország területére, ezért elfogta és őrizetbe vette őket a rendőrség 2009. március 10-én. A következő napon elrendelték a kiutasításukat, de azt fel függesztették, mert a kiutasítás végrehajtás gyakorlati akadályba ütközött. A fogvatartásuket az idegenrendészeti szabályok alapján március 20-áig rendelték el a kiutasítás végrehajtásának biztosítása céljából. Azonban a kérelmezők március !8-án kérelmet terjesztettek elő menekültkénti elismerésük céljából, azt állítva, hogy származási országukban homoszexuaiitásuk miatt üldözésnek voltak kitéve.

7. A menekültügyi eljárás március 25-én indult el, április 9-én a kérelmezőket meghallgatta a menekültügyi hatóság, amely a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal felügyelete alá tartozik. Ugyanezen a napon az ügyet érdemi eljárásra utalták. A menedékjogról szóló törvény 55. § (3) bekezdése alapján (lásd alább a II. fejezetet) ha egy eljárás ebbe a fázisba ér el. az idegenrendészeti hatóság (a BAH másik szerve) a menekültügyi hatóság kezdeményezésére megszünteti a menedékkérö fogvatartását. Ennek ellenére a kérelmezők fogvatartását nem szüntették meg. Május 28-án újból meghallgatta a kérelmezőket a menekültügyi hatóság és június 19-én elutasította a kérelmüket. A határozat bírósági felülvizsgálatára irányuló kérelem is sikertelen volt.

8. Az 55. § (3) bekezdése alapján a kérelmezők jogi képviselője kérte a kérelmezők szabadítását. Azonban mivel a menekültügyi halóság nem kezdeményezte az idegenrendészeti őrizet megszüntetését, az idegenrendészeti hatóság a kérelmet elutasította. 2009. július 20-án a kérelmezők jogi képviselője kérte a fogvatartás bírósági felülvizsgálatát. A kérelmet a Nyírbátori Városi Bíróság 2009. augusztus 19-én kelt határozatában azzal a formális indokolással utasította el. hogy mivel a menekültügyi hatóság nem kezdeményezte a kérelmezők szabadítását, az idegenrendészeti hatóság nem volt köteles az ö szabadításokat elrendelni, igy a fogvatartásuk jogszerű volt.

9. A kérelmezőket 2010. szeptember 10-én szabadították, miután az ilyen ügyekre

vonatkozó maximális időtartam eltelt. II. VONATKOZÓ HAZAI ÉS

NEMZETKÖZI JOG

/. 2004, évi CXL törvénya közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól (közigazgatási hatósági eljárásról szóló törvény)

13. §

"(2) E törvény rendelkezéseit., (c) a külföldiek beutazásával és magyarországi tartózkodásával kitpesol.tlos eljárásokban, valamint a menedékjogi eljárásban;... csak akkor kell alkalmazni, ha az agyfajtára vonatkozó (Orvény elit rí szabáKuknt nem állapit meg "

20. {

"(2) A hatóság mulasztása esetén a felügyeleti szerv újabb • az ügyfajtára irányadó ügyintézési határidő és a döiités-clókészités fokának figyelembevételével megállapított • határidő kitűzésével a mulasztó hatóságot három napon belül az eljárás lefolytatására utasítja ...

(6) [..{h)]a az adott ügyben nines felügyeleti szerv, vagy a felügyeleti szerv az intézkedési, eljárási kötelezettségének nem tesz eleget, az ügyfél kérelmére a megyei, illetve a fővárosi bíróság mint közigazgatási ügyekben eljáró bíróság (a továbbiakban közigazgatási ügyekben eljáró bíróság) kötelezi a hatóságot az eljárás lefolytatására..."

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

AZ EURÓPAI PARLAMENT ÉS AZ EURÓPAI UNIÓ TANÁCSA,

tekintettel az Európai Közösséget létrehozó szerződésre, és különösen annak 63. cikke (3) bekezdésének b) pontjára,

tekintettel a Bizottság javaslatára,

a Szerződés 251. cikkében megállapított eljárással összhangban [1],

mivel:

(1) Az 1999. október 15–16-i tamperei Európai Tanács egységes szemléletet alakított ki a bevándorlás és a menekültügy területén, amelynek keretében együttesen foglalkozik a közös menekültügyi rendszer létrehozásával, a legális bevándorlásra vonatkozó politikával és az illegális bevándorlás elleni küzdelemmel.

(2) Az Európai Tanács 2004. november 4–5-i brüsszeli ülése sürgette egy közös normákon alapuló hatékony visszatérési és hazatelepülési politika létrehozását annak érdekében, hogy az érintett személyek emberséges módon, és emberi jogaik és méltóságuk teljes mértékű tiszteletben tartása mellett térhessenek vissza.

(3) Az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága 2005. május 4-én elfogadta a „Kitoloncolásról szóló húsz iránymutatást".

(4) A jól szervezett migrációs politika elengedhetetlen elemeként átlátható és igazságos közös szabályokat szükséges rögzíteni a hatékony visszatérési politika biztosítása céljából.

(5) Ennek az irányelvnek olyan horizontális szabályokat kell létrehoznia, amelyek alkalmazhatók minden olyan harmadik országbeli állampolgárra, aki valamely tagállamban érvényes beutazási, tartózkodási vagy letelepedési feltételeknek nem, vagy már nem felel meg.

(6) A tagállamoknak biztosítaniuk kell, hogy a harmadik országbeli állampolgárok illegális tartózkodását tisztességes és átlátható eljárással szüntessék meg. Az EU általános jogelveinek megfelelően az ezen irányelv értelmében meghozott határozatokat eseti alapon és tárgyilagos kritériumok szerint kell elfogadni, ami azt vonja maga után, hogy az illegális tartózkodás puszta tényén kívül egyéb szempontokat is figyelembe kell venni. A tagállamoknak, amennyiben a kiutasítással kapcsolatos határozatok, azaz a kiutasítási határozatok és – amennyiben elrendelik – a beutazási tilalomról és a kitoloncolásról szóló határozatok meghozatalakor egységes formanyomtatványt használnak, tiszteletben kell tartaniuk ezt az elvet és teljes körűen be kell tartaniuk az ezen irányelvben foglalt valamennyi alkalmazandó rendelkezést.

(7) A kiutasítási eljárás megkönnyítése érdekében határozottan szükség van a Közösség és harmadik országok közötti, valamint kétoldalú visszafogadási egyezményekre. A származási országokkal folytatott nemzetközi együttműködés a kiutasítási eljárás valamennyi szakaszában a tartós kiutasítás elérésének előfeltétele.

(8) Elismert, hogy a tagállamoknak joguk van az illegálisan tartózkodó harmadik országbeli állampolgárok kiutasítására, feltéve, hogy tisztességes és hatékony menekültügyi rendszert működtetnek, amelyek a visszaküldés tilalmának elvét teljes mértékben tiszteletben tartják.

(9) A menekültstátusz megadására és visszavonására vonatkozó tagállami eljárások minimumszabályairól szóló, 2005. december 1-jei 2005/85/EK tanácsi irányelvvel [2] összhangban a valamely tagállamban menedékjogot kérő, harmadik országbeli állampolgár a kérelmét elutasító határozat vagy a menedékkérői minőségben való tartózkodásának jogát megszüntető határozat hatálybalépéséig nem tekintendő úgy, hogy illegálisan tartózkodik az adott tagállam területén.

(10) Abban az esetben, amikor nincs ok azt feltételezni, hogy aláásná a kiutasítási eljárás célját, az önkéntes visszatérést előnyben kell részesíteni a kitoloncolással szemben, és az önkéntes távozásra egy időszakot kell megállapítani. Az önkéntes távozás határidejének meghosszabbítására akkor kerülhet sor, ha az egyéni eset konkrét körülményei miatt szükségesnek bizonyul. Az önkéntes visszatérés elősegítése érdekében a tagállamoknak megfelelőbb támogatást és tanácsadást kell nyújtaniuk a hazatéréshez, valamint az Európai Visszatérési Alapból rendelkezésre álló megfelelő pénzeszközöket a lehető legoptimálisabb módon kell felhasználniuk.

(11) A kiutasítással kapcsolatos határozatokra vonatkozóan minimális közös jogi biztosítékokat kell megállapítani, amelyek garantálják az érintett személyek érdekeinek hatékony védelmét. Biztosítani kell a szükséges jogi segítségnyújtást azoknak, akik nem rendelkeznek elégséges pénzeszközökkel. A tagállamoknak nemzeti jogszabályaikban kell meghatározniuk, mely esetekben tekintendő szükségesnek a jogi segítségnyújtás.

[1] Az Európai Parlament 2008. június 18-i véleménye (a Hivatalos Lapban még nem tették közzé) és a Tanács 2008. december 9-i határozata.

[2] HL L 326., 2005.12.13., 13. o.

(12) Foglalkozni kell az illegálisan tartózkodó, ám még nem kitoloncolható harmadik országbeli állampolgárok helyzetével. Létfenntartásuk alapvető feltételeit a nemzeti jogszabályok alapján kell meghatározni. Annak érdekében, hogy hatósági ellenőrzések esetén igazolni tudják különleges helyzetüket, e személyek számára helyzetükről írásbeli igazolást kell kiállítani. A tagállamoknak széles mérlegelési jogkörrel kell rendelkezniük az írásbeli igazolás formája és formátuma tekintetében, továbbá az igazolást az ezen irányelv szerint elfogadott, kiutasítással kapcsolatos határozatokba is be kell tudniuk illeszteni.

(13) A kényszerítő intézkedésekre kifejezetten alkalmazni kell az arányosság és a hatékonyság elvét a felhasznált módszerek és a kitűzött célok vonatkozásában. A kitoloncolások végrehajtására vonatkozóan meg kell határozni bizonyos minimális biztosítékokat, figyelembe véve a harmadik országok kiutasított állampolgárainak két vagy több tagállam területéről történő kitoloncolására szolgáló közös légi járatok szervezéséről szóló, 2004. április 29-i 2004/573/EK tanácsi határozatot [1]. A tagállamoknak több lehetőséggel kell rendelkezniük a kitoloncolások ellenőrzésére.

(14) A nemzeti kiutasítási intézkedések hatályát európai szintre kell kiterjeszteni a minden tagállam területére érvényes, a beutazást és a tartózkodást megakadályozó beutazási tilalom megállapításával. A beutazási tilalom időtartamát az egyes esetek körülményeinek alapos mérlegelése után kell meghatározni, és ez rendes körülmények között nem haladhatja meg az öt évet. Ebben az összefüggésben különösen figyelembe kell venni azt a tényt, hogy az érintett harmadik országbeli állampolgár ellen már több kiutasítási határozatot vagy kitoloncolási végzést fogadtak el, vagy beutazási tilalom idején lépett be egy tagállam területére.

(15) A tagállamoknak kell eldönteniük, hogy a kiutasításra vonatkozó határozatok felülvizsgálata járjon-e azzal, hogy a felülvizsgáló hatóságnak vagy szervnek jogában álljon a korábbi határozat helyett saját határozatot hozni a kiutasítás tárgyában.

(16) A kitoloncolás céljából elrendelt őrizet alkalmazását korlátozni kell, és az arányosság elvét kell rá alkalmazni a felhasznált módszerek és a kitűzött célok vonatkozásában. Az őrizetet kizárólag abban az esetben indokolt, ha az a kiutasítás előkészítését vagy a kitoloncolási eljárás végrehajtását szolgálja, és a kevésbé kényszerítő intézkedések alkalmazása nem bizonyulna elegendőnek.

(17) Az őrizetben lévő harmadik országbeli állampolgárokkal emberséges és méltó módon, alapvető jogaikat, valamint a nemzetközi és nemzeti jogot betartva kell bánni. A nemzeti jog által szabályozott, a bűnüldöző szervek által alkalmazott előzetes letartóztatás sérelme nélkül az őrizetet általában erre szolgáló különleges idegenrendészeti fogdákban kell végrehajtani.

(18) Szükséges, hogy a tagállamok gyorsan hozzáférhessenek a többi tagállam által kiadott beutazási tilalmakkal kapcsolatos információkhoz. Az információkat a Schengeni Információs Rendszer második generációjának (SIS II) létrehozásáról, működtetéséről és használatáról szóló, 2006. december 20-i 1987/2006/EK európai parlamenti és tanácsi rendelettel [2] összhangban kell megosztani.

(19) Ezen irányelv végrehajtását a kiutasítási eljárásban részt vevő valamennyi szintű intézmény közötti együttműködésnek, továbbá a bevált gyakorlatok cseréjének és előmozdításának kell kísérnie, valamint európai szintű hozzáadott értéket kell eredményeznie.

(20) Mivel ezen irányelv célját, nevezetesen a közös szabályok létrehozását a visszatérés, a kitoloncolás, a kényszerítő intézkedések használata, az őrizet és a beutazási tilalmak vonatkozásában a tagállamok nem tudják megfelelően megvalósítani, és ezért nagyságrendje és hatásai miatt e cél közösségi szinten jobban megvalósítható, a Közösség – a Szerződés 5. cikkében foglalt szubszidiaritás elvével összhangban – intézkedéseket fogadhat el. Az említett cikkben foglalt arányosság elvének megfelelően ez az irányelv nem lépi túl az e cél eléréséhez szükséges mértéket.

(21) Ezen irányelvet a tagállamoknak nem, faj, szín, etnikai vagy társadalmi származás, genetikai tulajdonság, nyelv, vallás vagy meggyőződés, politikai vagy más vélemény, nemzeti kisebbséghez tartozás, vagyoni helyzet, születés, fogyatékosság, kor vagy szexuális irányultság alapján történő megkülönböztetés nélkül kell végrehajtaniuk.

(22) Az Egyesült Nemzetek Szervezetének 1989-ben elfogadott, a gyermek jogairól szóló egyezményével összhangban az irányelv végrehajtása során a tagállamok elsődleges szempontjának a gyermek mindenek felett álló érdekének kell lennie. Összhangban az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezménnyel, az irányelv végrehajtása során a tagállamok elsődleges szempontjának a családi élet tiszteletben tartásának kell lennie.

(23) Az irányelvet az 1967. január 31-i New York-i jegyzőkönyvvel módosított, a menekültek helyzetéről szóló 1951. július 28-i Genfi Egyezményből következő kötelezettségek sérelme nélkül kell alkalmazni.

(24) Az irányelv tiszteletben tartja és betartja a különösen az Európai Unió Alapjogi Chartája által elismert alapvető jogokat és elveket.

[1] HL L 261., 2004.8.6., 28. o.

[2] HL L 381., 2006.12.28., 4. o.

(25) Az Európai Unióról szóló szerződéshez és az Európai Közösséget létrehozó szerződéshez csatolt, Dánia helyzetéről szóló jegyzőkönyv 1. és 2. cikkével összhangban Dánia nem vesz részt ennek az irányelvnek az elfogadásában, az rá nézve nem kötelező és nem alkalmazandó. Mivel ez az irányelv – amennyiben olyan harmadik országbeli állampolgárokra vonatkozik, akik a Schengeni határ-ellenőrzési kódex [1] értelmében nem vagy már nem teljesítik a beutazási feltételeket – az Európai Közösséget létrehozó szerződés harmadik része IV. címe rendelkezéseinek hatályába tartozó schengeni vívmányokon alapul, Dánia a fenti jegyzőkönyv 5. cikkének megfelelően az ezen irányelvnek a Tanács általi elfogadását követő hat hónapos időszakon belül határoz arról, hogy azt nemzeti jogában végrehajtja-e.

(26) Amennyiben olyan harmadik országbeli állampolgárokra vonatkozik, akik a Schengeni határ-ellenőrzési kódex értelmében nem vagy már nem teljesítik a beutazási feltételeket, akkor ez az irányelv a schengeni vívmányok azon rendelkezéseinek továbbfejlesztését jelenti, amelyeknek az Egyesült Királyság nem részese, figyelemmel a Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királyságának a schengeni vívmányok egyes rendelkezései alkalmazásában való részvételére vonatkozó kéréséről szóló, 2000. május 29-i 2000/365/EK tanácsi határozatra [2]; továbbá az Európai Unióról szóló szerződéshez és az Európai Közösséget létrehozó szerződéshez csatolt, az Egyesült Királyság és Írország helyzetéről szóló jegyzőkönyv 1. és 2. cikke értelmében, és az említett jegyzőkönyv 4. cikkének sérelme nélkül az Egyesült Királyság nem vesz részt ennek az irányelvnek az elfogadásában, ezért az rá nézve teljes egészében nem kötelező és nem alkalmazandó.

(27) Amennyiben olyan harmadik országbeli állampolgárokra vonatkozik, akik a Schengeni határ-ellenőrzési kódex értelmében nem vagy már nem teljesítik a beutazási feltételeket, akkor ez az irányelv a schengeni vívmányok azon rendelkezéseinek továbbfejlesztését jelenti, amelyeknek Írország nem részese, figyelemmel Írországnak a schengeni vívmányok egyes rendelkezései alkalmazásában való részvételére vonatkozó kéréséről szóló, 2002. február 28-i 2002/192/EK tanácsi határozatra [3]; továbbá, az Európai Unióról szóló szerződéshez és az Európai Közösséget létrehozó szerződéshez csatolt, az Egyesült Királyság és Írország helyzetéről szóló jegyzőkönyv 1. és 2. cikke értelmében, és az említett jegyzőkönyv 4. cikkének sérelme nélkül Írország nem vesz részt ennek az irányelvnek az elfogadásában, ezért az rá nézve teljes egészében nem kötelező és nem alkalmazandó.

(28) Izland és Norvégia tekintetében ez az irányelv – amennyiben olyan harmadik országbeli állampolgárokra vonatkozik, akik a Schengeni határ-ellenőrzési kódex értelmében nem vagy már nem teljesítik a beutazási feltételeket – a schengeni vívmányok azon rendelkezéseinek továbbfejlesztését képezi az Európai Unió Tanácsa, valamint az Izlandi Köztársaság és a Norvég Királyság között, e két államnak a schengeni vívmányok végrehajtására, alkalmazására és fejlesztésére irányuló társulásáról kötött megállapodás értelmében, amelyek az ezen megállapodás alkalmazását szolgáló egyes szabályokról szóló 1999/437/EK tanácsi határozat [4] 1. cikkének C. pontjában említett területhez tartoznak.

(29) Svájc tekintetében ez az irányelv – amennyiben olyan harmadik országbeli állampolgárokra vonatkozik, akik a Schengeni határ-ellenőrzési kódex értelmében nem vagy már nem teljesítik a beutazási feltételeket – az Európai Unió, az Európai Közösség és a Svájci Államszövetség közötti, a Svájci Államszövetségnek a schengeni vívmányok végrehajtására, alkalmazására és fejlesztésére irányuló társulásáról szóló megállapodás értelmében a schengeni vívmányok azon rendelkezéseinek továbbfejlesztését képezi, amelyek az 1999/437/EK tanácsi határozat 1. cikkének C. pontjában említett területhez tartoznak, összefüggésben az e megállapodásnak az Európai Közösség nevében történő megkötéséről szóló 2008/146/EK tanácsi határozat [5] 3. cikkével.

(30) Liechtenstein tekintetében ez az irányelv – amennyiben olyan harmadik országbeli állampolgárokra vonatkozik, akik a Schengeni határ-ellenőrzési kódex értelmében nem vagy már nem teljesítik a beutazási feltételeket – az Európai Unió, az Európai Közösség, a Svájci Államszövetség és a Liechtensteini Hercegség közötti, a Liechtensteini Hercegségnek az Európai Unió, az Európai Közösség és a Svájci Államszövetség közötti, a Svájci Államszövetségnek a schengeni vívmányok végrehajtására, alkalmazására és fejlesztésére irányuló társulásáról szóló megállapodáshoz való csatlakozásáról aláírt jegyzőkönyv értelmében a schengeni vívmányok azon rendelkezéseinek továbbfejlesztését képezi, amelyek az 1999/437/EK tanácsi határozat 1. cikkének C. pontjában említett területhez tartoznak, összefüggésben az e jegyzőkönyvnek az Európai Közösség nevében történő aláírásáról és egyes rendelkezéseinek ideiglenes alkalmazásáról szóló 2008/261/EK tanácsi határozat [6] 3. cikkével,

ELFOGADTA EZT AZ IRÁNYELVET:

I. FEJEZET

ÁLTALÁNOS RENDELKEZÉSEK

1. cikk

Tárgy

Ez az irányelv megállapítja a tagállamok által alkalmazandó, a harmadik országok illegálisan tartózkodó állampolgárainak visszatéréséről szóló közös normákat és eljárásokat, összhangban a közösségi jog általános elveiként szereplő alapvető jogokkal és a nemzetközi joggal, beleértve a menekültek védelmét és az emberi jogi kötelezettségeket.

[1] A személyek határátlépésére irányadó szabályok közösségi kódexének (Schengeni határ-ellenőrzési kódex) létrehozásáról szóló, 2006. március 15-i 562/2006/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL L 105., 2006.4.13., 1. o.).
[2] HL L 131., 2000.6.1., 43. o.
[3] HL L 64., 2002.3.7., 20. o.
[4] HL L 176., 1999.7.10., 31. o.
[5] HL L 53., 2008.2.27., 1. o.
[6] HL L 83., 2008.3.26., 3. o.

2. cikk

Alkalmazási kör

(1) Ez az irányelv a valamely tagállam területén illegálisan tartózkodó harmadik országbeli állampolgárokra alkalmazandó.

(2) A tagállamok dönthetnek úgy, hogy nem alkalmazzák ezt az irányelvet azokra a harmadik országbeli alábbi állampolgárokra:

a) akiktől a Schengeni határ-ellenőrzési kódex 13. cikkével összhangban megtagadták a beutazást, vagy akiket az illetékes hatóságok valamely tagállam külső határának szárazföldi, tengeri vagy légi úton történő illegális átlépése kapcsán fogtak el vagy tartóztattak fel, és akik ezt követően nem kaptak engedélyt vagy jogot az adott tagállamban való tartózkodásra;

b) akiket a nemzeti jogszabályok szerint büntetőjogi szankcióként vagy büntetőjogi szankció következményeként utasítanak ki, vagy akik kiadatási eljárás alatt állnak.

(3) Ez az irányelv nem alkalmazandó a Schengeni határ-ellenőrzési kódex 2. cikk (5) bekezdésében meghatározott, szabad mozgáshoz való közösségi jogot élvező személyekre.

3. cikk

Fogalommeghatározások

Ezen irányelv alkalmazásában a következő fogalommeghatározások érvényesek:

1. „harmadik országbeli állampolgár": minden olyan személy, aki a Szerződés 17. cikk (1) bekezdése értelmében nem uniós polgár, és aki nem élvezi a Schengeni határ-ellenőrzési kódex 2. cikk (5) bekezdésében meghatározott, szabad mozgáshoz való közösségi jogot;

2. „illegális tartózkodás": olyan harmadik országbeli állampolgár jelenléte valamely tagállam területén, aki a Schengeni határ-ellenőrzési kódex 5. cikkében meghatározott beutazási feltételeknek vagy az adott tagállamban érvényes egyéb beutazási, tartózkodási vagy letelepedési feltételeknek nem vagy már nem felel meg;

3. „kiutasítás": egy harmadik országbeli állampolgár visszatérési folyamata, függetlenül attól, hogy visszatérési kötelezettség önkéntes teljesítéséről vagy kitoloncolásról van szó:

— a származási országába, vagy

— egy tranzit országba közösségi vagy kétoldalú visszafogadási, megállapodásoknak vagy egyéb megegyezéseknek megfelelően, vagy

— más harmadik országba, ahova az érintett harmadik országbeli állampolgár önkéntesen vissza kíván térni és amely őt befogadja;

4. „kiutasítási határozat": közigazgatási vagy bírósági határozat vagy intézkedés, amely valamely harmadik országbeli állampolgár tartózkodásának jogszerűtlenségét megállapítja vagy kimondja, és visszatérési kötelezettséget állapít meg vagy mond ki;

5. „kitoloncolás": a visszatérési kötelezettség kikényszerítése, azaz a tagállamból történő fizikai kiszállítás;

6. „beutazási tilalom": a kiutasítási határozatot kísérő közigazgatási vagy bírósági határozat vagy intézkedés, amely meghatározott időtartamra megtiltja a tagállamok területére való beutazást és a tagállamok területén való tartózkodást;

7. „a szökés veszélye": egy konkrét esetben, jogszabály által meghatározott tárgyilagos kritériumokon nyugvó olyan alapos okok megléte, amelyek alapján feltételezhető, hogy egy kiutasítási eljárás alatt álló harmadik országbeli állampolgár megszökhet;

8. „önkéntes távozás": a visszatérési kötelezettségnek a kiutasítási határozatban erre a célra meghatározott határidőn belüli teljesítése;

9. „kiszolgáltatott személyek": a kiskorúak, a kísérő nélküli kiskorúak, a fogyatékossággal élők, az idősek, a várandós nők, a kiskorú gyermeket egyedül nevelő szülők és a kínzásnak, erőszakos közösülésnek vagy a testi, lelki vagy nemi erőszak egyéb súlyos formáinak áldozatai.

4. cikk

Kedvezőbb rendelkezések

(1) Ezen irányelv nem érinti az alábbi kedvezőbb rendelkezéseket:

a) két- vagy többoldalú megállapodások a Közösség, vagy a Közösség és tagállamai és egy vagy több harmadik ország között;

b) két- vagy többoldalú megállapodások egy vagy több tagállam és egy vagy több harmadik ország között.

(2) Ez az irányelv nem érinti a bevándorlási és menekültügyi tárgyú közösségi vívmányokban megállapított azon rendelkezéseket, amelyek a harmadik országbeli állampolgár szempontjából kedvezőbbek lehetnek.

(3) Ez az irányelv nem sérti a tagállamok jogát arra, hogy olyan rendelkezéseket fogadjanak el vagy tartsanak fenn, amelyek kedvezőbbek azokra a személyekre nézve, akikre ezen irányelv vonatkozik, feltéve, hogy az ilyen rendelkezések összeegyeztethetőek ezzel az irányelvvel.

(4) Harmadik államok azon állampolgárai tekintetében, akikre a 2. cikk (2) bekezdés a) pontja értelmében ez az irányelv nem alkalmazandó, a tagállamok:

a) biztosítják, hogy az említett állampolgárokkal szemben alkalmazott bánásmód és védelmük mértéke nem kedvezőtlenebb a 8. cikk (4) és (5) bekezdésében (kényszerítő intézkedések alkalmazásának korlátozása), a 9. cikk (2) bekezdés a) pontjában (a kitoloncolás elhalasztása), a 14. cikk (1) bekezdés b) és d) pontjában (sürgősségi egészségügyi ellátás és a kiszolgáltatott személyek igényeinek figyelembe vétele), valamint a 16. és 17. cikkben (az őrizet körülményei) foglaltaknál, és

b) tiszteletben tartják a visszaküldés tilalmának elvét.

5. cikk

A visszaküldés tilalma, a gyermek mindenek felett álló érdeke, családi élet és egészségi állapot

Az irányelv végrehajtása során a tagállamok megfelelő figyelmet fordítanak

a) a gyermek mindenek felett álló érdekeire,

b) a családi életre,

c) az érintett harmadik országbeli állampolgár egészségi állapotára,

és tiszteletben tartják a visszaküldés tilalmának elvét.

II. FEJEZET

AZ ILLEGÁLIS TARTÓZKODÁS MEGSZÜNTETÉSE

6. cikk

Kiutasítási határozat

(1) A tagállamok a (2)–(5) bekezdésben említett kivételek sérelme nélkül a területükön illegálisan tartózkodó harmadik országbeli állampolgárokra vonatkozóan kiutasítási határozatot adnak ki.

(2) A valamely tagállam területén illegálisan tartózkodó és egy másik tagállam által kibocsátott érvényes tartózkodási engedéllyel vagy tartózkodásra jogosító egyéb engedéllyel rendelkező harmadik országbeli állampolgároknak haladéktalanul távozniuk kell az engedélyt kibocsátó tagállam területére. Amennyiben az érintett harmadik országbeli állampolgár nem teljesíti ezt a kötelezettséget, vagy ha a közrend érdekében vagy nemzetbiztonsági okokból szükséges a harmadik országbeli állampolgár azonnali távozása, az (1) bekezdés alkalmazandó.

(3) A tagállamok tartózkodhatnak a területükön illegálisan tartózkodó harmadik országbeli állampolgárra vonatkozó kiutasítási határozat kiadásától, ha az érintett harmadik országbeli állampolgárt valamely másik tagállam – az ennek az irányelvnek a hatálybalépésekor érvényben lévő kétoldalú megállapodások vagy megegyezések keretében – visszafogadja. Ebben az esetben az érintett harmadik országbeli állampolgárt visszafogadó tagállam alkalmazza az (1) bekezdést.

(4) A tagállamok bármikor dönthetnek úgy, hogy a területükön jogszerűtlenül tartózkodó harmadik országbeli állampolgár számára könyörületességből, humanitárius vagy egyéb okokból önálló tartózkodási engedélyt vagy tartózkodásra jogosító egyéb engedélyt adnak ki. Ebben az esetben kiutasítási határozat elrendelésére nem kerül sor. Amennyiben már kiadták a kiutasítási határozatot, azt vissza kell vonni, vagy a tartózkodási engedély vagy tartózkodásra jogosító egyéb engedély érvényességének idejére fel kell függeszteni.

(5) Ha a tagállam területén illegálisan tartózkodó harmadik országbeli állampolgár tartózkodási engedélyének vagy tartózkodásra jogosító egyéb engedélyének megújítása folyamatban van, a tagállamnak mérlegelnie kell, hogy eltekint-e a kiutasítási határozat elrendelésétől mindaddig, amíg az eljárás befejeződik, a (6) bekezdés sérelme nélkül.

(6) Ez az irányelv nem gátolja a tagállamokat abban, hogy – a nemzeti jogszabályaiknak megfelelően, a III. fejezet alapján meglévő eljárási biztosítékoknak és a közösségi és nemzeti jog más vonatkozó rendelkezéseinek a sérelme nélkül – egyazon közigazgatási vagy bírósági határozaton vagy intézkedésen belül elfogadják a jogszerű tartózkodás megszüntetéséről szóló határozatot és egyidejűleg a kiutasítási határozatot és/vagy a kitoloncolási végzést és/vagy a beutazási tilalmat is.

7. cikk

Önkéntes távozás

(1) A kiutasítási határozat a (2) és (4) bekezdésben említett kivételek sérelme nélkül megfelelő, hét naptól harminc napig terjedő határidőt állapít meg az önkéntes távozásra. A tagállamok nemzeti jogszabályaikban előírhatják, hogy ilyen határidőt kizárólag az érintett harmadik országbeli állampolgár kérelme alapján biztosítanak. Ebben az esetben a tagállamok tájékoztatják az érintett harmadik országbeli állampolgárokat az ilyen irányú kérelem benyújtásának lehetőségéről.

A fent említett határidő nem zárja ki annak a lehetőségét, hogy az érintett harmadik országbeli állampolgárok előbb távozzanak.

(2) A tagállamok a konkrét eset egyedi körülményeinek, mint például a tartózkodás időtartamának, a beiskolázott gyermekeknek, valamint egyéb családi és társadalmi kötelékeknek a figyelembevételével szükség esetén megfelelő időtartammal meghosszabbítják az önkéntes távozás határidejét.

(3) Az önkéntes távozásra vonatkozó időszakra a szökés kockázatának elkerülését célzó kötelezettségeket lehet kiszabni, úgymint a hatóságoknál való rendszeres jelentkezésre, anyagi garancia letétbe helyezésére, okmányok benyújtására vagy egy adott helyen való tartózkodásra vonatkozó kötelezettségeket.

(4) Amennyiben fennáll a szökés veszélye, vagy ha a jogszerű tartózkodás iránti kérelmet elutasították, mivel az nyilvánvalóan megalapozatlan volt vagy azt csalárd módon nyújtották be, továbbá amennyiben az érintett személy veszélyezteti a közrendet, a közbiztonságot vagy a nemzetbiztonságot, a tagállamok eltekinthetnek az önkéntes távozásra vonatkozó határidő megállapításától, vagy hét napnál rövidebb határidőt is megállapíthatnak.

8. cikk

Kitoloncolás

(1) Amennyiben nem került sor a 7. cikk (4) bekezdésének megfelelően önkéntes távozásra vonatkozó határidő megállapítására, vagy a visszatérési kötelezettséget az érintettek nem teljesítették a 7. cikk alapján önkéntes távozásra megadott határidőn belül, a tagállamok minden szükséges intézkedést meghoznak a kiutasítási határozat végrehajtásához.

(2) Ha valamely tagállam a 7. cikknek megfelelően önkéntes távozásra vonatkozó határidőt állapított meg, a kiutasítási határozat csak e határidő letelte után hajtható végre, kivéve, ha ezen időszak alatt a 7. cikk (4) bekezdésében említett veszély merül fel.

(3) A tagállamok a kitoloncolás végrehajtására külön közigazgatási vagy bírósági határozatot vagy intézkedést rendelhetnek el.

(4) Amennyiben a tagállamok – végső megoldásként – kényszerítő intézkedéseket alkalmaznak a kitoloncolásnak ellenálló harmadik országbeli állampolgár kitoloncolásának végrehajtásakor, ezen intézkedéseknek arányosnak kell lenniük, és az ésszerű erőt nem léphetik túl. Az intézkedéseket a harmadik ország érintett állampolgára méltóságának és testi épségének teljes mértékű tiszteletben tartása mellett, illetve az alapvető jogokkal összhangban, a nemzeti jogszabályokban előírtaknak megfelelően kell végrehajtani.

(5) A kitoloncolás légi úton történő végrehajtásakor a tagállamoknak figyelembe kell venniük a 2004/573/EK határozathoz mellékelt, a légi úton történő közös kitoloncolásokra vonatkozó biztonsági rendelkezésekről szóló közös iránymutatásokat.

(6) A tagállamok gondoskodnak a kitoloncolás hatékony ellenőrzési rendszeréről.

9. cikk

A kitoloncolás elhalasztása

(1) A tagállamok elhalasztják a kitoloncolást

a) ha az megsértené a visszaküldés tilalmának elvét, vagy

b) mindaddig, amíg a 13. cikk (2) bekezdésének megfelelően felfüggesztették a kitoloncolást.

(2) A tagállamok az egyes esetek konkrét körülményeinek figyelembevételével megfelelő időszakra elhalaszthatják a kitoloncolást. Az eljárás során a tagállamoknak különösen az alábbiakat kell figyelembe venniük:

a) a harmadik országbeli állampolgár fizikai vagy szellemi állapota;

b) technikai okok, például a szállítási kapacitás hiánya vagy a kitoloncolás meghiúsulása a személyazonosság megállapításának hiánya miatt.

(3) Ha a kitoloncolást az (1) és (2) bekezdésben foglaltak szerint elhalasztották, az érintett harmadik országbeli állampolgár számára a 7. cikk (3) bekezdésében felsorolt kötelezettségek írhatók elő.

10. cikk

Kísérő nélküli kiskorúak kiutasítása és kitoloncolása

(1) A kísérő nélküli kiskorúakra vonatkozó kiutasítási határozat elrendelése előtt a gyermekek legjobb érdekének kellő figyelembevételével a kiutasítást végrehajtó hatóságtól eltérő megfelelő szervek általi segítségnyújtást kell biztosítani a kiskorúak számára.

(2) Kísérő nélküli kiskorúaknak a tagállam területéről történő kitoloncolása előtt a tagállam hatóságainak meg kell győződniük arról, hogy a kiskorú egy családtagjához, kinevezett gondviselőhöz vagy a fogadó állam megfelelő befogadó létesítményéhez kerül.

11. cikk

Beutazási tilalom

(1) A kiutasítási határozatokkal együtt beutazási tilalmat kell elrendelni:

a) ha az önkéntes távozásra nem állapítottak meg határidőt, vagy

b) ha a visszatérési kötelezettség teljesítésére nem került sor.

Egyéb esetekben a kiutasítási határozatok párosulhatnak beutazási tilalommal.

(2) A beutazási tilalom időtartamát minden egyes eset idevágó körülményeinek alapos megfontolása alapján kell meghatározni, és az elméletileg nem haladja meg az öt évet. Mindazonáltal túllépheti az öt évet, ha a harmadik országbeli állampolgár a közrendre, a közbiztonságra vagy a nemzetbiztonságra nézve komoly fenyegetést jelent.

(3) A tagállamoknak mérlegelniük kell, hogy visszavonják vagy felfüggesztik-e a beutazási tilalmat, amennyiben az a harmadik országbeli állampolgár, akivel szemben az (1) bekezdés második albekezdésének megfelelően beutazási tilalmat rendeltek el, bizonyítani tudja, hogy a kiutasítási határozatnak teljes mértékben eleget téve elhagyta a tagállam területét.

Az (1) bekezdés első albekezdése b) pontjának sérelme nélkül, valamint amennyiben az érintett harmadik országbeli állampolgár nem jelent veszélyt a közrendre, a közbiztonságra vagy a nemzetbiztonságra, az emberkereskedelem azon áldozatai, akik a harmadik országok emberkereskedelem áldozatává vált vagy az illegális bevándorlás megkönnyítésére irányuló cselekményektől érintett, a hatáskörrel rendelkező hatóságokkal együttműködő állampolgárai részére kiállított tartózkodási engedélyről szóló, 2004. április 29-i 2004/81/EK tanácsi irányelv [1] értelmében tartózkodási engedélyt kaptak, nem sújthatók beutazási tilalommal.

A tagállamok egyedi esetekben humanitárius okokból tartózkodhatnak a beutazási tilalom elrendelésétől, visszavonhatják a tilalmat, vagy felfüggeszthetik azt.

A tagállamok egyedi esetekben vagy egyes esetkategóriákban egyéb okokból is visszavonhatják vagy felfüggeszthetik a beutazási tilalmat.

(4) Amennyiben egy tagállam tartózkodási engedély vagy tartózkodásra jogosító egyéb engedély megadását mérlegeli olyan harmadik országbeli állampolgár számára, akire egy másik tagállam által elrendelt beutazási tilalom vonatkozik, a tagállam először konzultál a beutazási tilalmat elrendelő tagállammal, és a Schengeni Megállapodás végrehajtásáról szóló egyezmény [2] 25. cikkével összhangban figyelembe veszi annak érdekeit.

(5) Az (1)–(4) bekezdés a tagállamokban a harmadik országok állampolgárainak, illetve a hontalan személyeknek menekültként vagy a más okból nemzetközi védelemre jogosultként való elismerésének feltételeiről és az e státuszok tartalmára vonatkozó minimumszabályokról szóló, 2004. április 29-i 2004/83/EK tanácsi irányelv [3] 2. cikk a) bekezdésében foglalt, a nemzetközi védelemhez való jog sérelme nélkül alkalmazandó.

III. FEJEZET

ELJÁRÁSI BIZTOSÍTÉKOK

12. cikk

Formanyomtatvány

(1) A kiutasítási határozatok, és – amennyiben elrendelik – a beutazási tilalomról és a kitoloncolásról szóló határozatok meghozatalára írásban, a tényállás ismertetésével és jogi indokolással, valamint a rendelkezésre álló jogorvoslati lehetőségek feltüntetésével kerül sor.

A tényállásra vonatkozó tájékoztatás korlátozható, amennyiben a nemzeti jog lehetővé teszi a tájékoztatáshoz való jog korlátozását, különösen a nemzetbiztonság és -védelem illetve a közbiztonság védelme érdekében, valamint a bűncselekmények megelőzésének, nyomozásának, felderítésének és üldözésének biztosítása érdekében.

(2) A tagállamok kérésre biztosítják a kiutasításhoz kapcsolódó, az (1) bekezdésben említett határozatok, köztük a jogorvoslati lehetőségekre vonatkozó információk főbb elemeinek írásbeli vagy szóbeli fordítását olyan nyelven, amelyet a harmadik országbeli állampolgár megért, vagy amelyről ésszerűen feltételezhető, hogy a harmadik országbeli állampolgár megérti.

(3) A tagállamok úgy dönthetnek, hogy nem alkalmazzák a (2) bekezdést azon harmadik országbeli állampolgárokra, akik valamely tagállam területére illegálisan léptek be, és ezt követően nem szereztek tartózkodási engedélyt vagy tartózkodási jogot az adott tagállamban.

Ebben az esetben a kiutasításhoz kapcsolódó, az (1) bekezdésben említett határozatokat a nemzeti jogszabályok szerinti egységes formanyomtatvány felhasználásával kell meghozni.

A tagállamok legalább öt olyan nyelven elkészítik az egységes formanyomtatvány főbb elemeit megmagyarázó általános tájékoztatót, amelyeket az érintett tagállamba belépő illegális bevándorlók leginkább használnak vagy megértenek.

13. cikk

Jogorvoslatok

(1) Az érintett harmadik országbeli állampolgár számára biztosítani kell a hatékony jogorvoslathoz való jogot, hogy illetékes bíróság vagy közigazgatósági hatóság, vagy pártatlan és a függetlenség biztosítékával rendelkező tagokból álló illetékes szerv előtt fellebbezéssel élhessen a kiutasításhoz kapcsolódó, a 12. cikk (1) bekezdésében említett határozatok ellen, vagy kérhesse azok felülvizsgálatát.

(2) Az (1) bekezdésben említett hatóságnak vagy szervnek hatáskörében áll felülvizsgálni a kiutasításhoz kapcsolódó, a 12. cikk (1) bekezdésében említett határozatokat, beleértve a határozatok végrehajtásának ideiglenes felfüggesztését, kivéve, ha a nemzeti jog értelmében az ideiglenes felfüggesztés már érvényben van.

(3) Az érintett harmadik országbeli állampolgár számára biztosítani kell a jogi tanácsadás, a jogi képviselet, és szükség esetén a nyelvi segítség igénybevételének lehetőségét.

(4) A jogi segítségnyújtásra vonatkozó nemzeti jogszabályokkal vagy szabályokkal összhangban, a tagállamoknak kérésre térítésmentesen biztosítaniuk kell a szükséges jogi segítséget és/vagy képviseletet, és rendelkezhetnek úgy, hogy az ingyenes jogi segítségnyújtást és/vagy képviseletet a 2005/85/EK irányelv 15. cikk (3)–(6) bekezdésében foglalt feltételekhez kötik.

14. cikk

Biztosítékok a kiutasítás végrehajtását megelőzően

(1) A 16. és 17. cikkek hatálya alá eső helyzet kivételével a tagállamok a harmadik országbeli állampolgárok tekintetében a lehetőségekhez mérten biztosítják az alábbi elvek figyelembevételét a 7. cikknek megfelelően az önkéntes távozásra engedélyezett időszak alatt, valamint azon időszakok alatt, amelyekre a 9. cikknek megfelelően a kitoloncolást elhalasztották:

[1] HL L 261., 2004.8.6., 19. o.
[2] HL L 239., 2000.9.22., 19. o.
[3] HL L 304., 2004.9.30., 12. o.

a) fenn kell tartani a család egységét a területükön tartózkodó családtagokkal;

b) biztosítani kell a sürgősségi egészségügyi ellátást és a betegségek alapvető kezelését;

c) a kiskorúak számára – tartózkodásuk időtartamától függően – biztosítani kell az iskoláztatást;

d) figyelmet kell fordítani a kiszolgáltatott személyek különleges igényeire.

(2) A tagállamok az (1) bekezdésben említett személyek számára a nemzeti jogszabályoknak megfelelően írásbeli igazolást adnak arról, hogy az önkéntes távozásra megszabott határidőt a 7. cikk (2) bekezdésének megfelelően meghosszabbították, vagy a kiutasítási határozat végrehajtását ideiglenesen felfüggesztették.

IV. FEJEZET

KITOLONCOLÁS CÉLJÁBÓL TÖRTÉNŐ ŐRIZET

15. cikk

Őrizet

(1) A tagállamok – kivéve, ha a konkrét esetben más elégséges, de kevésbé kényszerítő intézkedés is hatékonyan alkalmazható,– kizárólag a kiutasítás előkészítése és/vagy a kitoloncolás végrehajtása céljából őrizetben tarthatják a kitoloncolási eljárás alatt álló harmadik országbeli állampolgárt, különösen, ha:

a) fennáll a szökés veszélye, vagy

b) a harmadik ország érintett állampolgára meghiúsítja vagy akadályozza a kiutasítás előkészítését vagy kitoloncolási eljárást.

Az őrizetnek a lehető legrövidebbnek kell lennie, és csak addig tartható fenn, amíg a kitoloncolási intézkedések folynak, és kellő körültekintéssel végrehajtásra kerülnek.

(2) Az őrizetet közigazgatási vagy igazságügyi hatóságok rendelik el.

Az őrizetet írásban kell elrendelni, a tényállás ismertetésével és jogi indokolással ellátva.

Amennyiben az őrizetet közigazgatási hatóságok rendelték el, a tagállamok

a) vagy előírják az őrizetben tartás jogszerűségének gyors bírósági felülvizsgálatát, amellyel kapcsolatosan az őrizet kezdetétől számítva a lehető legrövidebb határidőn belül határozatot kell hozni,

b) vagy biztosítják a jogot a harmadik országbeli állampolgár számára az őrizetben tartásának jogszerűségét gyorsan felülvizsgáló bírósági eljárás megindítására, amelyben a jogszerűségről a vonatkozó eljárás megindításától számítva a lehető legrövidebb határidőn belül határozni kell. Ez esetben a tagállamok haladéktalanul tájékoztatják az érintett harmadik országbeli állampolgárt az ilyen eljárás igénybevételének lehetőségéről.

Az érintett harmadik országbeli állampolgárt haladéktalanul szabadon kell bocsátani, ha az őrizetben tartás nem jogszerű.

(3) Az őrizetben tartást minden esetben ésszerű időközönként, akár az érintett harmadik országbeli állampolgár kérésére, akár hivatalból felül kell vizsgálni. Meghosszabbított őrizet esetében a felülvizsgálatokat igazságügyi hatóság felügyelete alatt kell elvégezni.

(4) Amennyiben a kitoloncolásra jogi vagy egyéb megfontolások következtében már nem látszik ésszerű lehetőség, vagy az (1) bekezdésben megállapított feltételek már nem állnak fenn, az őrizet indokoltsága megszűnik, és az érintett személyt haladéktalanul szabadon kell bocsátani.

(5) Az őrizetet mindaddig fenn kell tartani, ameddig az (1) bekezdésben megállapított feltételek fennállnak, és az őrizet a kitoloncolás biztosításához szükséges. Valamennyi tagállam korlátozott, hat hónapot nem meghaladó őrizetben tartási időszakot határoz meg.

(6) A tagállamok a (5) bekezdésben említett időszakot kizárólag korlátozott, további tizenkét hónapot nem meghaladó időszakkal hosszabbíthatják meg a nemzeti jogszabályoknak megfelelően, azokban az esetekben, ha a kiutasítás végrehajtása minden ésszerű erőfeszítésük ellenére várhatóan tovább tart:

a) az érintett harmadik országbeli állampolgár részéről szükséges együttműködés hiánya miatt, vagy

b) a szükséges dokumentumok harmadik országoktól való beszerzésének késedelme miatt.

16. cikk

Az őrizet körülményei

(1) Az őrizetet általában erre szolgáló különleges idegenrendészeti fogdákban kell végrehajtani. Amennyiben egy tagállam nem tud különleges idegenrendészeti fogdákban helyet biztosítani, és kénytelen büntetés-végrehajtási intézetben való elhelyezéshez folyamodni, az őrizet alatt álló harmadik országbeli állampolgárokat a többi fogva tartottól elkülönítve kell tartani.

(2) Az őrizet alatt álló harmadik országbeli állampolgároknak – kérésükre – biztosítani kell, hogy megfelelő időn belül kapcsolatba léphessenek a jogi képviselőjükkel, családtagjaikkal és az illetékes konzuli hatóságokkal.

(3) Külön figyelmet kell fordítani a kiszolgáltatott személyek helyzetére. A sürgősségi ellátást és a betegségek alapvető kezelését biztosítani kell.

(4) Az érintett és illetékes nemzeti, nemzetközi és nem kormányzati szervezetek és testületek részére lehetőséget kell biztosítani az (1) bekezdésben említett idegenrendészeti fogdák meglátogatására, amennyiben ezeket ezzel a fejezettel összhangban harmadik országbeli állampolgárok őrizetben tartására használják. Az ilyen látogatások engedélyezés tárgyát képezhetik.

(5) Az őrizetben tartott harmadik országbeli állampolgárokat rendszeresen el kell látni információval, amely ismerteti az intézményben alkalmazott szabályokat, és meghatározza az érintettek jogait és kötelezettségeit. Ebbe beletartozik az őrizetben lévők nemzeti jog szerinti feljogosítása a (4) bekezdésben említett szervezetekkel és testületekkel való kapcsolattartásra.

17. cikk

Kiskorúak és családjaik őrizetben tartása

(1) A kísérő nélküli kiskorúakat és azokat a családokat, amelyekben kiskorúak is vannak csak végső intézkedésként és a lehető legrövidebb ideig lehet őrizetben tartani.

(2) A kitoloncolásra váró családok számára gondoskodni kell a magánéletük megfelelő védelmét biztosító elkülönített elhelyezéséről.

(3) Az őrizetben tartott kiskorúaknak lehetőséget kell adni a szabadidős tevékenységek végzésére, beleértve a koruknak megfelelő játék- és rekreációs tevékenységeket, és biztosítani kell számukra – tartózkodásuk időtartamának függvényében – az oktatáshoz való hozzáférést.

(4) A kísérő nélküli kiskorúakat lehetőség szerint olyan intézményekben kell elhelyezni, amelyek személyzete és felszereltsége az említett korosztály szükségleteit figyelembe veszi.

(5) A kitoloncolásra várók őrizetben tartásának összefüggésében a gyermek mindenek felett álló érdekét kell elsődlegesen figyelembe venni.

18. cikk

Szükséghelyzetek

(1) Azokban az esetekben, amikor a kiutasítandó harmadik országbeli állampolgárok kivételesen nagy száma előre nem látott, súlyos terhet ró valamely tagállam idegenrendészeti fogdáinak kapacitására, illetve közigazgatási vagy igazságügyi alkalmazottaira, akkor ez a tagállam – ameddig a kivételes helyzet fennáll – dönthet úgy, hogy a bírósági felülvizsgálatra a 15. cikk (2) bekezdése harmadik albekezdésében előírtnál hosszabb időtartamot engedélyez, és – a 16. cikk (1) bekezdésében és a 17. cikk (2) bekezdésében előírt körülményektől eltérve – sürgős lépéseket tesz az őrizet körülményeinek tekintetében.

(2) Amikor a tagállam ilyen kivételes intézkedéseket tesz, tájékoztatnia kell a Bizottságot. Amint a kivételes intézkedések alkalmazásának okai megszűnnek, ismét tájékoztatnia kell a Bizottságot.

(3) E cikkben semmi nem értelmezhető úgy, hogy a tagállamok eltérhetnének attól az általános kötelezettségüktől, hogy minden – általános vagy egyedi – megfelelő intézkedést megtegyenek az ebből az irányelvből eredő kötelezettségeik teljesítésének biztosítása érdekében.

V. FEJEZET

ZÁRÓ RENDELKEZÉSEK

19. cikk

Jelentés

A Bizottság háromévenként tájékoztatja az Európai Parlamentet és a Tanácsot ezen irányelvnek a tagállamokban történő alkalmazásáról, és szükség esetén módosításokat javasol.

A Bizottság először 2013. december 24-ig tesz jelentést, és ekkor különösen a 11. cikknek, a 13. cikk (4) bekezdésének és a 15. cikknek a tagállami alkalmazására összpontosít. A 13. cikk (4) bekezdésével kapcsolatban a Bizottságnak elsősorban a tagállamokban jelentkező további pénzügyi és adminisztratív hatásokat kell felmérnie.

20. cikk

Átültetés

(1) A tagállamok hatályba léptetik azokat a törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezéseket, amelyek szükségesek ahhoz, hogy ennek az irányelvnek legkésőbb 2010. december 24-ig megfeleljenek. A 13. cikk (4) bekezdése tekintetében a tagállamok hatályba léptetik azokat a törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezéseket, amelyek szükségesek ahhoz, hogy ennek az irányelvnek legkésőbb 2011. december 24-ig megfeleljenek. A tagállamok ezen intézkedések szövegét haladéktalanul eljuttatják a Bizottsághoz.

Amikor a tagállamok elfogadják ezeket az intézkedéseket, azokban hivatkozni kell erre az irányelvre, vagy azokhoz a hivatalos kihirdetésük alkalmával ilyen hivatkozást kell fűzni. A hivatkozás módját a tagállamok határozzák meg.

(2) A tagállamok eljuttatják a Bizottsághoz nemzeti joguk azon legfontosabb rendelkezéseit, amelyeket a jelen irányelv hatálya alá tartozó területen elfogadnak.

21. cikk

Kapcsolat a Schengeni Egyezménnyel

Ez az irányelv a Schengeni Megállapodás végrehajtásáról szóló egyezmény 23. és 24. cikkében foglalt rendelkezések helyébe lép.

22 cikk

Hatálybalépés

Ez az irányelv az *Európai Unió Hivatalos Lapjában* való kihirdetését követő huszadik napon lép hatályba.

23. cikk

Címzettek

Ennek az irányelvnek a tagállamok a címzettjei, az Európai Közösséget létrehozó szerződéssel összhangban.

Kelt Strasbourgban, 2008. december 16-án.

az Európai Parlament részéről	*a Tanács részéről*
az elnök	*az elnök*
H.-G. PÖTTERING	B. LE MAIRE

Az Egyesült Nemzetek Menekültügyi Főbiztosának Hivatala

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

Átdolgozott kiadás
Genf, 1992. január

T A R T A L O M

Előszó……4

Bevezetés
Nemzetközi dokumentumok a „menekült” fogalmának meghatározására……..…….5

A. Korai dokumentumok (1921-1946)…….5
B. A menekültek helyzetére vonatkozó 1951. évi Egyezmény……5
C. A menekültek helyzetére vonatkozó 1967. évi Jegyzőkönyv……..5
D. Az 1951. évi Egyezmény és az 1967. évi Jegyzőkönyv főbb rendelkezései……...6
E. Az ENSZ Menekültügyi Főbiztosa Hivatalának Alapszabálya……....6
F. Regionális menekültügyi dokumentumok……7
G. A menedék és a menekültek jogállása…..……7

Első rész:

A menekült státusz meghatározásának feltételei
I. fejezet: Általános elvek……..8

II. fejezet: A teljesítendő feltételek (inkluzív klauzulák)…….8

A. Meghatározások
1. Korábbi nemzetközi dokumentumokban menekültként meghatározott személyek……8
2. Az 1951. évi Egyezmény általános meghatározása……....9

B. Az egyes kifejezések értelmezése
1. „Az 1951. január 1. előtt történt események”……..……...9
2. „üldözéstől való megalapozott félelem”…….9
a) Általános elemzés…..……....9
b) Az üldözés fogalma.……11
c) Diszkrimináció……....11
d) Büntetés……..12
e) A származási ország jogellenes elhagyásának, valamint az azon kívüli engedély nélküli tartózkodás következményei……..12
f) A gazdasági okból vándorlók és a menekültek megkülönböztetése……....12
g) Üldözők……...13

3. „faji, vallási okok, nemzeti hovatartozás avagy meghatározott társadalmi csoporthoz tartozás, illetőleg politikai meggyőződés miatt”……13
a) Általános elemzés…….13
b) Faj…….13
c) Vallás……13
d) Nemzeti hovatartozás……...14
e) Meghatározott társadalmi csoporthoz tartozás…….14
f) Politikai meggyőződés……..14

4. „az állampolgársága szerinti országon kívül”
a) Általános elemzés…….15
b) utóbb menekültté válók (*sur place* refugees)……...16

5. „és nem tudja, vagy az üldözéstől való félelmében nem kívánja annak az országnak a védelmét igénybe venni”……16

6. „vagy aki állampolgársággal nem rendelkezve és korábbi szokásos tartózkodási helyén kívül tartózkodva ilyen események következtében nem tud vagy az üldözéstől való félelmében nem kíván oda visszatérni”……..17

7. Kettős vagy többes állampolgárság……17

8. Földrajzi hatály……...18

III. fejezet: Megszüntető klauzulák

A. Általános kérdések……..18
B. Az egyes kifejezések értelmezése
1. A nemzeti védelem önkéntes, ismételt igénybevétele……...19
2. Az állampolgárság önkéntes visszaszerzése……..21
3. Új állampolgárság és az azzal járó védelem megszerzése…….21
4. Önkéntes visszatelepülés az üldözés miatti félelem miatt elhagyott országba……..21
5. A státuszt megalapozó okok megszűnése az állampolgárság szerinti országban……..22
6. A státuszt megalapozó okok megszűnése a hontalan szokásos tartózkodási országában…….22

IV. fejezet: Kizáró klauzulák

A. Általános kérdések……..23
B. Az egyes kifejezések értelmezése
1. Azon személyek, akik már élvezik az Egyesült Nemzetek védelmét vagy támogatását……...23
2. Nemzetközi védelemre valójában nem szoruló személyek……...23
3. Nemzetközi védelemre méltatlan személyek…….24
a.) Háborús bűnök stb……...24
b.) Köztörvényes bűncselekmények elkövetői ……24
c.) Az ENSZ céljaival és elveivel ellentétes cselekmények ……26

V. fejezet: Különleges esetek

A. Háborús menekültek……..26
B. Katonaszökevények és szolgálatmegtagadók……27
C. Kényszert alkalmazó és/vagy erőszakos cselekményeket elkövető személyek……..28

VI. fejezet: A család egységének elve……..28

Második rész

A menekült státusz meghatározására szolgáló eljárások
A. Általános kérdések ……..29
B. A tényállás feltárása ……31
1. Elvek és módszerek …….31
2. A „kétség esetén a kérelmező javára” elv ..…….32
3. Összegzés ……32
C. A tényállás feltárása során felmerülő speciális problémák ……..32
1. Mentális zavarokkal küzdő személyek ……32
2. Kísérő nélküli kiskorúak …….33

Összegzés ……...…34

ELŐSZÓ

I. A menekültek jogállásáról, azaz státuszáról két egyetemes dokumentum rendelkezik: a menekültek helyzetére vonatkozó 1951. évi Egyezmény és az 1967. évi Jegyzőkönyv. Mindkét nemzetközi dokumentumot az Egyesült Nemzetek keretében fogadták el. A jelen Kézikönyv újraszerkesztése és közreadása időpontjában (1992) 110 állam volt részese az Egyezménynek, vagy a Jegyzőkönyvnek, vagy mindkettőnek.[1]

II. E két nemzetközi jogi dokumentum azon személyekre alkalmazandó, akik az ott meghatározottak értelmében menekülteknek minősülnek. Annak felmérése/meghatározása, hogy valaki az 1951. évi Egyezmény és az 1967. évi Jegyzőkönyv értelmében menekült-e vagy sem, azon szerződő állam feladata, amelynek területén a státuszt kérelmező tartózkodik.

III. Mind az 1951. évi Egyezmény, mint az 1967. évi Jegyzőkönyv biztosítja a szerződő államok és az Egyesült Nemzetek Menekültügyi Főbiztosának Hivatala közötti együttműködést. Ez az együttműködés kiterjed a részes államok belső joga szerint történő menekült-meghatározásra is.

IV. A Főbiztos Program Végrehajtó Bizottsága a Bizottság 28. ülésszakán felkérte a Főbiztos Hivatalát, hogy "mérlegelje annak lehetőségét, hogy egy, a kormányok eligazítására szolgáló kézikönyvet adjon ki a menekült státusz meghatározására szolgáló eljárásról és az azzal kapcsolatos követelményekről". A Végrehajtó Bizottság e kérését teljesítve adta közre a Kézikönyv első kiadását az irányításom alatt álló osztály 1979 szeptemberében. Azóta a Kézikönyvet számos alkalommal újra kellett nyomtatni annak érdekében, hogy a kormánytisztviselők, akadémikusok és menekültekkel foglalkozó jogászok egyre növekvő igényeit kielégítsék.

V. A Kézikönyv a menekült státusz meghatározásával kapcsolatos követelmények kapcsán részletesen taglalja az 1951. évi Egyezmény és az 1967. évi Jegyzőkönyv "menekült" definíciójának különböző elemeit. Az elemzések/magyarázatok a Főbiztos Hivatalának az Egyezmény hatályba lépése óta (1954. április 21.) eltelt több mint 25 éves tapasztalatára és ismeretanyagára épültek, beleértve az egyes államok eljárási gyakorlatát, a Hivatal és a részes államok illetékes nemzeti hatóságai közötti ezzel kapcsolatos eszmecserét, valamint a szakirodalom eredményeit az elmúlt mintegy negyed évszázad alatt. Minthogy a jelen Kézikönyv gyakorlati útmutatónak készült és nem a menedékjogról szóló tanulmánynak, szándékosan maradtak el az irodalmi és egyéb utalások.

VI. Ami a menekült-meghatározási eljárást illeti, a Kézikönyv szerzői főként azokból az alapelvekből indultak ki, amelyeket e vonatkozásban a Végrehajtó Bizottság állapított meg. Hasznosították azonban az egyes államokban alkalmazott gyakorlati ismereteket is.

VII. A jelen Kézikönyv célja az, hogy útmutatást adjon az Egyezményben részes államok azon tisztviselői számára, akik a menekült státusz meghatározását végzik. Reméljük azonban, hogy minden menekültügyi kérdéssel foglalkozó érdeklődésére számot tarthat.

Michel Moussalli
Igazgató
Nemzetközi Védelmi Főosztály
Egyesült Nemzetek Menekültügyi Főbiztosa Hivatala

[1] A részes államok száma 2003. novemberében: 144

BEVEZETÉS

Nemzetközi dokumentumok a „menekült” fogalmának meghatározására

A. Korai dokumentumok (1921-1946)

1. A XX. század elején a menekültek ügye a nemzetek közösségének gondjává vált, amely humanitárius megfontolástól indítva mindinkább felelősséget érzett/vállalt a menekültek védelméért és támogatásáért.

2. A menekültek érdekében szervezett nemzetközi akciók módozatait a Népszövetség alakította ki, elfogadtatva számos nemzetközi egyezményt. Ezekre hivatkozik a menekültek helyzetére vonatkozó 1951. évi Egyezmény 1 A cikk (1) bekezdése (vö. 32. pont).

3. Ezen dokumentumok menekült definíciója utal az adott menekültcsoport nemzeti hátterére, arra a területre amelyet elhagytak, valamint a diplomáciai védelem hiányára korábbi hazájukban. Az effajta kategóriánkénti meghatározás egyszerű volt és nem okozott különösebb nehézséget annak megállapítása, hogy ki minősül menekültnek.

4. Bár minden bizonnyal kevés olyan személy kéri manapság a menekültként való formális elismerését, akire nézve a korai dokumentumok megállapították, hogy menekültek – ez azonban nem zárható ki. A II. fejezet A. pontjában róluk is szó lesz. Mindazok, akik az 1951. évi Egyezményt megelőző nemzetközi dokumentumok meghatározásának eleget tesznek, a továbbiakban, mint “a korábbi nemzetközi dokumentumokban menekültként meghatározott személyek” (*statutory refugees*) szerepelnek.

B. A menekültek helyzetére vonatkozó 1951. évi Egyezmény

5. Mivel a menekültprobléma nem oldódott meg, a második világháborút követően hamarosan felmerült az igény a menekültek jogállásának egy új nemzetközi dokumentum révén történő meghatározására után. Az egyes menekültnépességekre vagy helyzetekre vonatkozó ad hoc megállapodások helyett sürgetővé vált egy általános menekültdefiníció kidolgozása. Így fogadta el az Egyesült Nemzetek Diplomáciai Konferenciája, 1951. július 28-án a menekültek helyzetét szabályozó egyezményt (a továbbiakban: 1951. évi Egyezmény), amely 1954. április 21-én lépett hatályba.

C. A menekültek helyzetére vonatkozó 1967. évi Jegyzőkönyv

6. Az 1951. évi Egyezmény általános meghatározása szerint menekült az, aki

“1951. január 1. előtt történt események következtében … és az üldözéstől való megalapozott félelme miatt...az állampolgársága szerinti országon kívül tartózkodik...”

7. Az 1951-es időhatár a kormányok azon szándékában gyökerezett az Egyezmény elfogadásakor, hogy ily módon korlátozzák vállalt kötelezettségeiket azokra a helyzetekre, amelyek akkor menekülésre késztető körülményként már léteztek, vagy azokra, amelyek már bekövetkezett eseményekből azt követően keletkezhettek.[2]

8. Az idő múlásával az újabb menekülést kiváltó helyzetek kialakulásával azonban egyre sürgetőbbé vált az 1951. évi Egyezmény rendelkezéseinek alkalmazása e menekültekre is. Ez vezetett végül a menekültek helyzetére vonatkozó 1967. évi Jegyzőkönyv kimunkálásához. Az Egyesült Nemzetek Közgyűlésének döntését követően, 1967. január 31-én nyílt meg a Jegyzőkönyv aláírásra, és ugyanazon év október 4-én hatályba lépett.

9. Az 1967. évi Jegyzőkönyvhöz csatlakozással azt vállalják az államok, hogy az 1951. évi Egyezmény valamennyi érdemi rendelkezését az Egyezmény rendelkezései szerint alkalmazzák az 1951. után bekövetkezett események menekültjeire is. A Jegyzőkönyv, bár kapcsolódik az Egyezményhez ily módon, mégis önálló dokumentum, a csatlakozás lehetősége nem korlátozódik az Egyezmény részes államaira.

10. A továbbiakban a menekültek helyzetére vonatkozó 1967. évi Jegyzőkönyvre, mint az „1967. évi Jegyzőkönyv”-re hivatkozunk.

[2] Az 1951. évi Egyezmény lehetővé teszi földrajzi korlátozás alkalmazását is (vö. 108-110 pontokat)

11. E Kézikönyv írásakor 78 állam csatlakozott az 1951. évi Egyezményhez, vagy az 1967. évi Jegyzőkönyvhöz, vagy mindkét dokumentumhoz.

D. Az 1951. évi Egyezmény és az 1967. évi Jegyzőkönyv főbb rendelkezései

12. Az 1951. évi Egyezmény és az 1967. évi Jegyzőkönyv három különböző típusú rendelkezést tartalmaz:

(i) Annak *alapvető meghatározását*, hogy ki tekinthető (és ki nem) menekültnek, továbbá ki szűnik meg menekült lenni. E rendelkezések megvizsgálása és értelmezése képezi a Kézikönyv jelentős részét, útmutatásként mindazok számára, akiknek feladata a menekült státusz meghatározása.

(ii) Azon rendelkezéseket, amelyek a *menekültek jogállását*, a befogadó országbeli jogait és kötelezettségeit határozzák meg. Bár e rendelkezéseknek nincs közvetlen befolyásuk a menekült státusz meghatározási eljárás folyamatára, mégis az illetékes hatóságnak ismernie kell azokat, mert döntésének az érintett egyén vagy család esetében messzire gyűrűző hatása lehet.

(iii) Olyan rendelkezéseket, amelyek a dokumentumok *végrehajtásának/alkalmazásának* igazgatási és diplomáciai aspektusait érintik. Az 1951. évi Egyezmény 35. cikke és az 1967. évi Jegyzőkönyv II. cikke kimondja, hogy a részes államok vállalják az együttműködést az Egyesült Nemzetek Menekültügyi Főbiztosának Hivatalával annak feladatai teljesítése érdekében, elősegítve különösen az Egyezmény és a Jegyzőkönyv rendelkezései alkalmazásának ellenőrzését.

E. Az ENSZ Menekültügyi Főbiztosa Hivatalának Alapszabálya

13. A fenti A-C. részben leírt dokumentumok rögzítik, hogy ki tekinthető menekültnek, és előírják a részes államok számára, hogy meghatározott státuszt/jogállást biztosítsanak területükön a menekülteknek.

14. Az ENSZ Közgyűlése 1951. január 1-jével hozta létre az Egyesült Nemzetek Menekültügyi Főbiztosának Hivatalát. A Közgyűlés 1950. december 14-én fogadta el a 428 (V) sz. határozatot, amelynek mellékletét képezi a Főbiztos Hivatalának Alapszabálya. Eszerint a Főbiztos feladata egyebek mellett, az Egyesült Nemzetek égisze alatt nemzetközi védelmet nyújtani a Hivatal hatáskörébe tartozó menekültek számára.

15. Az Alapszabály határozza meg, kire terjed ki a Főbiztos hatásköre. Ez a meghatározás igen közel esik az 1951. évi Egyezmény menekült definíciójához, de nem azonos azzal. A Főbiztos hatásköre időbeli[3] és földrajzi megszorítás[4] nélkül terjed ki a menekültekre.

16. Ily módon, az Alapszabály szerinti követelményeknek megfelelő személy az Egyesült Nemzetek védelme alá kerül, amelyet számára a Főbiztos biztosít, függetlenül attól, hogy az 1951. évi Egyezmény vagy az 1967. évi Jegyzőkönyv részes államának területén tartózkodik-e, illetőleg, hogy őt a két dokumentum bármelyike alapján menekültként a befogadó állam elismerte-e. Az ilyen menekülteket, mivel a Főbiztos mandátumának körébe tartoznak, általában "mandátumos menekülteknek" nevezik ("*mandate refugees*").

17. Az előbbiekből következik, hogy egy adott személy egyszerre lehet mandátumos menekült *és* menekült az 1951. évi Egyezmény, illetve az 1967. évi Jegyzőkönyv szerint. E személy ugyanakkor tartózkodhat olyan országban, amely nem részese sem az Egyezménynek, sem a Jegyzőkönyvnek, vagy előfordulhat, hogy vele kapcsolatosan nem alkalmazható az egyezmény időbeli vagy földrajzi megszorítás miatt és ezért kizárt az egyezmény alapján elismert menekültek köréből. Ebben az esetben folyamodhat a Főbiztoshoz védelemért annak Alapszabálya értelmében.

18. A már említett 428 (V) sz. határozat és a Főbiztos Hivatalának Alapszabálya felhívja a kormányokat a Főbiztos Hivatalával való együttműködésre a menekültügy terén. A Főbiztos a menekültek nemzetközi védelmére kijelölt hatóságként köteles - egyebek mellett - előmozdítani a menekültek védelmét szolgáló egyezmények ratifikálását, valamint

[3] Vö. a 35 és 36. pontokat
[4] Vö. a 108-110 pontokat

ellenőrizni azok végrehajtását.

19. Ez az együttműködés és a hozzá kapcsolódó ellenőrző szerep képezi az alapját a Főbiztos alapvető érdekeltségének/érintettségének az 1951. évi Egyezményre és az 1967. évi Jegyzőkönyvre épülő menekült-meghatározási eljárásban. A szerep, amelyet a Főbiztos a menekült-meghatározási eljárásban betölt, különböző az egyes országokban.

F. Regionális menekültügyi dokumentumok

20. Az 1951. évi Egyezményhez, az 1967. évi Jegyzőkönyvhöz, valamint az Egyesült Nemzetek Főbiztosa Hivatalának Alapszabályához kapcsolódva számos regionális megállapodás, egyezmény, és más dokumentum foglalkozik a menekültekkel, különösen Afrikában, az amerikai kontinensen és Európában. Ezek olyan problémákra térnek ki, mint például a menedéknyújtás, úti okmányok és utazási kedvezmények kérdése stb. Némelyik tartalmaz menekült definíciót, illetőleg a menedékjogra jogosult személy meghatározását is.

21. Latin-Amerikában az alábbi, diplomáciai és területi menedékjoggal kapcsolatos regionális dokumentumok jöttek létre: nemzetközi büntetőjogi szerződés (Montevideo, 1989.), kiadatási megállapodás (Caracas, 1919.), menedékjogi egyezmény (Havanna, 1928.), politikai menedékjogról szóló egyezmény (Montevideo, 1933.), diplomáciai menedékjogról szóló egyezmény (Caracas, 1954.) és területi menedékjogról szóló egyezmény (Caracas, 1954.).

22. Az utóbbi időben keletkezett regionális dokumentumok között tartjuk számon az Afrikai Egységszervezet állam- és kormányfőinek konferenciáján, 1969. szeptember 10-én elfogadott egyezményt, amely a sajátos afrikai menekültügyi kérdésekre ad választ. Az egyezményben szereplő menekült definíció két részből áll. Az első fele megegyezik az 1967. évi Jegyzőkönyv menekült fogalmával (az 1951. évi Egyezmény szerinti meghatározás, annak időbeli és földrajzi megszorítása nélkül). A definíció második része értelmében menekült az a személy is, aki

> *"külső agresszió, megszállás, idegen uralom, vagy a közrendet súlyosan megzavaró, a származási vagy állampolgársága szerinti országa egy részében, illetőleg egész területén bekövetkezett események folytán kényszerül szokásos tartózkodási helyét elhagyni, hogy menedéket keressen a származása vagy állampolgársága szerinti országon kívül".*

23. E Kézikönyv csupán a két univerzális jogi dokumentum: az 1951. évi Egyezmény és az 1967. évi Jegyzőkönyv menekült meghatározását taglalja.

G. A menedék és a menekültek jogállása

24. E Kézikönyv nem foglalkozik olyan, a menekült-meghatározáshoz egyébként szorosan kapcsolódó kérdésekkel, mint például a menedékjog biztosítása vagy a menekültként elismertek kezelése, ellátása.

25. Bár találhatók utalások a Diplomáciai Konferencia záróokmányában és az 1951. évi Egyezmény preambulumában a menedékjogra, az Egyezmény és az 1967. évi Jegyzőkönyv nem tér ki a menedékjog biztosítására. A Menekültügyi Főbiztos mindig azt kérte és kéri az államoktól, hogy nagyvonalú menedékjogi politikát alakítsanak ki az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata (1948.) és az Egyesült Nemzetek Közgyűlése területi menedékjogról szóló határozata (1967. december 14.) szellemében.

26. Az államok területén tartózkodó menekültek kezelését, ellátását az 1951. évi Egyezmény és az 1967. évi Jegyzőkönyv rendelkezései megfelelően rendezik (vö. 12 (ii) pont fent). Továbbá fel kell hívni a figyelmet a Diplomáciai Konferencia záróokmányának ajánlásaira, melynek E./ pontja szól az 1951. évi Egyezmény elfogadásáról:

> *"A Konferenciai azt a reményét fejezi ki a menekültek helyzetére vonatkozó Egyezménnyel kapcsolatban, hogy az olyan értéket képvisel, amely túlmutat a benne foglalt szerződéses kötelezettségeken, és hogy valamennyi nemzet ennek szellemében, a területén tartózkodó menekülteket a lehetőségekhez képest az Egyezményben foglaltak szerinti bánásmódban részesíti még akkor is, ha formálisan ez számára nem kötelező."*

27. Ez az ajánlás segíti az egyes államokat azon gondjaik megoldásában, amelyek olyan személyekkel kapcsolatosan merülnek fel, akiknél a menekültként való elismerés valamennyi feltétele nem áll fenn.

I. RÉSZ

A MENEKÜLT STÁTUSZ MEGHATÁROZÁSÁNAK FELTÉTELEI

I. FEJEZET

ÁLTALÁNOS ELVEK

28. Menekült az, aki megfelel az 1951. évi Egyezmény meghatározásának és abban a pillanatban azzá válik, mihelyt megfelel a definíciónak. A definícióban foglalt feltételeknek a menekültként való formális elismerést megelőzően kell fennállniuk. Nem az elismerés következtében lesz valakiből menekült, az csupán megállapítja, deklarálja valakiről, hogy menekült. A hatósági döntés mindössze (f)elismeri az illető menekült mivoltát.

29. A menekült meghatározási eljárás két szakaszra osztható: az elsőben a kérelem szempontjából releváns tényeket kell feltárni, a második szakaszban pedig az 1951. évi Egyezmény és az 1967. évi Jegyzőkönyv definícióját kell az adott tényállásra alkalmazni.

30. Az 1951. évi Egyezmény menekült definíciója három összetevőből áll: "a teljesítendő feltételek", a "megszüntető okok" és a "kizáró okok".

31. "A teljesítendő feltételek" azok a követelmények, amelyek fennállása esetén menekült lesz valaki. Ez tehát pozitív (inkluzív) megközelítés. A "megszüntető okok" és "kizáró okok" gyűjtőfogalma ezzel ellentétben a negatív meghatározást biztosítja. Az előbbi („megszüntető okok") azokat a feltételeket határozza meg, amelyek értelmében a menekültként való elismerést követően megszűnik a menekült jogállása, míg az utóbbi („kizáró okok") azokat a körülményeket írja le, amikor kizárt az 1951. évi Egyezmény szerinti elismerés, bár a kérelmező formálisan eleget tesz a pozitív meghatározás szerinti követelményeknek.

II. FEJEZET

A TELJESITENDŐ FELTÉTELEK

A. Meghatározások (definíciók)

1. *Korábbi nemzetközi dokumentumokban menekültként meghatározott személyek* ("*statutory refugees*")

32. Az 1951. évi Egyezmény 1. cikk A (1) bekezdése rendelkezik azokról a menekültekről, akik az Egyezményt megelőző nemzetközi dokumentumok értelmében menekültnek tekintendők. E rendelkezés szerint:

> "Az Egyezmény alkalmazásában a „menekült" fogalma alkalmazandó minden olyan személyre, aki
> (1) Menekültnek minősült az 1926. május 12-i és az 1928. június 30-i Megegyezések vagy az 1933. október 28-i és az 1938. február 10-i Egyezmények, az 1939. szeptember 14-i Jegyzőkönyv vagy a Nemzetközi Menekültügyi Szervezet Alapokmánya szerint;
>
> A Nemzetközi Menekültügyi Szervezetnek a fennállása idején hozott, e jogosultságot el nem ismerő határozata nem zárja ki a menekült státusz megadását olyan személyeknek, akik megfelelnek az e rész 2. bekezdésében foglalt feltételeknek."

33. A fenti felsorolás a múlt és jelen közötti kapcsolatteremtést, a menekült különböző időpontokban biztosított nemzetközi védelmének folyamatosságát szolgálja. Amint azt korábban már jeleztük, e nemzetközi dokumentumok mára többnyire már elvesztették jelentőségüket, értékelésüknek e helyen kicsi gyakorlati haszna lenne. Mindazonáltal, ha egy személyt az imént felsorolt bármely dokumentum alapján menekültnek tekintettek, az automatikusan menekültnek tekintendő az 1951. évi Egyezmény szerinti is. Például az úgynevezett "Nansen-útlevéllel"[5] rendelkezők, vagy a Nemzetközi Menekültügyi

[5] "Nansen útlevél": a személyazonosságot igazoló úti okmány , mellyel a háborút megelőző dokumentumok rendelkezései alapján látták el a menekülteket.

Szervezet által kiadott tanúsítványt (*Certificate of Eligibility*) felmutatók az 1951. évi Egyezmény szerinti menekültnek tekintendők, hacsak nem kell velük szemben valamely megszüntető vagy kizáró klauzulát alkalmazni. Az 1951. évi Egyezmény a korábbi dokumentumok szerinti menekültek túlélő gyermekeire is alkalmazandó.

2. *Az 1951. évi Egyezmény általános meghatározása*

34. Az 1951. évi Egyezmény 1. cikk A./(2) bekezdése kimondja, hogy menekült az a személy, aki

> "faji, vallási okok, nemzeti hovatartozása, illetve meghatározott társadalmi csoporthoz tartozása, avagy politikai meggyőződése miatti üldözéstől való megalapozott félelme következtében az állampolgársága szerinti országon kívül tartózkodik, és nem tudja, vagy az üldözéstől való félelmében nem kívánja annak az országnak a védelmét igénybe venni; vagy aki állampolgársággal nem rendelkezve és szokásos tartózkodási helyén kívül tartózkodva, ilyen események következtében nem tud, vagy az üldözéstől való félelmében nem kíván oda visszatérni."

Ennek általános kifejtésére vállalkozunk az alábbiakban.

B. Az egyes kifejezések értelmezése

1. "*1951. január 1. előtt történt események*"

35. Az 1951. évi időhatár magyarázatát a Bevezetés 7. pontja tartalmazza. Ez az időbeli megszorítás mára gyakorlati jelentőségét vesztette az 1967. évi Jegyzőkönyv következtében. Az "események" kitétel értelmezése azon kisszámú részes állam számára bír fontossággal, amely nem részese az 1967. évi Jegyzőkönyvnek.

36. Bár az "események" kitételt nem definiálta az 1951. évi Egyezmény, azt általánosan úgy értelmezték, mint "olyan nagy jelentőségű történéseket, amelyek korábbi változások utóhatásaként létrejövő területi vagy mélyreható politikai változások, vagy szisztematikus, programszerű üldözések"[6]. Az időhatár azon eseményekre vonatkozik, amelyek következtében valaki menekültté vált, és nem arra az időpontra, amikor menekültként elismerték, vagy hazáját elhagyta. A menekült e határidő előtt vagy után is elhagyhatja országát, ha üldözéstől való félelme azon eseményekkel függ össze, amelyek a határidő előtt vagy azok utóhatásaként következtek be.

2. "*üldözéstől való megalapozott félelem*"

a) Általános elemzés

37. Az "üldözéstől való megalapozott félelem" az 1951. évi Egyezmény definíciójának kulcseleme, amely tükrözi az Egyezmény szerzőinek álláspontját a menekült mibenlétének főbb összetevőiről. A félelem, mint releváns indíték általános koncepciója felváltotta a menekültek körének korábbi, kategóriánkénti meghatározását (azaz: olyan meghatározott származású személyek csoportja, amely nem élvez nemzeti védelmet). Mivel a félelem szubjektív természetű, a menedékért folyamodó kérelmének elbírálásába, az eljárásba is szubjektív elemet visz be. A menekült státusz iránti kérelem elbírálása elsősorban a kérelmező állításainak értékelését és csak másodsorban a származási országban kialakult helyzet értékelését követeli.

38. A félelemhez - mint szubjektív feltételhez és az intellektus sajátos állapotához - járul még a "megalapozottság" követelménye. Ez magában foglalja, hogy nem csupán az érintett személy lelkiállapota határozza meg a menekültként való elismerését, mert ezt a lelkiállapotot az objektív helyzetnek is alá kell támasztania. Ily módon a „megalapozott félelem" szubjektív és objektív elemek ötvözete, és annak eldöntése, vajon létezik-e a megalapozott félelem, mindkét elem együttes vizsgálatát igényli.

39. Általánosan elfogadott, hogy kényszerítő ok nélkül senki sem hagyja el otthonát, hazáját, hacsak nem kalandvágyó vagy világutazó. Sokféle ok lehet kényszerítő és méltányolható, ám csupán egy indíték jelölhető meg a menekülés

[6] ENSZ dokumentu: E/1618, 39. oldal

kiváltójaként. A "üldözéstől való megalapozott félelem következtében" kitétel - a fentiekkel összhangban - a sokféle okból egyet speciálisként kiemel, míg az összes többit a menekülés szempontjából irrelevánssá teszi. Így figyelmen kívül maradnak az éhínség vagy a természeti katasztrófák áldozatai, kivéve, ha az Egyezmény szerinti "üldözéstől való megalapozott félelem" következtében *is* kényszerültek hazájuk elhagyására. Az ilyen okok tehát végül relevánsak lehetnek az eljárás során, ezért a kérelmező körülményeit gondosan fel kell tárni, figyelembe kell venni annak érdekében, hogy a konkrét kérelmet/ügyet megértsük.

40. A szubjektív összetevő értékelése elválaszthatatlan a kérelmező személyiségének értékelésétől, mivel azonos körülmények között az emberek pszichológiai reakciói eltérőek. Az egyik ember számára, ha számára politikai vagy vallási meggyőződését semmibe veszik, az élet tűrhetetlenné válik, míg másnak nincs ilyen erős meggyőződése, hite. Az egyik ember hirtelen elhatározással menekül el, más pedig gondosan megtervezi távozását.

41. A definíció szubjektív eleme miatt elkerülhetetlen a kérelmező szavahihetőségének felmérése, amennyiben az ügyben a tényállás a rendelkezésre álló adatok szerint nem teljesen világos. Számításba kell venni a kérelmező személyes, családi hátterét, saját faji-, vallási-, nemzetiségi-, társadalmi- vagy politikai csoporthoz tartozását, saját helyzetértékelését, személyes tapasztalatait - más szóval mindazt, ami jelzésül szolgálhat arra, hogy kérelmének döntő indítéka a félelem. A félelemnek ésszerűnek kell lennie. A szélsőséges, túlzott félelem is lehet azonban megalapozott, ha az eset összes körülményei - beleértve a psziché állapotát - alátámasztják.

42. Ami az objektív összetevőt illeti: értékelni kell a kérelmező állításait. A menekült státusz meghatározását végző hatóságnak nem dolga, hogy „ítélkezzen” a kérelmező származási országában uralkodó viszonyokról. A kérelmező állításait azonban nem lehet elvontan kezelni, azokat a háttérben álló releváns körülményekkel összefüggésben kell tekintetbe venni. A kérelmező származási országát érintő körülmények ismerete - bár nem ez az elsődleges cél - fontos elem a kérelmező szavahihetőségének felmérésében. Általánosságban a kérelmező félelme akkor tekinthető megalapozottnak, ha okszerűen alátámasztja, hogy számára a további tartózkodás származási országában a menekült definíció szerinti okokból elviselhetetlenné vált, illetve ugyanilyen okokból azzá válna, ha oda visszatérne.

43. E megfontolásnak nem feltétlenül kell a kérelmező személyes tapasztalatain alapulnia. Az, ami például a kérelmező barátaival, rokonaival, azonos faji- vagy társadalmi csoporthoz tartozó társával történt jól bizonyíthatja, hogy félelme, miszerint előbb vagy utóbb ő is az üldözés áldozata lett volna, megalapozott. Relevánsak továbbá a származási ország jogszabályai és az, ahogyan azokat alkalmazzák. Minden egyes személy helyzetét mindazonáltal saját lényege, érdeme szerint kell értékelni. Egy jól ismert személyiség esetében az üldözés lehetősége sokkal nagyobb lehet, mint egy ismeretlen személy esetében. Valamennyi ilyen tényezőt, például a kérelmező jellemét, hátterét, befolyását, gazdagságát vagy szókimondó természetét figyelembe véve vonható le a következtetés, hogy az üldözéstől való félelem megalapozott vagy sem

44. Bár a menekült meghatározási eljárás alapesetben egyedi elbírálás alapján történik, mégis előfordulhat, hogy egy egész csoport kényszerül menekülni hasonló körülmények között, melynek következtében a csoport tagjai egyenként is menekültnek tekintendők. Ilyen esetekben a segítségnyújtás gyakran olyan rendkívül sürgető, hogy tisztán gyakorlati okokból nincs lehetőség az egyedi eljárásra a csoport valamennyi tagjánál. Az ilyen “csoportos elbírálásnál” a státusz megállapításának az alapja, hogy a csoport tagjainál hiányzik a bizonyíték az ellentétes tényre, tehát elsődleges bizonyítékon/vélelmen alapul (*prima facie*) menekült státuszuk.

45. Eltekintve az előző pontban jelzett esettől, a menekültként elismerést kérőnek azt az okot kell megjelölnie, amiért személy szerint fél az üldözéstől. Elfogadható a kérelmező üldözéstől való megalapozott félelme, ha az 1951. évi Egyezményben felsorolt bármely oknál fogva már az üldözés áldozatává vált. A definíció „félelem” kitétele azonban nem csupán azokra a személyekre vonatkozik, akiket ténylegesen üldöztek, hanem azokra is, akik meg kívánják kímélni magukat az üldözés kockázatával járó helyzetektől.

46. Az olyan kifejezések, mint "üldözéstől való félelem", vagy akár az “üldözés” általában nem szerepel a menekültek általános szóhasználatában. Egy menedéket kérő a gyakorlatban ritkán hivatkozik az "üldözéstől való félelemre" szó szerint, ez inkább magából a történetből következik, annak része. Miközben a menekülőnek igen határozott véleménye lehet arról, ami miatt szenvednie kellett, valószínűleg lélektani okokból, gyakorta képtelen tapasztalatait, helyzetét politikai kifejezésekkel leírni.

47. Jellegzetes próbája az üldözéstől való félelem megalapozottságának az az eset, amikor a kérelmező érvényes nemzeti útlevéllel rendelkezik. Néha arra hivatkoznak, hogy a nemzeti útlevél megléte azt bizonyítja, a kiállító hatóságok nem kívánják üldözni annak birtokosát, máskülönben nem bocsátották volna ki az útlevelet. Ez bizonyos esetekben igaz lehet, gyakran azonban az útlevél biztosítja az egyetlen legális távozási lehetőséget, hogy megmeneküljön politikai meggyőződésének feltárása nélkül, mert ennek ismertté válása esetén veszélyes helyzetbe kerülne a hatóságokkal szemben.

48. Az útlevél birtoklását tehát nem lehet mindenkor a lojalitás bizonyítékának tekinteni, illetőleg a félelem hiányaként értékelni. Olyan személy is kaphat útlevelet, aki a származási ország számára nem kívánatos és így kívánják biztosítani távozását, továbbá előfordulhat, hogy titokban szerezték meg az útlevelet. Végeredményben tehát az érvényes nemzeti útlevél puszta birtoklása nem lehet akadálya a menekültként való elismerésnek.

49. Másfelől, ha egy kérelmező, nyomós ok nélkül ragaszkodik ahhoz, hogy megtartsa azon ország érvényes útlevelét, amelynek egyébként nem kívánja magát a védelme alá helyezni, akkor kétségessé teszi állításának valódiságát az "üldözéstől való megalapozott félelemmel" kapcsolatban. Az elismerést követően általában ne tartsa magánál nemzeti útlevelét a menekült.

50. Előfordulhat azonban olyan kivételes helyzet, amikor különleges intézkedések keretében, az 1951. évi Genfi Egyezmény rendelkezéseinek megfelelő menekült megőrizheti nemzeti útlevelét, vagy újat szerezhet származási országának hatóságaitól. Például, ha a nemzeti útlevél birtoklása önmagában nem jelenti a származási országba való előzetes engedély nélküli szabad visszatérést – az nem összeférhetetlen a menekült státusszal.

b) Az üldözés fogalma

51. Az üldözésnek nincs általánosan elfogadott meghatározása, bár voltak kísérletek a definiálására, azok kevés eredménnyel jártak. Az 1951. évi Egyezmény 33. cikkéből következően az élet vagy a szabadság veszélyeztetése, ha az faji, vallási, nemzeti hovatartozási okon, vagy politikai meggyőződésen, illetőleg meghatározott társadalmi csoporthoz tartozáson alapszik, - az minden esetben üldözésnek minősül. Az emberi jogok egyéb súlyos megsértése - az előbbiekkel azonos okokból - szintén üldözésnek minősül.

52. Az, hogy más hátrányos, sértő cselekményt vagy fenyegetést üldözésnek kell-e tekintetni, az adott eset körülményeitől függ, beleértve a fentebb már jelzett szubjektív tényezőket. Az üldözéstől való félelem szubjektív jellege miatt értékelni kell a kérdéses személy véleményét és érzéseit. E személyes vélemény és érzések fényében kell figyelembe venni az ellene ténylegesen megtett vagy várható intézkedéseket. Mivel a személy aktuális pszichés állapota és az egyes esetek körülményei igen változóak, rendkívül eltérő, hogy milyen mértékű zaklatást kell üldözésnek tekinteni.

53. További szempont, hogy a kérelmezővel szemben alkalmazott egyes intézkedések nem csak önmagukban számíthatnak üldözésnek (pl. a diszkrimináció egyes megnyilvánulásai), hanem azok - esetenként - más kedvezőtlen tényezőkkel (pl. a származási ország általánosan bizonytalan légköre) társulhatnak. Ilyen helyzetben, a különböző tényezők és összetevők együttesen gyakorolnak hatást a kérelmező tudatára és ésszerűnek minősíthető az üldözéstől való megalapozott félelemre utaló kérelem az „összeadódó okok" alapján (*cummulative grounds*). Mondani sem kell, lehetetlen olyan általános szabályt lefektetni, hogy milyen összeadódó indokok elegendőek a státusz megszerzéséhez. Ez szükségszerűen a körülmények összességétől függ, ideértve az adott eset földrajzi, történelmi és etnográfiai összefüggéseit is.

c) Diszkrimináció

54. A legtöbb társadalomban kisebb-nagyobb mértékben előfordul egyes társadalmi csoportok kezelésének különbözősége. E különbségek miatt a kevésbé kedvező bánásmódban részesülő személyek nem feltétlenül üldözés áldozatai. Csak bizonyos körülmények között éri el a diszkrimináció az üldözés szintjét. Erről akkor van szó, ha a diszkriminatív intézkedések a kérdéses személyekkel szemben alapvetően és lényegesen hátrányos következménnyel járnak, pl.: súlyosan korlátozzák a létfenntartást szolgáló keresethez való jogot, a vallásgyakorláshoz való jogot, vagy a közoktatáshoz való általános hozzáférés jogát.

55. Még ha a diszkriminatív intézkedések önmagukban nem is ilyen súlyosak, akkor is ésszerűvé tehetik az üldözéstől való félelmet, ha a kérelmező tudatában a szorongatottság és a bizonytalanság érzését kelti. Akár üldöztetésnek minősülnek a diszkriminatív intézkedések, akár nem, ezeket az eset összes körülményének fényében kell megítélni. Nyomatékosabb lesz

az üldözéstől való félelemre vonatkozó állítás, ha a kérelmező számos ilyen jellegű megkülönböztető intézkedés áldozatává vált, valamint ahol ezek összeadódnak[7].

d) A büntetés

56. Az üldözést meg kell különböztetni a köztörvényes bűncselekmény miatt járó büntetéstől. Aki ilyen vád vagy bűncselekményért járó büntetés miatt menekül el, az általában nem tekinthető menekültnek. A menekült az áldozata - vagy lehetséges áldozata - az igazságtalanságnak, nem pedig az igazságszolgáltatás elől elrejtőző személy.

57. Esetenként a fenti különbségtétel magyarázatra szorulhat. Egyrészt akkor, ha a köztörvényes bűncselekményben vétkes személy olyan súlyos büntetéssel sújtható, amely kimeríti az üldözés definícióban foglalt fogalmát. Ezen túlmenően, büntetőjogi eljárás a definícióban említett okból kifolyólag (pl.: mert "illegális" vallásoktatásban részesít valaki egy gyermeket) önmagában is üldözésnek minősülhet.

58. Másrészt előfordulhatnak olyan esetek, amikor a köztörvényes bűncselekmény elkövetését súlytó vádtól vagy büntetéstől való félelmen túl az üldözéstől való félelem is megalapozott. Ezekben az esetekben az illető menekült. Figyelembe kell azonban venni, hogy a kérdéses bűncselekmény nem olyan súlyos-e, amely kizárja a menekültként való elismerést az 1951. évi Egyezmény értelmében[8].

59. Annak meghatározása érdekében, hogy egy adott jogi eljárás üldözésnek minősül-e, mérlegelni szükséges, hogy a kérdéses ország jogszabályai megfelelnek-e az általánosan elfogadott emberi jogi követelményeknek. Előfordul, hogy nem az írott jog, hanem annak alkalmazása diszkriminatív. A "közrend" elleni bűncselekmény elkövetéséért - például politikai röplapok terjesztéséért - indított eljárás lényegében a közlemény politikai tartalma miatti egyéni üldözés egyik eszközeként működik.

60. Ilyen esetekben nyilvánvaló nehézséget jelent az eljáró hatóság számára egy másik ország törvényeinek, jogszabályainak az értékelése, ezért a döntést gyakran a saját jogrendjére alapozza, azt tekinti zsinórmértéknek. Ezen túlmenően indokolt, hogy a döntés nemzetközi dokumentumokban foglalt emberi jogi alapelvekre, különösen az emberi jogok nemzetközi egyezségokmányaiban megfogalmazott és a részes államokat kötelező normákra építsen, amelyekhez az 1951. évi Egyezmény részes államai is csatlakoztak.

e) A származási ország jogellenes elhagyásának, valamint az azon kívüli engedély nélküli tartózkodás következményei

61. Egyes államok jogrendje súlyos büntetést helyez kilátásba azon állampolgárok számára, akik jogellenesen elhagyják az országot, vagy engedély nélkül külföldön maradnak. Abban az esetben, ha okkal hihető, hogy az adott személy az ország jogellenes elhagyása, vagy engedély nélküli külföldi tartózkodás miatt súlyos szankcióknak néz elébe, menekültként való elismerése indokolt, amennyiben valószínűsíthető: távozása, illetőleg külföldön maradása az 1951. évi Egyezmény 1. cikk A. (2) bekezdésében meghatározott okokkal függ össze[9].

f) A gazdasági okból vándorlók és a menekültek megkülönböztetése

62. A migránsok olyan személyek, akik a menekült definícióban meghatározott okokon kívüli indítékok alapján, önként hagyják el országukat, hogy máshol településenek le. Lehet, hogy a változás kedvéért, vagy kalandvágyból, illetőleg családi, vagy más egyéni természetű okokból kívánnak elvándorolni. Ha valakit kizárólag gazdasági megfontolások motiválnak, az gazdasági vándor és nem menekült.

63. A gazdasági vándor és a menekült közötti különbségtétel néha épp olyan nehéz, mint a kérelmező származási országában a gazdasági és politikai intézkedések közötti distinkció. Az egyén életét jelentősen befolyásoló gazdasági intézkedések mögött faji, vallási vagy politikai célok, valamely meghatározott társadalmi csoport elleni szándékok húzódhatnak meg. Ahol a gazdasági intézkedések a lakosság egy bizonyos rétegét gazdasági létében ellehetetlenítik (pl.: a kereskedelmi jog megvonása, vagy diszkriminatív, illetőleg súlyosabb adózás bevezetése egyes etnikai, vallási csoport kárára), ott a konkrét körülmények figyelembevételével az intézkedések áldozata menekültté válhat a származási országát

[7] Vö. 53. pont
[8] Vö. 144-156. pontok
[9] Vö. 66. pont

elhagyva.

64. Az, hogy azonos módon kezelhetők-e az általános gazdasági intézkedések áldozatai (vagyis azokat az egész lakossággal szemben, megkülönböztetés nélkül alkalmazzák), az eset körülményeitől függ. Az általános gazdasági intézkedések elleni kifogások önmagukban nem alapozzák meg a menekült státusz iránti kérelmet. Másfelől, ami az első látásra távozásra késztető elsődlegesen gazdasági oknak tűnik, az a valóságban politikai elemeket is magában foglalhat, és lehet, hogy az illető politikai meggyőződése vont maga után komoly következményeket, s így inkább ez a konkrét ok, mintsem a gazdasági intézkedések elleni kifogások.

g) Az üldözők

65. Az üldözés általában egy-egy ország hatóságainak tevékenységéhez kapcsolódik. Eredhet azonban olyan társadalmi csoportoktól is, amelyek nem fogadják el az érintett ország törvényeiben lefektetett alapelveket. Ennek alapja lehet vallási türelmetlenség, amely üldözéssé fajul egy olyan egyébként szekularizált országban, ahol a társadalom számottevő rétegei nem tartják tiszteletben szomszédjuk vallásos hitét. Üldözésnek minősül, ha a helyi lakosság súlyosan diszkriminatív vagy támadó cselekményeket követ el, melyekről tudva a hatóság eltűri azokat, vagy ha a hatóságok nem hajlandók, illetőleg képtelenek a hatékony védelmét biztosítani.

3. "Faji, vallási okok, nemzeti hovatartozása avagy meghatározott társadalmi csoporthoz tartozása, illetőleg politikai meggyőződése miatt"

a) Általános elemzés

66. Ahhoz, hogy a kérelmező menekültnek minősüljön, szükséges, hogy üldözéstől való megalapozott félelme a fenti okokkal összefüggjön. Nincs jelentősége annak, hogy a definícióban megjelölt üldözési okok közül csupán egyetlen, vagy esetleg több is felmerült. Gyakran a kérelmező maga sincs tudatában azoknak az okoknak, amelyek a félelmét megalapozó üldözés mögött húzódnak meg. Mindazonáltal nem az ő kötelessége az ügy elemzése annak érdekében, hogy az okok azonosíthatóak legyenek.

67. A tényállás felderítése során a vizsgálatot végző ügyintéző feladata meggyőződni az üldözéstől való félelem okairól, és meghatározni, hogy az megfelel-e az 1951. évi Egyezmény szerinti definíciónak. Nyilvánvaló, hogy az üldözésnek gyakran egymást átfedő okai vannak. Rendszerint több összetevő vegyül össze. Pl.: egy, a politikai ellenzékhez tartozó személy, aki egyben egy vallási vagy nemzetiségi csoport tagja is, esetleg mindkettő egyszerre, s az okok e kombinációja meghatározó lesz a megalapozott félelem megítélésénél.

b) Faj

68. Ebben az összefüggésben a fajt a legszélesebb értelemben kell érteni, ideértve mindazon etnikai csoportokat, amelyeket a közvélemény ilyenként tart számon. Gyakran ez magában foglalja a közös leszármazás szerinti sajátos társadalmi csoportot, mint a nagyobb populáción belüli kisebbséget. Világszerte faji okokból történő diszkriminációt tekintik az emberi jogok legszembetűnőbb megsértésének. A faji diszkrimináció ezért fontos elem az üldözés fennállásának meghatározásában.

69. A faji alapon történő diszkrimináció gyakorta üldözésnek minősül az 1951. évi Egyezmény értelmében, ha annak eredményeként az érintett emberi méltóságát oly mértékben sértik meg, hogy az összeférhetetlen a legelemibb elidegeníthetetlen emberi jogokkal, vagy ahol a faji korlátok figyelmen kívül hagyása súlyos következményekhez vezet.

70. Egy adott faji csoporthoz tartozás puszta ténye általában nem elegendő a menedékjogi kérelem alátámasztásához. Ugyanakkor lehetséges olyan helyzet, amikor a csoportot érintő speciális körülmények miatt a csoporthoz tartozás önmagában is elegendő az üldözéstől való félelem megalapozásához.

c) Vallás

71. Mind az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata, mind az emberi jogok nemzetközi egyezségokmányai kinyilvánítják a

gondolat-, a lelkiismeret- és a vallásszabadságot, amely magában foglalja az egyén jogát arra, hogy szabadon változtassa vallását, vallásának egyéni vagy közösségi vállalására/kinyilatkoztatására annak oktatásával és a vallási szertartások gyakorlásával, az istentiszteleteken történő részvétellel.

72. A vallási okokból való üldözésnek számos formája létezik. Pl.: annak tiltása, hogy valaki egy adott vallási közösség tagja legyen, vallását egyénileg vagy nyilvánosan gyakorolja, oktassa, illetőleg súlyos következményekkel járó intézkedések foganatosítása azokkal szemben, akik vallásukat gyakorolják, avagy meghatározott vallási közösség tagjai.

73. A meghatározott vallási közösséghez tartozás puszta ténye önmagában általában nem elegendő a menekült kérelem alátámasztásához. Ugyanakkor előfordulhatnak olyan különleges körülmények, amikor a vallási közösségi tagság önmagában is elégséges.

d) Nemzeti hovatartozás

74. Ebben az összefüggésben a "nemzeti hovatartozást" nem lehet csupán állampolgárságként értelmezni. Jelentheti ez egy etnikai vagy nyelvi csoporthoz való tartozást is, és esetenként átfedésben lehet a "faji hovatartozással". A nemzeti hovatartozás miatti üldözés olyan negatív megítélést és intézkedést foglal magában, amely kifejezetten egy nemzeti (etnikai, nyelvi) kisebbség ellen irányul, és meghatározott körülmények között e kisebbséghez tartozás puszta ténye önmagában megalapozhatja az üldözéstől való félelmet.

75. Azokban az államokban, ahol két vagy több nemzeti (etnikai, nyelvi) csoport él együtt, kialakulhatnak konfliktushelyzetek, üldözést jelentő, vagy az üldözés veszélyével fenyegető helyzetek is. Gyakran nem egyszerű megkülönböztetni a nemzeti hovatartozáson és a politikai meggyőződésen alapuló üldözést, amikor nemzeti csoportok közötti konfliktus politikai mozgalmakkal párosul, különösen, ha a politikai mozgalmat sajátos "nemzeti" mozgalomként határozzák meg.

76. Bár a nemzeti hovatartozás miatti üldözéstől leggyakrabban nemzeti kisebbségek tagjai tartanak, számos példa van arra több földrészen, hogy a többségi csoport tagja az uralkodó kisebbség üldözésétől tarthat.

e) Meghatározott társadalmi csoporthoz tartozás

77. A "meghatározott társadalmi csoport" kitétel általában a hasonló hátterű, szokású vagy társadalmi státuszú személyeket foglal magában. Az üldözéstől való félelem ennek megfelelően gyakran átfedésbe kerülhet az egyéb okból, így faji, vallási vagy nemzeti hovatartozás miatti üldözéstől való félelemmel.

78. Meghatározott társadalmi csoporthoz tartozás lehet a gyökere az üldözésnek, ha nem hisznek egy csoport kormány iránti lojalitásában, vagy a csoport politikai szemléletmódja, tagjainak előélete, gazdasági tevékenysége miatt, illetőleg, azért mert a csoport létét, mint olyant, a kormánypolitika érvényesítését akadályozó tényezőnek tekintik.

79. Pusztán a sajátos társadalmi csoporthoz tartozás általában nem elegendő a menekült státusz megalapozásához. Ugyanakkor lehetnek olyan különleges körülmények, amelyek hatására önmagában e tagság elegendő alap lehet az üldözéstől való félelemhez.

f) Politikai meggyőződés

80. Önmagában az, hogy valakinek a politikai meggyőződése különbözik a kormányétól, még nem alapozza meg a menekült státusz iránti kérelmet, és a kérelmezőnek kell alátámasztani, hogy e meggyőződése miatt üldözéstől fél. Ez azt feltételezi, hogy a kérelmező politikai meggyőződését a hatóságok nem tolerálják, mert kritikus politikájukkal, illetőleg módszereikkel kapcsolatban. Ez pedig azt feltételezi, hogy a kérelmező véleménye a hatóságok tudomására jusson, illetve azt neki tulajdonítsák. Egy tanár vagy egy író politikai meggyőződése nyilvánvalóbb lehet, mint egy kevésbé szem előtt lévő személyé. A kérelmező meggyőződésének viszonylagos súlya vagy tartóssága - amennyire az eset összes körülményéből az megállapítható - szintén jelentőséggel bír.

81. Miközben a definíció a "politikai meggyőződése miatti" üldözést említi, nem lehet mindig oksági kapcsolatot találni a kifejezésre juttatott meggyőződés és a kérelmező által elszenvedett, vagy benne félelmet kiváltó intézkedések között.

Ezeket az intézkedéseket csak ritkán alapozzák kifejezetten a "meggyőződésre". Sokkal gyakrabban fordul elő, hogy ezen intézkedések büntetőjogi szankciók formáját öltik a fennálló hatalom ellen elkövetett "bűncselekmények" miatt. Meg kell tehát állapítani, milyen a kérelmező indítékainak hátterében álló politikai meggyőződése, mert ez az a tény, amely elvezetett, illetve vezethet a kérelme alapjául szolgáló üldözéstől való félelemhez.

82. Mint fentebb jeleztük, a "politikai meggyőződés miatti üldözés" feltételezi, hogy a kérelmező az általa vallott nézeteket kifejezésre juttatta, illetőleg az a hatóságok tudomására jutott. Előfordulhat azonban olyan eset is, amikor a kérelmező egyáltalán nem adott hangot meggyőződésének, ám annak szilárdsága miatt ésszerűen feltételezhető, hogy az előbb vagy utóbb kifejezésre juttatja, s ily módon konfliktusba fog kerülni a hatóságokkal. Amennyiben mindez okszerűen feltételezhető, a kérelmező politikai meggyőződése miatt üldözéstől való félelme megállapítható.

83. Ha a kérelmező politikai meggyőződése miatti üldözésre hivatkozik, nem kell bizonyítani, hogy származási országának hatóságai már az ország elhagyása előtt ismerték politikai meggyőződését. Eltitkolhatta politikai véleményét, és sohasem szenvedett semmiféle megkülönbözetéstől vagy üldözéstől. Ugyanakkor annak puszta ténye, hogy nem kívánja magát kormánya védelme alá helyezni, avagy megtagadja a visszatérést, felfedi a kérelmező egyenes szándékát, és okot adhat az üldözéstől való félelemre. Ilyen körülmények között a megalapozott félelem próbája annak a számbavételén alapulhat, hogy milyen politikai következményekkel kell szembenéznie a kérelmezőnek visszatérése esetén. Ez különösen az utóbb menekültté válók (*sur place*) fogalmára vonatkozik[10].

84. Amikor valaki büntető eljárásnak vagy büntetésnek van kitéve politikai bűncselekmény elkövetése miatt, különbséget kell tennünk aszerint, hogy az eljárás/büntetés alapja a politikai meggyőződés, vagy a politikailag motivált cselekmény. Ha a büntetőeljárás tárgya politikai indítékból elkövetett cselekmény, és a várható büntetés összhangban van az adott ország általános jogrendjével, az ilyen üldözéstől való félelem nem alapozza meg önmagában a menekültként való elismerést.

85. Az, hogy egy politikai bűncselekményt elkövető egyben menekültnek is tekinthető-e, sok más egyéb tényezőtől függ. A bűncselekmény miatti üldözés a körülmények függvényében lehet, hogy csupán ürügyül szolgált az elkövető politikai nézetei, illetve annak kifejezése miatti megbüntetéséhez. Másfelől okunk lehet azt hinni, hogy a politikai bűncselekmény elkövetőjét túlzott vagy önkényes büntetésnek vetnék alá az állítólagos bűncselekmény miatt. Az ilyen túlzott vagy önkényes büntetést üldözésnek kell minősíteni.

86. Annak meghatározásában, hogy egy politikai bűncselekményt elkövető személy menekültnek tekinthető-e, a következő tényezőket is figyelembe kell venni: a kérelmező személyisége, politikai meggyőződése, a cselekmény mögötti indíték, az elkövetett cselekmény jellege, a büntetőeljárás természete és indítékai, végül a büntetőeljárást megalapozó törvény természete, milyensége. Ezen összetevők bizonyíthatják, hogy az érintett személy az üldözéstől fél, nem pedig az általa elkövetett cselekménynek a jog keretein belül maradó következményeitől.

4. "*az állampolgársága szerinti országon kívül*"

a) Általános elemzés

87. Ebben az összefüggésben az "állampolgársága szerinti országon kívül" kitétel azokra a személyekre vonatkozik, akik állampolgársággal rendelkeznek, szemben a hontalanokkal. Az esetek többségében a menekültek megőrzik származási országuk állampolgárságát.

88. A menekült státusz általános követelménye, hogy a kérelmező, ha állampolgársággal rendelkezik, az állampolgársága szerinti országon kívül tartózkodjon. E szabály alól nincsen kivétel. A nemzetközi védelemnek mindaddig nincs szerepe, amíg egy személy a származási országának joghatósága szerinti területen tartózkodik[11].

89. Ha a kérelmező üldözéstől való félelmére hivatkozik az állampolgársága szerinti állammal kapcsolatosan, meg kell

[10] Vö. 94-96. pontok

[11] Bizonyos országokban, különösen Latin-Amerikában létezik a "diplomáciai menedékjog" szokása, azaz menedék biztosítása politikai okból menekülőknek, külföldi nagykövetségeken. Ily módon a menedéket nyert személy kikerül az állam joghatósága alól, bár nem tartózkodik annak területén kívül és ezért nem tekinthető az 1951. évi Egyezmény szerint menekültnek. A nagykövetségek korábbi "területén kívüliségének" elvét felváltotta a "sérthetetlenség" elve a diplomáciai kapcsolatokról rendelkező 1961. évi Bécsi Egyezmény értelmében.

állapítani, hogy valóban rendelkezik-e azon ország állampolgárságával. Ugyanakkor bizonytalan lehet, hogy egyáltalán van-e valamilyen állampolgársága. Lehet, hogy ő maga sem tudja, vagy tévesen állítja, hogy valamilyen állampolgársággal bír, vagy hontalan. Amennyiben az állampolgársága egyértelműen nem állapítható meg, menekültként való elismerése a hontalanokéhoz hasonló módon történhet, azaz az állampolgársága szerinti ország helyett legutolsó szokásos tartózkodási helyét kell figyelembe venni[12] .

90. Amint már említettük, a kérelmező üldözéstől való megalapozott félelmének az állampolgársága szerinti állammal szemben kell fennállnia. Amennyiben nincs ilyen félelme az állampolgársága szerinti állammal összefüggésben, úgy elvárható, hogy annak védelme alá helyezi magát. Nincs szüksége a nemzetközi védelemre, és így nem menekült.

91. Az üldözéstől való félelemnek nem kell mindig kiterjednie a menekült állampolgársága szerinti ország egész területére. Így etnikai összecsapások vagy jelentős, polgárháborús körülményekkel járó zavargások esetén az üldözés, ha valamely sajátos etnikumot vagy nemzetiségi csoportot érint, az ország egy részében is előállhat. Ezen esetekben nem zárható ki valaki a menekült státuszból, pusztán azért, mert menedéket kereshetett volna az ország egy másik részén, akkor, ha az összes körülményt figyelembe véve mindez ésszerűen nem várható el tőle.

92. Azon személyeknél, akik többes állampolgársággal rendelkeznek, a 106-107. pontokat alkalmazzuk.

93. Az állampolgárságot a nemzeti útlevél birtoklásával lehet bizonyítani. A birtoklás ténye megalapozza azt a megdönthető vélelmet (*prima facie*), hogy az útlevél felmutatója az azt kibocsátó ország polgára, hacsak maga az útlevél mást nem tartalmaz. Ha az útlevél birtokosa nemzeti útlevéllel rendelkezik, amely jelzi, hogy annak felmutatója az okmányt kibocsátó állam polgára, azonban ő mégis azt állítja, hogy nem rendelkezik a kibocsátó ország állampolgárságával, akkor alá kell támasztania kijelentését (pl.: bizonyítja, hogy ún. "szívességi útlevélről" van szó, amelyet kivételesen külföldiek részére állítanak ki a nemzeti hatóságok). Mindazonáltal az útlevél birtokosának azon puszta kijelentése, hogy az útlevelet utazási célokra "szívességi" alapon bocsátották ki részére, önmagában nem elegendő az állampolgársággal kapcsolatos vélelem megdöntésére. Bizonyos esetekben be lehet szerezni a szükséges információt az útlevelet kibocsátó hatóságtól. Amennyiben azonban ez ilyen módon nem hozzáférhető, illetve ésszerű időn belül nem szerezhető be, az eljárást lefolytatónak a kérelmező szavahihetőségéről kell döntenie, mérlegelve a tényállás egyéb elemeit.

***b) Utóbb menekültté válók* (*sur place refugees*)**

94. Az követelmény, hogy a menekültnek az országán kívül kell tartózkodnia, nem jelenti az ország jogellenes elhagyását, vagy az "üldözéstől való megalapozott félelem" meglétének szükségességét a kiutazáskor. Lehet, hogy valaki akkor határozza el menekült kérelmének benyújtását, amikor egy ideje már külföldön tartózkodik. Azt a személyt, aki az országa elhagyásakor még nem volt menekült, de egy későbbi időpontban azzá vált "*sur place*" menekültnek nevezzük.

95. Utóbb válik menekültté, akinek származási országában a távollétében merülnek fel az azt kiváltó okok. Diplomaták és más külszolgálatot teljesítők, hadifoglyok, diákok, vendégmunkások és mások, külföldi tartózkodásuk alatt a tartózkodási helyükön kérnek és kapnak menekült státuszt.

96. Saját magatartásának eredményeként válhat valaki utóbb menekültté, ha például szoros kapcsolatot tart fenn menekültként elismert személyekkel vagy kifejezi politikai nézeteit a tartózkodási helye szerinti országban. A körülményeket gondosan tanulmányozni kell annak megítéléséhez, hogy az ilyen cselekmények kellően megalapozzák-e az üldözéstől való félelmet. Tekintetbe kell venni különösen azt, hogy ezekről a cselekményekről tudomást szerezhetnek-e a kérelmező származási országának hatóságai és miként vélekedhetnek róluk.

5. "és nem tudja, vagy az üldözéstől való félelmében nem kívánja annak az országnak a védelmét igénybe venni"

97. Eltérően az alábbi 6. részben szereplőktől, itt állampolgársággal rendelkezőkről van szó. A menekült, akár mert nem képes, akár, mert nem kívánja a kormány védelme alá helyezni magát, mindig olyan személy, aki e védelemben nem részesül.

98. Az, hogy nem tudja magát e védelem alá helyezni, olyan körülményeket foglal magában, amelyek kívül esnek a

[12] Lásd a 101-105. pontokat

kérdéses személy szándékán. Lehet például háború, polgárháború, vagy más zavargás, amely megakadályozza az állampolgársága szerinti országot e védelem kiterjesztésében, vagy amely hatástalanná teszi a védelmet. Lehetséges, hogy az állampolgársága szerinti ország védelmét megtagadták a kérelmezőtől. Az így megtagadott védelem megerősítheti, illetőleg tovább növelheti a kérelmező üldözéstől való félelmét, és valóban az üldözés eleme lehet.

99. A védelem visszautasítását az eset valamennyi körülményének figyelembevételével kell meghatározni. Előfordul, hogy a kérelmezőtől megtagadtak különböző szolgáltatásokat (pl.: a nemzeti útlevelet, vagy az útlevél érvényességének meghosszabbítását, vagy a visszafogadást a származási ország területére), amelyek többi honfitársa számára általában biztosítottak, úgy ez a védelem megtagadásaként értékelhető a definíció értelmében.

100. A "nem kívánja" kitétel olyan menekültekre vonatkozik, akik visszautasítják az állampolgárságuk szerinti kormány védelmét. Ez összefüggésben áll az "ezen okok miatti félelmével". Amennyiben valaki hazája védelme alá kívánja magát helyezni, e szándék általában összeegyeztethetetlen lesz azzal a kijelentésével, hogy az "üldözéstől való megalapozott félelmében" az országon kívül tartózkodik. Amennyiben az állampolgárság szerinti ország védelme elérhető, és ha nincs alap annak a félelem miatti visszautasítására, úgy a kérdéses személynek nincs szüksége nemzetközi védelemre, és így nem menekült.

6. "vagy aki állampolgársággal nem rendelkezve és korábbi szokásos tartózkodási helyén kívül tartózkodva ilyen események következtében nem tud vagy az üldözéstől való félelmében nem kíván oda visszatérni"

101. E hontalan menekültekre vonatkozó fordulat párhuzamosan értelmezhető az állampolgársággal rendelkezőkkel kapcsolatosan írtakkal. A hontalan menekültek esetében az "állampolgársága szerinti ország" kitétel helyébe a "szokásos tartózkodási hely szerinti ország" lép, akárcsak a "nem kívánja magát a ....védelme alá helyezni" esetében, mert azt a "nem kíván oda visszatérni" váltja fel. A hontalan menekülteknél a korábbi szokásos tartózkodás országa "védelme alá helyezés" természetesen nem merülhet fel. Továbbá, ha egyszer a hontalan elhagyta a korábbi szokásos tartózkodási helye szerinti országot, a definícióban jelzett okoknál fogva általában képtelen oda visszatérni.

102. Meg kell jegyezni, hogy nem minden hontalan személy menekült. Nekik azért kell a korábbi szokásos tartózkodási hely szerinti országon kívül tartózkodniuk, mert a definícióban jelzett okok késztették erre őket. Amennyiben ezen okok nem állnak fenn, a hontalan személy nem menekült.

103. A menekülés okait a "korábbi szokásos tartózkodási hely szerinti országgal" összefüggésben kell megvizsgálni, amelyre az állítólagos félelem vonatkozik. Ezt az 1951. évi Egyezmény kidolgozói úgy határozták meg, hogy az "ország, amelyben tartózkodott, és ahol üldözték vagy attól tart, hogy visszatérése esetén üldöznék".

104. Lehetséges, hogy a hontalan személynek egynél több országban volt korábban szokásos tartózkodási helye, és nem csak egy országgal kapcsolatosan félhet üldözéstől. A meghatározás nem támasztja azt a feltételt, hogy mindegyik országgal kapcsolatosan teljesülniük kell a követelményeknek.

105. Ha egyszer a hontalan személyt menekültnek nyilvánították a "korábbi szokásos tartózkodási helye szerinti ország" vonatkozásában, semmilyen jövőbeli változás a tartózkodási helyül szolgált ország vonatkozásában nem érinti a menekült státuszát.

7. Kettős vagy többes állampolgárság

Az 1951. évi Egyezmény 1. cikk A./(2) bekezdése:
„Olyan személy esetében, aki több állampolgársággal rendelkezik, az „állampolgársága szerinti ország" kifejezés jelenti mindazokat az országokat, amelyeknek e személy az állampolgára, és nem tekinthető az állampolgársága szerinti ország védelmét nélkülöző személynek az, aki megalapozott félelmen alapuló érvényes okok nélkül nem vette igénybe azon országok valamelyikének védelmét, amelynek állampolgára".

106. Ennek az értelmező klauzulának a célja az, hogy kizárja a menekült státuszból mindazokat a személyeket, akik kettős vagy többes állampolgársággal rendelkezve igénybe vehetik legalább az egyik állampolgárság szerinti ország védelmét. Amennyiben hozzáférhető a nemzeti védelem, úgy az előnyt élvez a nemzetközivel szemben.

107. A kettős vagy többes állampolgársággal rendelkező kérelmező esetének vizsgálatakor különbséget kell tenni a csupán

jogi értelemben vett állampolgársággal rendelkezés és a kérdéses állam ténylegesen igénybe vehető védelme között. Lehetnek olyan esetek, amikor a kérelmező az állampolgársága szerinti országgal kapcsolatosan nem említ félelmet, de ez az állampolgárság nem tekinthető ténylegesnek, mivel nem vonja maga után a polgároknak általában biztosítandó védelmet. Ilyen körülmények között a második állampolgársággal rendelkezés nem lesz összeegyeztethetetlen a menekült státusszal. Az a szabály, hogy csak a védelemre irányuló kérés, majd az arra kapott elutasítás esetén tekinthető az adott állampolgárság hatástalannak. Ha nincs kifejezett visszautasító válasz a védelem iránti kérésre, az ésszerű időn belüli válasz elmaradása visszautasításként értékelhető.

8. Földrajzi hatály

108. Amikor kidolgozták az 1951. évi Egyezményt, számos állam kifejezte azon óhaját, hogy ne fogadjanak el olyan kötelezettségeket, amelyek terjedelme előre nem látható E kívánság vezetett az 1951-es időhatár egyezménybe foglalásához (amelyre korábban már hivatkoztunk, lásd a 35-36. pontokat). Egyes kormányok kezdeményezésére, az 1951. évi Egyezmény lehetővé teszi a szerzõdő államok számára, hogy korlátozzák az Egyezmény szerinti kötelezettségeiket azon személyekre, akik Európában bekövetkezett események következtében váltak menekültté.

109. Az Egyezmény 1. cikk B./(1) és (2) bekezdései értelmében:

1. "Az Egyezmény alkalmazásában az 1. cikk A. részében szereplő az „1951. január 1-je elõtt történt események" kifejezés vagy

a.) „az Európában 1951. január 1. előtt történt eseményeket", vagy pedig

b.) „az Európában vagy máshol 1951. január 1. előtt történt eseményeket" jelenti; és minden Szerződő Államnak aláíráskor, megerősítéskor vagy csatlakozáskor nyilatkoznia kell arról, hogy e jelentések közül melyiket alkalmazza az Egyezményből fakadó kötelezettségeire.

2. Bármely Szerződő Állam, amely az a.) változatot fogadta el, a b.) változat elfogadásával bármikor kiterjesztheti kötelezettségeit, ha erről írásban értesíti az Egyesült Nemzetek Főtitkárát".

110. Az 1951. évi Egyezmény részes államai közül 1992-ig kilenc fenntartotta az a.) változat szerinti megszorítást („Európában történt események"). A földkerekség többi részéről származó menekültek ezen országokban is gyakorta kapnak menedéket, de nem menekült státuszt az 1951. évi Egyezmény rendelkezései szerint.

III. FEJEZET

MEGSZÜNTETŐ KLAUZULÁK

A. Általános kérdések

111. Az úgynevezett "megszüntető klauzulák" (1951. évi Egyezmény 1. cikk C. rész (1)-(6) bekezdés) részletezik azokat a körülményeket, amelyek alapján a menekült státusz megszűnik. Ezek alapja az a megfontolás, hogy a nemzetközi védelmet nem biztosítják akkor, ha annak szükségessége vagy indokoltsága a továbbiakban nem áll fenn.

112. Ha valakinek egyszer elismerték a menekült státuszát, az mindaddig fennáll, amíg a menekült nem kerül valamely megszüntető okokat taglaló klauzula hatálya alá[13]. A menekült státusz meghatározásának ez a szigorú megközelítése abból az igényből fakad, hogy a menekült biztonságban tudhassa magát, státuszát ne vizsgálják állandóan felül a származási országban uralkodó állapotokban beállott időleges változások fényében, ha azok nem alapvető jelentőségűek.

113. Az 1951. évi Egyezmény 1. cikk C. pontja kimondja, hogy

"Megszűnik az Egyezmény alkalmazhatósága az A. rész rendelkezéseinek hatálya alá tartozó olyan személy esetében, aki

(1) önkéntesen ismét igénybe vette az állampolgársága szerinti ország védelmét, vagy

[13] A megszüntető okok ellenére fennmaradó státuszról lásd a 135-139. pontokat.

(2) elveszett állampolgárságát önkéntesen visszaszerezte, vagy

(3) új állampolgárságot szerzett és élvezi az új állampolgársága szerinti ország védelmét, vagy

(4) önkéntesen visszatelepült abba az országba, amelyet elhagyott, vagy amelyen kívül maradt az üldözéstől való félelmében, vagy

(5) Már nem utasíthatja el állampolgársága szerinti országa védelmének igénybevételét, mivel megszűntek azok a körülmények, amelyek alapján őt menekültként elismerték. E bekezdés nem alkalmazható az e cikk A.(1) részének hatálya alá tartozó olyan menekültre, aki korábbi üldözéséből fakadó parancsoló okokat tud az állampolgársága szerinti országa védelmének visszautasítására felhozni;

(6) Bár nem rendelkezik állampolgársággal, visszatérhet abba az országba, ahol korábbi szokásos tartózkodási helye volt, mivel megszűntek azok a körülmények, amelyekkel kapcsolatban őt menekültként elismerték. E bekezdés nem alkalmazható az e cikk A./(1) bekezdés hatálya alá tartozó olyan menekültre, aki korábbi üldözéséből fakadó parancsoló okokat tud a korábbi szokásos tartózkodási helyére való visszatérés visszautasítására felhozni."

114. A hat megszüntető ok közül az első négy a menekült helyzetében bekövetkezett olyan változásokra reagál, amelyeket maga a menekült idézett elő, nevezetesen:

1. önkéntesen újra igénybe vette az állampolgársága szerinti nemzeti védelmet,

2. önkéntesen visszaszerezte állampolgárságát,

3. új állampolgárságot szerzett,

4. önkéntesen visszatelepült az üldözés miatti félelmében elhagyott országba.

115. Az utolsó két megszüntető klauzula - (5) és (6) bekezdés - azon a megfontoláson alapul, hogy a továbbiakban már nem indokolt a nemzetközi védelem, mivel az üldözéstől való félelem miatt elhagyott országban megszűntek a menekültté nyilvánítást kiváltó okok.

116. A megszüntető klauzulák negatív jellegűek és taxatív felsorolást tartalmaznak. Ezeket tehát megszorítóan kell értelmezni, és nem lehet további indokokat alkalmazni az előbbiek analógiájára a státusz visszavonása érdekében. Szükségtelen megjegyezni, ha a menekült, bármely okból nem kívánja a továbbiakban fenntartani státuszát, nem lehet kényszeríteni a menekült státusz és a nemzetközi védelem további igénybevételére.

117. Az Egyezmény 1. cikk C. pontja nem tér ki a menekült státusz törlésére. Lehet, hogy olyan körülmények kerülnek felszínre, amelyek szerint a kérdéses személyt soha sem lehetett volna menekültként elismerni. Pl.: nyilvánvalóvá válik, hogy a menekült státusz elismerésének az alapja a tényekkel kapcsolatos megtévesztés, vagy a kérdéses személy másik állampolgársággal rendelkezik, vagy a kizáró klauzulák valamelyikét kellett volna alkalmazni valamennyi releváns tény ismeretében. Ilyen esetekben a státuszra vonatkozó döntést általában meg kell semmisíteni.

B. Az egyes kifejezések értelmezése

1. A nemzeti védelem önkéntes, ismételt igénybevétele

Az 1951. évi Egyezmény 1. cikk C.(1) bekezdése:

"Önkéntesen ismét igénybe vette az állampolgársága szerinti ország védelmét."

118. Ez a megszüntető klauzula arra az állampolgársággal rendelkező menekültre vonatkozik, aki az állampolgársága szerinti országon kívül tartózkodik. (Az állampolgársága szerinti országba visszatérő menekültről, a negyedik megszüntető klauzulában van szó, amely a visszatelepülő menekültről rendelkezik.) Annak a menekültnek, aki önkéntesen újra igénybe vette a nemzeti védelmet, már nincs szüksége a nemzetközi védelemre, mert nyilvánvalóvá tette, hogy többé nem igaz a fordulat, hogy "nem tudja, illetőleg nem kívánja igénybe venni az állampolgársága szerinti ország védelmét."

119. Ez a megszüntető klauzula három követelményt foglal magában:

a) önkéntesség: a menekült cselekedetének önkéntesnek kell lennie,

b) szándék: a menekült szándékának arra kell irányulnia, hogy cselekményével ismét igénybe vegye állampolgársága szerinti ország védelmét,

c) a védelem ismételt igénybevétele: a menekültnek valóban meg kell szeretnie a védelmet

120. Ha a menekült nem önkéntesen cselekszik, nem szűnik meg a menekült mivolta. Ha egy hatóság, például a tartózkodás helye szerinti ország hatósága nyomására tett akarata ellenére olyasmit, amely állampolgársága szerinti ország védelmének újbóli igénybevételeként értelmezhető, (például ezért fordult nemzeti útlevélért a konzulátushoz) - pusztán e nyomásnak engedelmeskedve nem szűnik meg a menekült státusz. Lehet, hogy rajta kívül álló okok kényszerítik az állampolgársága szerinti ország védelmének igénybevételére, erre irányuló lépések megtételére. Például lehetséges, hogy keresetet kell benyújtania válása ügyében saját országában, mert másként a házasság felbontását nemzetközileg nem ismerik el. Az ilyen cselekmény nem tekinthető "a védelem újbóli önkéntes igénybevételének" és nem fosztja meg a menekültet a státuszától.

121. Annak meghatározásakor, vajon a menekült státusz elveszett-e ilyen körülmények miatt, különbséget kell tennünk a nemzeti védelem tényleges megszerzése és a nemzeti hatóságokkal történő alkalomszerű, illetve véletlenszerű kapcsolatteremtés között. Ha a menekült nemzeti útlevélért folyamodik, vagy annak megújítását kéri és azt meg is kapja, ellenkező bizonyíték hiányában feltételezhető, hogy az állampolgársága szerinti ország védelmének igénybevételére irányul a szándéka. Másfelől, ha olyan okmányok iránti kérelemmel fordul nemzeti hatóságaihoz, amelyekért nem állampolgároknak is folyamodniuk kell - pl.: születési vagy házassági anyakönyvi kivonat, illetőleg más hasonló szolgáltatások esetén -, úgy az nem tekinthető a védelem újbóli igénybevételének.

122. Csak akkor tekinthető a menekült újból védelem alatt állónak, ha az állampolgársága szerinti ország hatóságaitól kért védelmet valóban biztosítják számára. A leggyakoribb esete a védelem igénybevételének, amikor a menekült az állampolgársága szerinti országba vissza kíván térni. Pusztán a hazatelepülésre irányuló kérelem előterjesztése azonban nem szünteti meg a menekült státuszt. Ugyanakkor azonban, azt a tényt, hogy megszerezte a beutazási engedélyt vagy a hazatérést szolgáló nemzeti útlevelet, ellenkező bizonyítékok hiányában, a menekült státusz megszűnéseként kell értékelni.[14] Mindez azonban nem zárja ki azonban például az Egyesült Nemzetek Menekültügyi Főbiztosa által a menekülteknek nyújtandó segítséget, amely a visszatérést hivatott előmozdítani.

123. A menekült önkéntesen nemzeti útlevelet szerezhet akár azért, hogy a származási ország védelme alá helyezze magát, bár közben az országon kívül tartózkodik, akár azért, mert visszatérni kíván abba az országba. Amint már kifejtettük, az ilyen dokumentum elfogadása általában megszünteti a menekült státuszát. Ha ezt követően lemond e szándékáról, a menekült státuszt ismételten meg kell határozni. E menekültnek magyarázatot kell adnia arról, miért változtatta meg szándékát, és be kell mutatnia, hogy nem következett be a menekültként való elismerés eredeti körülményeiben alapvető változás.

124. Az, hogy valaki nemzeti útlevelet szerzett, vagy annak érvényességét kivételes körülmények között meghosszabbították, még nem vonja maga után a menekült státusz megszűnését (vö. 120. pont fentebb). Erre lehet példa, ha a nemzeti útlevél tulajdonosa nem térhet vissza az állampolgársága szerinti országba, csak külön beutazási engedéllyel.

125. Ha egy menekült meglátogatja szülőföldjét, mégpedig nem nemzeti útlevéllel, hanem például a tartózkodási helye szerinti ország által kibocsátott úti okmánnyal, bizonyos államok ezt úgy tekintik, mint aki a hazája védelmét újból igénybe vette, és így elveszítette a menekült státuszt az idézett megszüntető klauzula miatt. Az ilyen esetekben az eset valamennyi lényeges körülménye alapján kell dönteni. Idős vagy beteg szülők meglátogatása a származási országgal való kapcsolat másfajta tolerálását igényli, mint a származási ország rendszeres látogatása, az ott töltött szabadság, illetőleg üzleti kapcsolatok létesítését szolgáló utazás.

[14] Az előbbiek azokra a menekültekre alkalmazandók, akik még a származási országukon kívül tartózkodnak. Meg kell jegyezni, hogy a negyedik megszüntető klauzula szerint bármely menekült megszűnik menekültnek lenni, ha az állampolgársága vagy korábbi szokásos tartózkodási helye szerinti országba önkéntesen visszatelepült.

2. Az állampolgárság önkéntes visszaszerzése

Az 1951. évi Egyezmény 1. cikk C.(2) bekezdése:

> "elveszett állampolgárságát önként visszaszerezte"

126. Ez a klauzula hasonlít az előzőre. Olyan esetekben alkalmazzák, amikor a menekült elvesztette azon ország szerinti állampolgárságát, amellyel kapcsolatosan az üldözéstől való félelmét megalapozottnak minősítették, majd ezt az állampolgárságot önként visszaszerezte.

127. Míg az előző klauzula szerint (1. cikk C.(1) bekezdés) az állampolgársággal rendelkező személynek azért szűnik meg a menekült státusza, mert az ilyen módon elérhető védelmet ismét igénybe vette, addig e kitétel értelmében (1. cikk C.(2) bekezdést) a menekült státusz megszűnésének oka a korábban elvesztett állampolgárság visszaszerzése[15].

128. Az állampolgárság visszaszerzésének önkéntesnek kell lennie. Nem minősül ilyennek a törvényi vagy a rendeleti úton életbe léptetett lehetőség az állampolgárság biztosítására, kivéve, ha az állampolgárság kifejezetten vagy hallgatólag a fél elfogadásán alapszik. Nem szűnik meg a menekült státusza annak a személynek, aki szabad választással visszaszerezhette volna korábbi állampolgárságát, kivéve, ha élt ezzel a joggal. Ha az elvesztett korábbi állampolgárságot törvény biztosítja, amelynek értelmében a lehetőség visszautasítható, és a menekült, a lehetőségek ismeretében nem él a visszautasítás jogával - ez az állampolgárság önkéntes visszaszerzésének minősül, kivéve, ha különleges indokkal alá tudja támasztani, hogy valójában nem állt szándékában az elvesztett állampolgárságát visszaszerezni.

3. Új állampolgárság és az annak megfelelő védelem megszerzése

Az 1951. évi Egyezmény 1. cikk C.(3) bekezdése:

> "új állampolgárságot szerzett és élvezi az új állampolgársága szerinti ország védelmét".

129. Hasonlóan a korábbi, az állampolgárság visszaszerzésére vonatkozó megszüntető oknál, e harmadik megszüntető klauzulánál is abból az alapelvből indulunk ki, hogy aki nemzeti védelmet élvez, annak nincs szüksége a nemzetközi védelemre.

130. Az állampolgárság, amelyet újonnan szerez a menekült, általában a tartózkodási helye szerinti országé. Az egyik országban élő menekült azonban, bizonyos esetekben megszerezheti egy másik ország állampolgárságát. Ilyen esetben megszűnik a menekült státusza, amennyiben az új állampolgársága szerinti ország védelmet biztosít. Ez a feltétel abból a fordulatból következik, amely szerint "élvezi az új állampolgársága szerinti ország védelmét".

131. Ha az a személy, akinek menekült státusza új állampolgársága megszerzése miatt szűnt meg, ezt követően hivatkozik az új állampolgársága szerinti állammal kapcsolatosan az "üldözéstől való megalapozott félelmére" - ezt teljesen új helyzetet teremt, s ennek megfelelően, ezen országgal összefüggésben kell meghatározni a státuszát.

132. Amennyiben az új állampolgárság szerzésére tekintettel szűnt meg a menekült státusz, és az új állampolgárságát veszti el, a körülményektől függően, a menekült státusz felélesztheto, megújítható.

4. Önkéntes visszatelepülés az üldözés miatti félelem miatt elhagyott országba

Az 1951. évi Egyezmény 1. cikk C.(4) bekezdése:

> "Önkéntesen visszatelepült abba az országba, amelyet elhagyott, vagy amelyen kívül tartózkodott az üldözéstől való félelmében."

133. E negyedik megszüntető klauzula alkalmazandó mind az állampolgársággal rendelkező, mind a hontalan menekültre.

[15] Az esetek többségében a menekültek megőrzik állampolgárságukat, de egyéni vagy kollektív megfosztó intézkedés alapján azt elveszíthetik. A hontalanság - az állampolgárság nélküli helyzet - tehát nem szükséges velejárója a menekült státusznak.

E kitétel olyan menekültekre vonatkozik, akik származási vagy korábbi tartózkodási helyül szolgáló országukba visszatérnek, és nem szűnt meg ezt megelőzően az első, vagy a második megszüntető klauzula miatt státuszuk a korábbi menedék országában tartózkodásuk alatt.

134. A klauzulában "önkéntes visszatelepülés" szerepel Az állandó ott-tartózkodás céljából történő visszatérés a származási vagy a korábbi szokásos tartózkodási helyül szolgáló országba értendő ez alatt. A menekült alkalomszerű látogatása korábbi hazájába, a nemzeti útlevél helyett például a tartózkodási helye szerinti ország által kiadott úti okmánnyal, nem jelenti a "visszatelepülést", így nem vonja maga után a menekült státusz megszűnését e fordulat értelmében[16].

5. A státuszt megalapozó okok megszűnése az állampolgárság szerinti országban

Az 1951. évi Egyezmény 1. cikk C.(5) bekezdése:

> "Már nem utasíthatja el állampolgársága szerinti országa védelmének igénybevételét, mivel megszűntek azok a körülmények, amelyek alapján őt menekültként elismerték. E bekezdés nem alkalmazható az e cikk A.(1) bekezdésének hatálya alá tartozó olyan menekültre, aki korábbi üldözéséből fakadó parancsoló okokat tud az állampolgársága szerinti országa védelmének visszautasítására felhozni."

135. E bekezdésben a "körülmények" kifejezés olyan, az országban történt alapvető változásokra utal, amelyek feltételezhetően az üldözéstől való félelem alapjának megszűnéséhez vezetnek. Csupán a menekült személyes félelmét érintő körülményekben beállt, mindössze kisebb mértékű - talán átmeneti - változás nem elegendő e megszüntető klauzula alkalmazásához. A menekült státuszt alapelvként nem szabad gyakori felülvizsgálatnak alávetni, mert az a nemzetközi védelem szándékolt biztosítása helyett a biztonságérzet megrendüléséhez vezetne.

136. E megszüntető klauzula második fordulata az előző alóli kivételt tartalmazza. Olyan speciális helyzetről van szó, amikor a múltban igen komoly üldözésnek kitett személy a jövőben is megőrzi menekült mivoltát, a származási országában bekövetkezett alapvető változások ellenére is. Az idézett fordulat visszautal az 1. cikk A.(1) bekezdésében szereplő, korábbi nemzetközi dokumentumokban menekültként meghatározott személyekre ("*statutory refugees)*". Az 1951. évi Egyezmény kidolgozásakor e személyek alkották a menekültek zömét. A kivétel azonban egy sokkal általánosabb humanitárius elvet tükröz, amelyet az ilyen menekülteken kívüli más menekültekre is alkalmazni lehet. Gyakran elismerik, hogy nem várható el egy személytől - vagy egy családtól -, ha korábban durva támadások formájában szenvedte el az üldözést, a hazatelepülés. Még akkor sem, ha az országban a korábbi rendszer megváltozott, mert ez nem feltétlenül jár együtt a lakosság felfogásának/megközelítésének, vagy a menekült múltbéli tapasztalatokon alapuló attitűdjének teljes megváltozásával.

6. A státuszt megalapozó okok megszűnése a hontalan szokásos tartózkodási országában

Az 1951. évi Egyezmény 1. cikk. C./(6) bekezdése:

> "Bár nem rendelkezik állampolgársággal, visszatérhet abba az országba, ahol korábbi szokásos tartózkodási helye volt, mivel megszűntek azok a körülmények, amelyek alapján őt menekültnek elismerték. E bekezdés nem alkalmazható az e cikk A.(1) részének hatálya alá tartozó olyan személyre, aki korábbi üldözéséből fakadó parancsoló okokat tud korábbi szokásos tartózkodási helyére való visszatérés visszautasítására felhozni."

137. A hatodik megszüntető klauzula párhuzamos az ötödikkel, amely az állampolgársággal rendelkező menekültekre vonatkozik. Ez azonban kizárólag azokra a hontalanokra vonatkozik, akik visszatérhetnek a korábbi szokásos tartózkodási helyük szerinti országba.

138. A "körülmények" kitétel értelmezése megegyezik az előző megszüntető pontnál írtakkal.

139. Hangsúlyozni kell, hogy eltekintve a korábbi szokásos tartózkodási helyül szolgáló országban bekövetkezett változásoktól, a kérdéses személynek képesnek kell lennie a visszatérésre. Ez azonban hontalanokról lévén szó, nem mindig lehetséges.

[16] Vö. 125. pont fentebb.

IV. FEJEZET

KIZÁRÓ KLAUZULÁK

A. Általános kérdések

140. Az 1951. évi Egyezmény 1. cikk D., E., és F. pontja tartalmazza azokat a rendelkezéseket, amelyek értelmében - bár a menekültként elismerés indoka egyébként fennáll az 1. cikk A. értelmében - nincs helye a menekültként való elismerésnek. E személyek három csoportba oszthatók. Az első csoport (1. cikk D) tagjai azok, akik már kaptak védelmet vagy segítséget az Egyesült Nemzetektől, a második csoportba (1. cikk E) azok tartoznak, akiknek nincs szükségük a nemzetközi védelemre, míg a harmadik csoport (1. cikk F) a személyek azon kategóriáit sorolja fel, amelyek érdemtelenek a nemzetközi védelemre.

141. A menekült státusz meghatározási eljárás során általában fény derül azokra a tényekre, amelyek szükségessé teszik valamely kizáró klauzula alkalmazását. Előfordulhat azonban az is, hogy csupán a menekültként való elismerést követően válnak ismertté azok a tények, amelyek indokolttá teszik a kizáró fordulatok alkalmazását. Ilyen esetekben a korábbi döntés érvénytelenítését vonja maga után a kizáró klauzula.

B. A kifejezések értelmezése

1. Azon személyek, akik már élvezik az Egyesült Nemzetek védelmét vagy támogatását

Az 1951. évi Egyezmény 1. cikk D:

> "Az Egyezmény nem alkalmazható azokra, akik jelenleg nem az Egyesült Nemzetek Menekültügyi Főbiztosától, hanem az Egyesült Nemzetek valamely más szervétől vagy ügynökségtől kapnak védelmet vagy támogatást. Ha ez a védelem vagy támogatás bármely okból anélkül szűnt meg, hogy e személyek helyzetét az Egyesült Nemzetek Közgyűlésének megfelelő határozataival összhangban véglegesen rendezték volna, e személyeket *ipso facto* megilletik az Egyezmény által biztosított előnyök."

142. E kizáró klauzula alkalmazandó azokra a személyekre, akik már védelmet élveznek az Egyesült Nemzetek más szervezetétől vagy ügynökségétől, mint az Egyesült Nemzetek Menekültügyi Főbiztosától. Ilyen védelmet vagy segítséget nyújtott korábban az Egyesült Nemzetek Koreai Újjáépítési Ügynöksége (UNKRA), jelenleg is biztosíthatja ezt az Egyesült Nemzetek Közel-Keleti Segélyező és Munkaközvetítő Hivatala Palesztin Menekültek Számára (UNRWA). A jövőben is előfordulhatnak hasonló helyzetek.

143. A palesztin menekültekkel kapcsolatban meg kell jegyezni, hogy az UNRWA csak Közel-Kelet bizonyos területein működik, és csak ott biztosított a védelem és támogatás e szervezet révén a térségben. Az e területeken kívülre kerülő palesztinok tehát nem élvezik az említett védelmet, ezért esetükben a menekült státusz meghatározás az 1951. évi Egyezmény értelmében elvégezhető. Általában elegendő annak megalapozása, hogy azok a körülmények, amelyek eredetileg az UNRWA segítségére, védelmére őt jogosulttá tették, fennállnak és vele szemben nincs helye sem a megszüntető, sem a kizáró klauzula alkalmazásának az 1951. évi Egyezmény értelmében.

2. Nemzetközi védelemre valójában nem szoruló személyek

Az 1951. évi Egyezmény 1. cikk E:

> "Az Egyezmény nem alkalmazható olyan személyre, akiről annak az országnak az illetékes hatóságai, amelyben letelepedett, elismerik, hogy azokat a jogokat és kötelezettségeket bírja, amelyek az adott ország állampolgárságának birtoklásához fűződnek."

144. Ez a kitétel azokra vonatkozik, akiket máskülönben menekültnek lehetne nyilvánítani, ám a befogadó országban jogi helyzetük - az állampolgárságot kivéve - lényegében olyan, mint amilyet saját állampolgárainak biztosít az ország.

(Gyakran "nemzeti menekülteknek" nevezik őket.) Ezek a befogadó országok általában azok, amelyekben a lakosság azonos etnikai eredetű a befogadottakkal.[17]

145. Nincs pontos meghatározása a hivatkozott "jogok és kötelezettségek" körének, amelyre a kizáró klauzula utal. Elmondható, hogy e kizáró ok alkalmazásának van helye, ha a személy jogállása lényegében azonos az ország polgáraiéval. Különösen akkor, ha a személy, az állampolgárokkal azonosan, teljes körű védelmet élvez a kiutasítás, illetőleg a kitoloncolás ellen.

146. A klauzula utal arra, hogy a szóban forgó személynek az érintett országban kell "letelepednie". Ez a folyamatos ottlétet foglalja magában, nem csupán egy látogatást. Az, aki az országon kívül tartózkodik, és nem élvezi az ország diplomáciai védelmét, nem zárható ki a menekült státuszból a fenti indok alapján.

3. Nemzetközi védelemre méltatlan személyek

Az 1951. évi Egyezmény 1. cikk F:

> "Az Egyezmény rendelkezései nem alkalmazhatók az olyan személyre, akiről alapos okkal feltételezhető, hogy
> (a) béke elleni, háborús vagy emberiség elleni, az ilyen bűncselekményekről rendelkező nemzetközi okmányokban meghatározott bűncselekményt követett el,
> (b) a menedéket nyújtó országon kívül, az országba menekültként történő befogadását megelőzően súlyos, nem politikai bűncselekményt követett el,
> (c) az Egyesült Nemzetek céljaiba és elveibe ütköző cselekményekben bűnös".

147. A háború előtti nemzetközi dokumentumok, amelyek a menekültek különböző kategóriáit határozták meg, nem tartalmaztak a bűnözőkkel szembeni kizáró rendelkezéseket. Közvetlenül a II. világháborút követően került sor elsőként e sajátos rendelkezések bevezetésére, hogy kizárják a támogatott menekültek nagyobb csoportjából azon személyeket, akik érdemtelenek a nemzetközi védelemre.

148. Az Egyezmény kidolgozásakor még erősen élt a főbb háborús bűnösök perének emléke, így született meg a megállapodás az államok között a háborús bűnösök védelemből való kizárásáról. Az államok szándékában állt továbbá, megtagadni azoknak a bűnözőknek a bebocsátását területükre, akiknek jelenléte a biztonságot, illetőleg a közrendet veszélyeztetné.

149. A fenti kizáró klauzulák bármelyikének alkalmazhatóságára vonatkozó döntés arra a szerződő államra hárul, amelynek területén a menekültként való elismerést kérelmezik. E kizáró klauzulák alkalmazásához elegendő azt megállapítani, hogy "alapos okkal feltételezhető", hogy a fentiekben leírt valamely cselekményt elkövették. A korábbi büntetőeljárás formális bizonyítása nem követelmény. Tekintettel azonban a kizáró klauzula alkalmazásának az adott személyt érintő súlyos következményeire, e kizáró klauzulákat megszorítóan kell értelmezni.

(a) Háborús bűnök stb.

"(a) béke elleni, háborús vagy emberiség elleni, az ilyen bűncselekményekről rendelkező nemzetközi okmányokban meghatározott bűncselekményt követett el,"

150. Béke elleni, háborús vagy emberiség elleni bűncselekményről szólva az Egyezmény az említett cselekményekről rendelkező nemzetközi okmányokra utal általánosan. A II. világháborút követően, napjainkban számos ilyen nemzetközi dokumentum született. Valamennyi tartalmaz meghatározásokat arra nézve, hogy mit kell "béke elleni, háborús vagy emberiség elleni bűncselekménynek" tekintenünk. A legátfogóbb definíció az 1945-ben, Londonban elfogadott, a Nemzetközi Katonai Bíróságról szóló Chartában és Megállapodásban található.

(b) Köztörvényes bűncselekmények

"(b) a menedéket nyújtó országon kívül, az országba menekültként történő befogadását megelőzően súlyos, nem

[17] Az Egyezmény kidolgozói előtt a kizáró klauzula megfogalmazásakor Németország példája lebegett, ahol a német származású menekültek jogai és kötelezettségei alapjában megegyeznek az állampolgársággal rendelkezőkével.

politikai bűncselekményt követett el,”

151. E kizáró klauzula célja, hogy megvédje a befogadó ország társadalmát, annak a menekültnek a befogadásától, aki korábban súlyos, köztörvényes bűncselekményeket követett el. Ugyanakkor biztosítani kívánja a megfelelő igazságszolgáltatást azzal a menekülttel kapcsolatban, aki kisebb súlyú köztörvényes bűncselekményt (vagy bűncselekményeket), vagy politikai vétséget követett el.

152. Annak megítélésekor, hogy egy vétség nem politikai, vagy politikai jellegű, alapvetően a cselekmény jellegéből és céljából kell kiindulni, tehát, a cselekményt elsődlegesen politikai indíttatásból követték-e el és nem csupán személyes indokból vagy nyereségvágyból. Szoros és közvetlen oksági kapcsolatnak kell fennállnia az elkövetett cselekmény és az állítólagos politikai szándék, cél között. A cselekményben a politikai összetevőnek kell súlyosabbnak lennie a közjogi összefüggésekhez képest. Ez nem áll fenn, ha az elkövetett cselekmény nem áll arányban annak állítólagos célkitűzésével. Igen nehéz akkor is elfogadni az elkövetett cselekmény politikai természetét, ha ahhoz erőszakos, kegyetlen mozzanatok társulnak.

152. E kizáró klauzula alkalmazásának alapja, hogy “menedéket nyújtó országon kívül, az országba menekültként történő befogadását megelőzően” követte el a bűncselekményt, illetőleg a feltételezetten elkövetett bűncselekményt. Általában ez az ország a menekült származási országa, de lehet más ország is, kivéve azt, melyben menekültként való elismerését kéri.

154. A menedéket nyújtó országban súlyos bűncselekményt elkövető menekültet, annak törvényes eljárása során kell felelősségre vonni. Szélsőséges esetekben az Egyezmény 33. cikk (2) bekezdésében meghatározottak szerint mód van a menekült kiutasítására vagy visszaküldésére származási országába, ha “különösen súlyos” köztörvényes bűncselekmény elkövetése miatt jogerősen elítélték, és a menedék országának lakosságára veszélyt jelent.

155. Nehéz meghatározni, hogy milyen cselekmény tekinthető e kizáró klauzula alkalmazása szempontjából “súlyos”, nem politikai jellegű bűncselekménynek, különösen azért, mert a “bűncselekmény” fogalma alatt mást és mást értenek a különböző jogrendszerekben. Néhány országban a “bűncselekmény” kategóriát eleve súlyosabb cselekményeknek tartják fenn. Más országokban ez a kisebb lopástól az emberölésig terjedhet. Ebben az összefüggésben “súlyos bűncselekmények” főbenjáró vétségnek, vagy igen súlyos büntetéssel fenyegetett cselekménynek kell lennie. A szabálysértések, kisebb büntetéssel fenyegetett kihágások nem tekinthetők az idézett cikk (1. cikk F (b) pontja) alá tartozónak, még ha arra szövegszerűen az érintett ország büntetőjogában ” bűncselekményként” is hivatkoznak.

156. E kizáró klauzula alkalmazásakor egyensúlyban kell lennie a kérelmező által feltételezhetően elkövetett cselekmény természetének és a várható üldözés fokának. Ha a személynek megalapozott a komoly üldözés miatti félelme (pl.: az üldözés veszélyezteti életét vagy szabadságát), a bűncselekményt súlyosnak kell tekinteni, amely kizárja őt a védelemből. Ha az üldözés miatti félelme kevésbé jelentős, úgy meg kell róla győződni, figyelemmel a feltételezhetően elkövetett bűncselekmény vagy bűncselekmények természetére, vajon a kérelmező valójában nem az igazságszolgáltatás elől menekül-e, vagy bűnöző vonásai nem súlyosabbak-e *bona fide* menekült mivoltánál.

157. A feltételezhetően elkövetett bűncselekmény jellegének megítélésekor figyelembe kell venni valamennyi tényezőt - ideértve az enyhítő körülményeket is. Szükséges ugyanakkor a súlyosbító körülményeket is tekintetbe venni (pl.: hogy a kérelmező büntetett előéletű). Az a tény, hogy a kérelmezőt súlyos nem politikai bűncselekmény elkövetéséért már elítélték, s a büntetést letöltötte, vagy kegyelemben részesítették, illetőleg közkegyelem miatt kedvezményben részesült - szintén jelentőséggel bír. Az utóbbi esetben vélelmezhető, hogy a kizáró klauzula többé nem alkalmazható, hacsak be nem bizonyosodik, hogy az amnesztia vagy a kegyelem ellenére a kérelmező bűnöző vonásai igen erőteljesek.

158. A már említett esetekhez hasonlóan kell eljárni, amikor az elkövetett bűncselekmény - szélesebb értelemben véve - mintegy eszközül szolgál az üldözés miatti félelem országából való meneküléshez, vagy azzal együtt jár. Az ilyen bűncselekmények skálája terjedhet egy jármű ellopásától ártatlan emberek életének veszélyeztetéséig, vagy kioltásáig. Tekintettel e kizáró ok céljára, el lehet nézni azt, hogy a kérelmező más menekülési eszköz híján, egy lopott autóval törte át a határt. A döntés sokkal nehezebb akkor, ha egy repülőgépet térített el, azaz a személyzetet fegyverrel vagy más tényleges erőszakkal fenyegette és késztette az útirány megváltoztatására azért, hogy őt a menedék országába szállítsák.

159. Ami a repülőgép-eltérítést illeti, felmerül a kérdés, ha azért követte el, mert csak így menekülhetett meg az üldözéstől, úgy nem politikai bűncselekmény elkövetése miatt a kizáró ok vele szemben megáll. A kormányok a légi jármű jogellenes

hatalomba kerítésével az Egyesült Nemzetek keretén belül és számos nemzetközi egyezményben foglalkoznak. Ezek közül egy sem tesz említést a menekültekről, az egyik határozat elfogadásához kapcsolódó jelentés azonban megemlíti: "A határozati javaslat elfogadása érintheti az államoknak azon nemzetközi jogait és kötelezettségeit, amelyek a menekültek és hontalan személyek státuszával kapcsolatos okmányokból fakadnak." Egy másik jelentés értelmében: "a határozati javaslat elfogadása nem érintheti az államoknak a menedékkel kapcsolatos nemzetközi jogi jogait és kötelezettségeit."[18]

160. Az e tárgykörben elfogadott egyezmények elsősorban azzal foglalkoznak, miként kell kezelni az ilyen cselekmények elkövetőit. Ezek választási lehetőséget biztosítanak az államok számára: kiadják e személyeket, vagy büntetőjogi felelősségre vonást alkalmaznak velük szemben a területükön elkövetett cselekmény miatt, amely magában foglalja a menedék nyújtáshoz való jogot is.[19]

161. Mivel lehetőség van a menedék biztosítására, figyelembe kell venni az üldözés komolyságát, amitől a bűncselekményt elkövető tarthatott, valamint a félelem terjedelmét, ha az megalapozott a menekült státusz megfelelő megállapításához. Az 1951. évi Egyezmény 1. cikk F.(b) alpontja szerinti kizáró ok kérdését azon kérelmezővel szemben, aki légi járművet kerített jogellenesen hatalomba, gondosan meg kell vizsgálni minden egyes konkrét esetben.

(c) Az Egyesült Nemzetek céljaival és alapelveivel ellentétes cselekmények

"az Egyesült Nemzetek céljaiba és alapelveibe ütköző cselekményekben bűnös"

162. Ez a nagyon általánosan megfogalmazott kizáró klauzula átfedi az F.(a) alpontjában található indokot, magától értetődő ugyanis, hogy a béke ellen, háborús vagy az emberiség ellen elkövetett bűncselekmények az Egyesült Nemzetek céljaival és alapelveivel ellentétesek. Bár a (c) alpont nem vezet be sajátos jogcímet, általában törekszik lefedni az Egyesült Nemzetek céljaival és elveivel ellentétes mindazon cselekményeket, amelyet esetleg nem ölel fel az előző két kizáró klauzula. Ebből következően feltételezhető, bár erre külön utalás nincs, hogy az elkövetett cselekménynek büntetőjogba ütközőnek kell lennie a kizáró klauzula alkalmazásához.

163. Az Egyesült Nemzetek céljait és alapelveit az Egyesült Nemzetek Alapokmánya preambulumának 1-2. cikke tartalmazza. Ebben felsorolják azokat az alapelveket, amelyek meghatározzák a tagállamok egymás közötti és a nemzetek közösségének egészével fenntartandó kapcsolatait. Ezekből kiolvasható, hogy az, aki ezen alapelvek megsértése céljából követ el valamilyen cselekményt, valamely tagállam közhatalmi tisztségviselője kell legyen és e pozíciója felhasználásával sérti meg az idézett alapelveket. Összességében alig van példa e kizáró klauzula alkalmazására, ezért nagy körültekintéssel kell alkalmazni annak általános jellege miatt.

V. FEJEZET

KÜLÖNLEGES ESETEK

A. Háborús menekültek

164. Azok, akik nemzetközi vagy belső fegyveres konfliktus következtében kényszerülnek elhagyni hazájukat, általában nem tekinthetők az 1951. évi Egyezmény és az 1967. évi Jegyzőkönyv szerint menekültnek[20]. Nekik más nemzetközi dokumentumok igénybevételével biztosított a védelem, így például az 1949. évi Genfi Egyezmény a háborús áldozatok védelméről és az 1977. évi Jegyzőkönyv az 1949. évi Genfi Egyezmény kiegészítéséről, amely a nemzetközi fegyveres konfliktusok áldozatainak védelméről rendelkezik.

165. Ugyanakkor, az idegen megszállás vagy invázió az ország egész területén vagy bizonyos területeken kiválthatja - és alkalmanként ki is váltotta - az 1951. évi Egyezményben meghatározott üldözést, annak egy vagy több okával

[18] Reports of the Sixth Committee on General Assembly resolutions 2645 (XXV) United Nations document A/8716, és 2551 (XXIV) United Nations document A/7845

[19] Egyezmény a légi jármű fedélzetén elkövetett bűncselekményekről és egyes más cselekményekről Tokió, 1963. szeptember 14., Egyezmény légi járművek jogellenes hatalomba kerítése elleni fellépésről, Hága, 1970. december 16., Egyezmény a polgári repülés biztonsága elleni jogellenes fellépésről, Montreal, 1971. szeptember 23.

[20] Afrikában az Afrikai Egységszervezet Egyezményének 1. cikk (2) bekezdése rendezi a kérdést, lásd a 22. pontnál írtakat.

összefüggésben. Ilyen esetben a menekült státusz elismerése attól függ, hogy a kérelmező tudja-e valószínűsíteni, hogy az üldözéstől való félelme megalapozott a megszállt területen, valamint, hogy képes-e vagy nem, igénybe venni kormánya védelmét, illetőleg olyan véderőt, amely a biztonság fenntartásáért felel fegyveres konfliktus idején, és hogy a védelem hatékonynak, ténylegesnek tekinthető-e.

166. Nem hozzáférhető a védelem, ha nincs diplomáciai kapcsolat a kérelmező származási országa és a befogadó ország között. Ha a kérelmező származási országának kormánya is száműzetésben van, a védelem hatékonysága, ténylegessége és terjedelme kérdéses. Ily módon minden esetet saját érdeme szerint kell megítélni, figyelemmel, mind az "üldözéstől való megalapozott félelemre", mind a származási ország kormánya által nyújtandó hatékony védelem elérhetőségére.

B. Katonaszökevények és szolgálatmegtagadók

167. Azokban az országokban, ahol kötelező a katonai szolgálat, az ez alóli kibúvást gyakran bünteti a törvény. Ezen túl, akár kötelező a katonai szolgálat, akár nem, a dezertálást kisebb-nagyobb eltérésekkel, de bűncselekménynek tekintik. A büntetés országonként különböző, általában azonban ez nem minősül üldözésnek. A dezertálás vagy a szolgálat alóli kibúvás miatti büntetőeljárástól, illetve büntetéstől való félelem önmagában nem minősül megalapozottnak az 1951. évi Egyezmény értelmében. Másfelől azonban a katonaszökevény vagy a szolgálatmegtagadó nincs kizárva az Egyezmény szerinti menekültek köréből, az érintett személy lehet egyszerre menekült és katonaszökevény, illetve szolgálatmegtagadó.

168. Nem lesz a kérelmezőből menekült, ha a dezertálásra vagy a szolgálat alóli kibúvásra egyedül a katonai szolgálattól való idegenkedés, vagy a harctól való félelem indította. Mindamellett menekültnek minősíthetõ, ha a dezertálás vagy a szolgálat alóli kibúvás más releváns, az ország elhagyására, vagy vissza nem térésre késztető indokkal társul, illetőleg vannak más indokai is az Egyezmény szerinti üldözéstől való félelemre.

169. A katonaszökevény vagy a szolgálatmegtagadó személy is menekültként ismerhető el, ha valószínűsíthető, hogy aránytalanul súlyos büntetést szenvedne el katonai bűncselekményért fajára, vallására, nemzeti hovatartozására, meghatározott társadalmi csoporthoz tartozására, illetõleg politikai meggyőződésére tekintettel. Ez alkalmazandó, ha bizonyítást nyer, hogy megalapozott az üldözéstől való félelme az elõbbiek alapján, a dezertálásért járó büntetésen túl is.

170. Vannak esetek, amikor a menekült státusz iránti kérelem egyetlen indoka, hogy a kötelező katonai szolgálat, amelynek során - ha az érintett alátámasztja - őszinte politikai, vallási vagy erkölcsi meggyőződése, illetőleg valós lelkiismereti okok ellenére fennállhat a katonai akciókban való részvétel követelménye vele szemben.

171. Nem lehet minden meggyőződést, legyen az bármennyire valódi a menekült státusz iránti kérelmet alátámasztó megfelelő oknak minősíteni a dezertálást vagy a szolgálat alóli kibúvást illetően. Nem elegendő, hogy az illető nem ért egyet kormányával bizonyos katonai akciók politikai megítélésében. Ahol azonban a katonai akció jellege, amelyben az egyén nem kíván részt venni, a nemzetközi közösség szerint ellentétes az emberi viselkedés alapvető szabályaival, a dezertálásért vagy a szolgálat alóli kibúvásért járó büntetés - az Egyezmény szerinti definíció valamennyi egyéb követelményének fényében - önmagában is kimerítheti az üldözés kritériumát.

172. A katonai szolgálat megtagadása alapulhat vallási meggyőződésen, ha a kérelmező alátámasztja, hogy vallási meggyőződése valódi, és azt az ország hatóságai nem veszik figyelembe a szolgálatra kötelezés során, úgy mindez megalapozhatja a menekült státusz iránti kérelmet. A kérelmet alátámaszthatja további tényezőkkel, így azzal, hogy neki vagy családjának nehézségei vannak vallási meggyőződése miatt.

173. A katonai szolgálat lelkiismereti okból való megtagadása esetén a menekült státusz iránti kérelem megalapozottsága az e területen bekövetkezett legújabb fejlemények fényében ítélhető meg. Egyre több állam vezeti be törvényi vagy államigazgatási szabályozásába a valós lelkiismereti okokra hivatkozó személyek számára a katonai szolgálat alóli kivételeket, akár teljesen, akár valamilyen alternatív (pl.: polgári) szolgálat ellátása útján. E törvényi, vagy államigazgatási szabályok bevezetése képezi a tárgyát számos nemzetközi szervezet ajánlásainak[21]. E fejlemények tükrében nyitva áll a lehetőség a részes államok számára, hogy menekültként ismerjék el a valós lelkiismereti ok ellenére katonai szolgálatra kötelezetteket.

[21] Európa Tanács Parlamenti Közgyűlésének 816 (1977) sz. ajánlása a katonai szolgálatot lelkiismereti okok miatt megtagadók jogairól (elfogadva a XXIX. ülésszakon, 1977. Október 5-13.)

174. A személy politikai, vallási vagy erkölcsi meggyőződésének, illetõleg a szolgálat megtagadásához vezető lelkiismereti okok valódiságának megállapításához természetesen gondosan meg kell vizsgálni a személyiséget és hátteret. Azt a tényt, hogy kinyilvánította nézeteit még a hadseregbe való behívását megelőzően, illetőleg már voltak lelkiismereti okokból eredő nehézségei a hatóságoknál - relevánsnak kell tekinteni. Szintén alátámaszthatja a meggyőződés valódiságát, hogy behívták-e a kötelező katonai szolgálatra, vagy önkéntesként csatlakozott a hadsereghez.

C. Kényszert alkalmazó és/vagy erőszakos cselekményeket elkövető személyek

175. Gyakran olyan személyek folyamodnak menekült státuszért, akik kényszert alkalmaztak, vagy erőszakos cselekményeket követtek el. Az ilyen magatartás gyakran társul - állítólagos vagy valóságosan - politikai tevékenységgel, illetőleg politikai meggyőződéssel. Ez lehet egyéni kezdeményezés eredménye, vagy valamely szervezett csoporton belüli elkövetés. Az utóbbi lehet titkos csoportosulás, politikai és katonai jellegű szervezet, amelyet hivatalosan, illetőleg széles körben (el)ismernek.[22]. Figyelembe kell venni azt a tényt, hogy az erő alkalmazása a jog és a rend fenntartásának eszköze, amely - a dolog lényege szerint - jogszerűen alkalmazható a rendőrség és a fegyveres erők feladatainak gyakorlása során.

176. Ha a menekült státuszért folyamodó személy feltehetően kényszert alkalmazott, vagy erőszakos cselekményt követett el, legyen az bármilyen természetű és bármilyen összefüggésen belüli is, elsőként azt kell megvizsgálni - miként más kérelmező esetében is -, hogy menekültként való elismerés feltételei az 1951. évi Egyezmény értelmében fennállnak-e[23].

177. Amennyiben megállapíthatjuk, hogy az 1951. évi Egyezmény szerint a menekültként elismerés feltételei fennállnak, úgy a továbbiakban meg kell vizsgálni: a kérelmező által elkövetett erőszakos cselekmény miatt alkalmazható-e egy vagy több, az Egyezmény 1F(a)-(c) cikkében szabályozott kizáró klauzula[24].

178. Az 1951. évi Egyezmény 1. cikk F(a) bekezdésében meghatározott kizáró okot eredetileg azokra a személyekre szándékozták vonatkoztatni, akikkel szemben komoly indok merül fel, hogy hivatalos minőségben követtek el "béke elleni, háborús vagy emberiség elleni bűncselekményt". Ez a kizáró klauzula azonban alkalmazható azon személyekre is, akik különböző hivatalosan elismert vagy jogellenes, illetőleg öntörvényű nem kormányzati/civil szervezet keretén belül követtek el ilyen bűncselekményeket.

179. Az 1951. évi Egyezmény 1. cikk F(b) bekezdésében meghatározott kizáró ok, amely "súlyos, nem politikai bűncselekményekre" vonatkozik, általában nem releváns hivatalos minőségben kényszer alkalmazása, vagy erőszakos cselekmény elkövetése esetén. E kizáró ok részletes értelmezéséről korábban már volt szó, akárcsak az 1. cikk F(c) bekezdésében foglaltakról. Amint ezt korábban jeleztük, annak homályos tartalma miatt, indokolt a körültekintő alkalmazás.

180. E helyen is emlékeztetünk arra, hogy a kizáró klauzulákat megszorítóan kell alkalmazni, tekintettel azok természetére és - az üldözéstől való félelmére hivatkozó kérelmezőt érintő - súlyos következményeire.

VI. FEJEZET

A CSALÁD EGYSÉGÉNEK ELVE

181. Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata szerint "a család természetes és meghatározó egysége a társadalomnak, amely a társadalom és az állam védelmére jogosult". A legtöbb nemzetközi emberi jogi dokumentum hasonló előírásokat tartalmaz a család egységének megóvása érdekében.

182. Az 1951. évi Egyezményt elfogadó konferencia záróokmánya

[22] Például számos felszabadítási mozgalmat, amelyek katonai szárnnyal is rendelkeznek, hivatalosan is elismert az Egyesült Nemzetek Közgyűlése. Másokat csak bizonyos kormányok ismernek el, ismét másokat hivatalosan nem ismernek el.
[23] Vö. 32-110 pontokat fentebb.
[24] Vö. 147-163 pontokat fentebb.

"Ajánlással fordul a Kormányokhoz, tegyék meg a szükséges lépéseket a menekültek családi egységének védelme érdekében, különösen

(1) biztosítsák, hogy a menekült családok egysége fennmaradjon, különösen abban az esetben , ha a családfő megfelel az érintett ország befogadási követelményeinek;

(2) gondoskodjanak a kiskorú, főként pedig a kísérő nélküli kiskorú menekült gyermekek, lányok védelméről, különös tekintettel a gondokság és az örökbefogadás biztosítására."

183. Az 1951. évi Egyezmény nem építette be a családi egység elvét a menekült definícióba. Az előbb idézett záróokmányt azonban, az államok többsége attól függetlenül tiszteletben tartja, hogy részese-e az 1951. évi Egyezménynek, illetőleg 1967. évi Jegyzõkönyvnek vagy sem.

184. Ha a családfő megfelel az Egyezmény szerinti meghatározásnak, úgy az általa eltartott családtagoknak a családi egység elve alapján általában biztosítják a menekült státuszt. Ugyanakkor nyilvánvaló, hogy a formális menekült státuszt nem biztosíthatják az eltartottnak, ha ez nem egyeztethető össze személyes jogállásával, ugyanis a menekült család eltartott tagjai lehetnek a befogadó állam vagy egy harmadik állam polgárai, akik ennek megfelelő védelmet élveznek. Ilyen körülmények között számukra nem indokolt a menekült státusz biztosítása.

185. A családi egység elvéből fakadó kedvezmény minimálisan a házastársra és a kiskorú gyermekre terjed ki. A gyakorlatban más eltartottat, így a menekült idős szüleit is általában menekültként kezelik, ha egy háztartásban élnek. Másfelől, ha a családfő nem menekült, semmi sem zárja ki, hogy bármelyik eltartott kérelmezze menekültként történő elismerését, amennyiben fel tudja hívni saját személyével összefüggésben az 1951. évi Egyezmény, illetőleg az 1967. évi Jegyzőkönyv rendelkezéseit. Más szavakkal: a családi egység elve az eltartottak érdekében és nem azok ellenében működik.

186. A családi egység elve nem csak akkor érvényesül, ha a család valamennyi tagja egyidejűleg válik menekültté. Egyaránt alkalmazandó olyan esetekben is, amikor a család egysége átmenetileg megbomlik a család egyik vagy több tagja elmenekülése következtében.

187. Amikor a család egységét válás, különélés vagy halál bontja meg, az eltartottaknak biztosított menekült státusz mindaddig fennmarad, amíg valamely megszüntetõ klauzula alkalmazása indokolttá nem válik, vagy fel nem merül az oldalukon valamely más ok, mint a puszta személyes kényelem a státusz fenntartására, illetőleg ők maguk nem kívánják tovább saját magukat menekültnek tekinteni.

188. Amennyiben a menekült eltartott családtagja valamely kizáró klauzula hatálya alá tartozik, úgy meg kell tőle tagadni a menekült státuszt.

MÁSODIK RÉSZ

A MENEKÜLT STÁTUSZ MEGHATÁROZÁSÁNAK ELJÁRÁSI KÉRDÉSEI

A. Általános kérdések

189. Mint láttuk, az 1951. évi Egyezmény és az 1967. évi Jegyzőkönyv meghatározza, hogy alkalmazása szempontjából ki tekinthető menekültnek. Nyilvánvaló, hogy az államok csak akkor képesek az Egyezmény és a Jegyzőkönyv rendelkezéseinek megfelelő alkalmazására, ha előbb a menekültet ilyenként azonosítják. Ez az azonosítás, azaz a menekült státusz meghatározása - bár az Egyezmény megemlíti azt a 9. cikkében - különösebben nem szabályozott. Az Egyezmény nem utal arra, hogy milyen típusú eljárás követendő a menekült státusz meghatározására. Annak rögzítése, hogy milyen eljárást tartanak a leginkább megfelelőnek, az államokra hárul, összhangban alkotmányos és közigazgatási rendszerükkel.

190. Emlékeztetni kell arra, hogy a menekült státuszért folyamodó általában igen sérülékeny helyzetben van. Idegen környezetben találja magát, súlyos technikai és pszichológiai nehézségekkel küzd, amikor előterjeszti kérelmét egy idegen

ország hatóságaihoz, gyakran az anyanyelvétől eltérõ nyelven. Kérelmét ezért kifejezetten erre kialakított eljárás keretében, olyan képzett személyeknek kell megvizsgálni, akik megfelelő ismerettel és gyakorlattal rendelkeznek, megértik a kérelmező különleges nehézségeit és szükségleteit.

191. Mivel az 1951. évi Egyezmény és az 1967. évi Jegyzőkönyv különösebben nem szabályozza az eljárási kérdéseket, az államok által rendszeresített idevágó rendelkezések igen változatosak. Számos országban formális, kifejezetten erre a célra kialakított eljárási rendben vizsgálják meg a menekült státusz iránti kérelmeket. Másutt az idegenrendészeti eljárás általános keretébe illesztve dolgozzák fel a menekült státuszt érintő ügyeket. Vannak olyan országok végül, amelyekben a menekült státuszról szabályozatlan eljárásban, illetőleg ad hoc, sajátos cél érdekében hozott rendelkezések szerint döntenek (pl.: úti okmányok kibocsátásáról).

192. Ismerve a helyzetet, valószínűtlen, hogy valamennyi, az Egyezményben és a Jegyzőkönyvben részes állam egységes eljárást alakítana ki. A Főbiztos Program Végrehajtó Bizottsága XXVIII. ülésszakán (1977. októberében) ajánlást fogadott el az eljárás alapkövetelményeiről. Az alapkövetelmények a menekült státuszért folyamodó sajátos helyzetéből indulnak ki, mint arra fentebb utaltunk, valamint biztosítani kívánják a kérelmező számára lényegbevágó garanciákat az alábbiak szerint:

"(i) az illetékes hivataloknak (pl.: bevándorlási tisztviselő, határrendőrség tisztje), akihez a kérelmező a határon vagy az ország belsejében fordulhat, egyértelmű instrukcióval kell rendelkeznie azon ügyekre vonatkozóan, amelyek nemzetközi dokumentumok végrehajtásával kapcsolatos kötelezettségeket érinthetnek; eljárása során köteles tiszteletben tartani a visszafordítás tilalmára vonatkozó alapelvet és az ügyet a felettes hatósághoz utalni;

(ii) a kérelmezőnek megfelelő tájékoztatást kell kapnia magáról a lefolytatandó eljárásról;

(iii) lennie kell egy egyértelműen meghatározott hatóságnak, lehetőség szerint központi szerv, amely felelős a menekült státusz iránti kérelem megvizsgálásáért és első fokon döntést hoz;

(iv) a kérelmező kapjon támogatást a kérelemnek az eljáró hatósághoz történő benyújtásában, ideértve az alkalmas tolmácsszolgálat biztosítását; lehetővé tenni, hogy a kérelmező a szükséges kioktatás alapján, kapcsolatot teremtsen az Egyesült Nemzetek Menekültügyi Főbiztosa képviselőjével;

(v) ha a kérelmezőt menekültként elismerték, kellő tájékoztatással kell őt ellátni, továbbá olyan igazolvánnyal, amely tanúsítja menekült státuszát;

(vi) a menekült státusz iránti kérelem elutasítása estén ésszerű határidőt kell biztosítani a döntést formálisan felülvizsgáló fellebbezésre, akár az eljárt, akár egy másik hatóságnál, államigazgatási vagy bírósági fórum előtt, a fennálló rend szerint;

(vii) biztosítani kell, hogy a kérelmező az ország területén maradjon, míg a kérelméről a (iii) pontban említett illetékes hatóság dönt, hacsak e hatóság nem bizonyítja, hogy a kérelmezéssel nyilvánvalóan visszaélnek. Engedélyezni kell, továbbá, hogy a fellebbezés, vagy a bírósági jogorvoslat idejére az országban tartózkodhasson [25]

193. A Végrehajtó Bizottság kifejezte reményét, hogy az 1951. évi Egyezmény és az 1967. évi Jegyzőkönyv valamennyi részes állama, amely a fentieknek eleget tevő eljárással nem rendelkezik, azt megfelelő lépések szerint alakítja a közeljövőben, s ebben kedvezően figyelembe veszi a Főbiztos megfelelő formában megvalósuló részvételét.

194. A menekült státusz meghatározása, amely szoros kapcsolatban van a menedékjog és a befogadás kérdéseivel, a Főbiztos mandátuma körébe tartozik, és annak gyakorlásával biztosíthatja a nemzetközi védelmet. Számos országban különböző módon vesz részt az elismerési eljárásban a Főbiztos Hivatalának képviselője. A részvétel alapja az 1951. évi Egyezmény 35. cikke, valamint a 1967. évi Jegyzőkönyv II. cikke, amelynek értelmében gondoskodni szükséges a Szerződő Állam és a Főbiztos Hivatalának együttműködéséről.

[25] ENSZ Közgyűlés Hivatalos Dok. Sup. No. 12 (A/32/1/Add. 1.) par. 53. (6) (e).

B. A tényállás feltárása

1. Elvek és módszerek

195. Az egyéni ügy releváns tényeit első helyen magának a kérelmezőnek kell szolgáltatnia. Ezt követően az eljáró személy (a hatóság képviselője) feladata a kérelmező állításai hitelességének és a bizonyítékok valódiságának felmérése.

196. Általános jogi alapelv, hogy azon a személyen van a bizonyítási teher, aki valamit állít. Gyakran azonban a kérelmezőnek nincs módja állításait alátámasztani dokumentumokkal, vagy egyéb bizonyítékkal, és az tekinthető kivételnek a főszabály alól, ha valamennyi kijelentését bizonyítékokkal tudja alátámasztani. Az esetek többségében az üldözés elől menekülő nincstelenül és általában okmány nélkül érkezik. Így - bár a bizonyítási teher a menekültre nehezedik - a releváns tények megállapításának és értékelésének kötelessége megoszlik a kérelmező és az eljáró hatóság között. Valójában egyes esetekben az eljáró hatóságra vár, hogy felhasználja a rendelkezésére álló valamennyi eszközt a kérelem alátámasztásához szükséges bizonyítékok beszerzése céljából. Még az ilyen széleskörű egyéni kutatás sem mindig eredményes, és maradnak olyan kijelentések, amelyek nem alkalmasak a bizonyításra. Ilyen esetekben - ha a kérelmező szavahihetőnek tűnik - állításainak hitelt kell adni ellenkező bizonyításig, azaz kétség esetén javára kell értelmezni a tényeket.

197. A bizonyítékra vonatkozó követelményt nem szabad túlzottan szigorúan alkalmazni, tekintettel a bizonyítás nehézségeire abban a sajátos helyzetben, amelyben a menekült van. A bizonyítékok terén lévő hiányok megengedhetősége nem jelenti azt, hogy az alá nem támasztott állításokat igazként kell elfogadni, ha azok nem konzisztensek a kérelmező által előadottakkal.

198. Az a személy, aki személyes tapasztalatok alapján tart származási országa hatóságaitól, valószínűleg viszolyogni fog mindenféle hatóságtól. Lehet ezért, hogy fél szabadon beszélni és teljes körűen, pontosan számot adni ügyéről.

199. 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. A valótlan kijelentések önmagukban nem adnak okot a kérelem elutasítására, az eljáró hatóság felelőssége, hogy értékelje ezeket az eset összes körülményének fényében.

200. A tényállás teljes mélységében való felderítésének módszerei nem tartoznak e Kézikönyv lapjaira. Megemlíthető azonban, hogy az alapadatok az esetek többségében az elsőfokú eljárásban általánosan használt kérdőív alkalmazásával beszerezhetők. Ezek azonban nem mindig elegendőek a hatósági döntéshozatalhoz, és egy vagy több újabb személyes meghallgatásra van szükség. Elengedhetetlen, hogy az eljáró hatóság megnyerje a kérelmező bizalmát azért, hogy az ügy előmozdítása érdekében segítséget nyújthasson a kérelmező véleményének és érzéseinek teljes körű kifejtéséhez. A bizalom légkörének megteremtésében természetesen a legfontosabb az, hogy a kérelmező állításait bizalmasan kezeljék és erről őt tájékoztassák.

201. A tényfeltárás – gyakorta - nem fejeződhet be, amíg a körülményeket széles körben nem derítettük fel. Az összefüggéseibõl kiragadott, elszigetelt mozzanatok félrevezethetnek. A kérelmezőt ért egymásra rakódó hatásokat, tapasztalatokat szintén figyelembe kell venni. Ahol nincs kiemelkedő egyedi esemény, néha egy kisebb jelentőségű történés lehet az “utolsó csepp a pohárban”, és bár pusztán e kisebb esemény önmagában nem elegendő, a kérelmezőt érintő összes hatás és elem együttesen teheti a félelmet “megalapozottá”[26].

202. Mivel az eljáró hatóság képviselőjének a tényekről levont következtetése, valamint a kérelmezőről kialakult személyes benyomása vezet el a döntéshez az adott ügyben, amely emberi életekre gyakorol messzemenő hatást - az igazságosság és a megértés szellemében kell eljárni a jogszabályok alkalmazása során, a döntést természetesen nem befolyásolhatja az a személyes benyomás, hogy a kérelmező személy szerint esetleg “nem érdemes” a védelemre.

[26] Vö. 53. pontot fent.

2. „Kétség esetén a kérelmező javára”

203. Bár a kérelmező őszinte erőfeszítéseket tesz története alátámasztására, valószínűsítésére, mégis maradhatnak bizonyíték nélküli állítások. Mint már kifejtettük a 196. pontban, aligha lehetséges egy menekült számára ügyének minden részletét “bizonyítani”. Ha valóban ez lenne a követelmény, a menekültek többségét nem ismerhetnék el. Így gyakran kell alkalmazni a kétség esetén a kérelmezõ javára döntés (*benefit of the doubt*) elvét.

204. Ez az elv azonban csak akkor alkalmazható, ha valamennyi hozzáférhető bizonyíték rendelkezésre áll, azokat ellenőrizték és az eljáró hatóság képviselője a kérelmező általános szavahihetőségét kielégítőnek találta. A kérelmező állításainak összefüggőnek, hihetőnek kell lennie, amely nem áll ellentétben köztudomású tényekkel.

3. Összegzés

205. A tények megállapításának és értékelésének folyamata az alábbiakban foglalható össze

a.) A kérelmező köteles:

(i) igazat mondani és segíteni az eljáró hatóságnak az üggyel összefüggő tények teljes felderítésében,

(ii) erőfeszítéseket tenni, hogy alátámassza állításait minden hozzáférhető bizonyítékkal és kielégítő magyarázatot adni bármely hiányzó bizonyítékkal kapcsolatban. Ha szükséges lépéseket kell tennie, hogy kiegészítő bizonyítékot szolgáltasson;

(iii) minden magára, múltbéli tapasztalataira vonatkozó releváns adatot olyan részletességgel kell szolgáltatnia, hogy az elegendő legyen az eljáró hatóság számára a releváns tények felderítéséhez. Kérésre összefüggő magyarázatot kell adnia a menekültként való elismerési kérelmét alátámasztó valamennyi indokra, továbbá válaszolnia kell a hozzá intézett kérdésekre.

b.) Az eljáró hatóság köteles:

(i) biztosítani, hogy a kérelmező lehetőség szerint teljes körűen ismertethesse az ügyet valamennyi hozzáférhető bizonyítékkal együtt;

(ii) felmérni a kérelmező szavahihetőségét, valamint értékelni a bizonyítékokat (szükség esetén élni a kétség esetén a kérelmezõ javára döntés elvével), hogy megállapítsa az eset szubjektív és objektív összetevőit;

(iii) összekapcsolni ezen összetevőket az 1951. évi Egyezmény szerinti releváns követelményekkel, levonva a helyes következtetést a kérelmező menekült státuszát illetően.

C. A tényállás feltárása során felmerülő speciális problémák

1. Mentális zavarokkal küzdő személyek

206. A fentiekből is kitűnik, hogy a menekült státusz meghatározásakor meg kell vizsgálni a félelmet (szubjektív összetevő) és annak megalapozottságát (objektív elem).

207. Gyakran előfordul, hogy olyan személlyel találkozik az eljárás során a hatóság, aki szellemi vagy érzelmi zavarokkal küzdve akadályozza az ügy normális vizsgálatát. E zavart elméjű személy kérelme azonban nem hagyható figyelmen kívül, és esetében a vizsgálódás más módszerek alkalmazását igényli.

208. Az eljáró hatóság ilyen esetekben lehetőség szerint szerezzen be orvosi szakvéleményt. Az orvosi jelentés szolgáltasson információt a szellemi betegség természetéről, fokáról, továbbá támpontot a kérelmező képességéről, arról, hogy mennyiben tud eleget tenni a kérelmezővel szemben általánosságban támasztott követelmények teljesítésének,

mennyiben tudja saját ügyét képviselni[27]. Az orvosi jelentés adatai, következtetései határozzák meg az eljáró hatóság további lépéseit, megközelítését.

209. A megközelítésnek alkalmazkodnia kell a kérelmező belátási képességéhez, ezért nem állítható fel szigorú szabály. A kérelmező félelmének jellegét és mértékét is figyelembe kell venni, hiszen bizonyos fokú szellemi zavartság gyakorta észlelhető a súlyos üldözésnek kitett személyeknél. Amennyiben a jelek arra utalnak, hogy a kérelmező által kifejezésre juttatott félelem esetleg nem valós tapasztalatokon alapul, vagy túlzott mértékű, úgy nagyobb hangsúlyt kell fektetni az objektív körülmények megvizsgálására (a kérelmezõ állításaihoz képest).

210. Előfordulhat, hogy enyhíteni kell az alapvetően a kérelmezőre háruló bizonyítási terhen és azokat az információkat, amelyeket nem lehet egyszerűen a kérelmezőtől megszerezni, máshogy kell beszerezni, pl. barátoktól, rokonoktól, vagy más közeli ismerősöktől, illetőleg az eseti gondnoktól, amennyiben ilyent kirendeltek. Ha például a kérelmező egy konkrét menekültcsoporthoz tartozik, és velük van, feltehető, hogy sorsukban osztozik és a többiekkel azonosan kezelendő.

211. A kérelem megvizsgálásakor az általános esetektől eltérően nem lehet olyan jelentőséget/súlyt tulajdonítani a „félelem” szubjektív elemének, mert az itt kevésbé megbízható, a fő hangsúlyt az objektív körülményekre szükséges helyezni.

212. A fenti megfontolások alapján az zavart elméjű menekült státuszért folyamodók esetében, főszabályként körültekintőbb vizsgálódás szükséges, mint az átlagos kérelmeknél. Itt alaposan meg kell vizsgálni a kérelmező múltját, hátterét, felhasználva valamennyi hozzáférhető külsõ információforrást.

2. Kísérő nélküli kiskorúak

213. Az 1951. évi Egyezmény nem tartalmaz speciális előírásokat a menekültek életkorát illetően. A menekült definíció egyaránt alkalmazandó mindenkire, életkori megkötés nélkül. Amennyiben egy kiskorú menekült státuszát kell meghatározni, általában az okozza a gondot, hogy a megalapozott félelem követelményét nehéz vele kapcsolatosan alkalmazni. Ha egy kiskorút az egyik vagy mindkét szülő kísér, esetleg más családtag gondoskodik róla, és az kér menekültként elismerést, a kiskorú menekült státuszáról a családi egység elve alapján fognak dönteni[28].

214. Amikor az a kérdés, hogy a kísérő nélküli kiskorút el lehet-e ismerni menekültként, elsősorban abból kell kiindulni, milyen a szellemi fejlettségének és érettségének a foka. Gyermekek esetében a mentális fejlettség és érettség megítéléséhez megfelelő szakember bevonására van szükség. Egy gyermek – még ha serdülő is - jogilag nem tekinthető önállónak, ezért alkalmas gondnokot kell számára kijelölni, akinek az a feladata, hogy elősegítse a kiskorú érdekeinek leginkább megfelelő döntés meghozatalát. Szülő vagy törvényes képviselő hiányában a hatóságnak kell gondoskodnia a menekültként elismerését kérő kiskorú érdekeinek teljes körű biztosításáról.

215. Ha a kérelmező már serdülő, könnyebb dönteni a menekült státusz meghatározásáról, akárcsak a felnőttek esetében, ámbár ez is a serdülő érettségétől függ. Elfogadható - ellenkező bizonyíték hiányában -, hogy a 16. évet betöltött személyt megfelelően érettnek lehet tekinteni az "üldözés miatti megalapozott félelem" megléte szempontjából. A 16 év alatti kiskorút általában nem lehet e szempontból elég érettnek tekinteni. Bár ők is félhetnek és van saját akaratuk, ezek másképp esnek latba, mint egy felnőtt esetében.

216. Hangsúlyozni kell azonban, hogy mindez általános iránymutatás, és hogy a kiskorú szellemi érettségét általában személyes, családi és kulturális hátterének alapján kell meghatározni.

217. Amennyiben a kiskorú nem rendelkezik az érettség megfelelő fokával, amely a felnőttekéhez hasonlóan teszi lehetővé az üldözés miatti megalapozott félelem vizsgálatát, szükségesnek bizonyulhat az, hogy nagyobb jelentőséget tulajdonítunk az objektív tényezőknek. Például, ha a kísérő nélküli kiskorú egy menekült csoport tagja, ez a körülmények függvényében azt jelezheti, hogy a kiskorú is menekült.

218. Számításba kell venni a szülők, más családtagok körülményeit, beleértve a kiskorú származási országában fennálló helyzetet. Ha okszerűen az feltételezhető, hogy a szülők üldözéstől való megalapozott félelmük okán kívánták a kiskorú

[27] Vö. 205(a) pontot fentebb.
[28] Vö. 181-188. pontokat.

országhatáron kívülre kerülését, úgy vélelmezhető a gyermeknél is a félelem megléte.

219. Ha a szülők kívánságairól nem lehet bizonyságot szerezni, vagy szándékuk kétséges, avagy ellentétes a gyermekével, úgy az eljáró hatóságnak olyan döntést kell hoznia, együttműködve segítséget nyújtó más szakemberekkel, hogy a kiskorú félelmének megalapozottsága, valamennyi ismert körülmény alapján lehetőséget nyújt a kétség esetén a kérelmezõ javára történő döntés elvének liberális alkalmazására.

ÖSSZEGZÉS

220. E Kézikönyv az Egyesült Nemzetek Menekültügyi Főbiztosának tapasztalatai alapján kísérel meg gyakorlati iránymutatást nyújtani a menekültként való elismeréshez az 1951. évi Egyezmény és az 1967. évi Jegyzőkönyv alapján. Ezért különös figyelmet szentel a két dokumentumban megfogalmazott menekült meghatározásnak, valamint az azok értelmezésével kapcsolatosan felmerülő kérdéseknek. Törekszik annak bemutatására, hogyan alkalmazandók e meghatározások a konkrét esetekben, igyekszik továbbá ráirányítani a figyelmet a menekültként való elismerés során felmerülő eljárási nehézségekre.

221. A Főbiztos Hivatala tudatában van annak, hogy minden ilyen jellegű Kézikönyv szükségszerűen fogyatékos, hiszen lehetetlen minden olyan helyzetet feltérképezni, amelyben valaki menekültként való elismerésért folyamodik. E szituációk sokrétűek, függnek a származási országban uralkodó mindenkori helyzettől, valamint a kérelmező személyes, egyéni körülményeitől.

222. Miként a magyarázatok is mutatják, a menekült státusz meghatározása semmiképpen nem mechanikus, rutinszerű eljárás. Ellenkezőleg, különleges ismeretekre van szükség, folytonos képzésre és gyakorlatra, valamint - s ez igen fontos - a konkrét kérelmező sajátos helyzetének és a meghatározó emberi tényezőinek megértésére.

223. A fenti korlátok figyelembevételével remélhetőleg e Kézikönyv támpontokat ad mindazok számára, akik napi munkájuk során a menekültek kérelmével foglalkoznak.

(Fordította: dr. Tóth Judit
lektorálta: dr. Ambrus Ágnes)

A TANÁCS 2005/85/EK IRÁNYELVE

(2005. december 1.)

a menekültstátusz megadására és visszavonására vonatkozó tagállami eljárások minimumszabályairól

AZ EURÓPAI UNIÓ TANÁCSA,

tekintettel az Európai Közösséget létrehozó szerződésre és különösen annak 63. cikke első bekezdésének 1. d) pontjára,

tekintettel a Bizottság javaslatára [1],

tekintettel az Európai Parlament véleményére [2],

tekintettel az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleményére [3],

mivel:

(1) A közös menekültpolitika, beleértve egy közös európai menekültügyi rendszert is, szerves részét képezi az Európai Uniónak a szabadság, a biztonság és a jog érvényesülésén alapuló olyan térség fokozatos létrehozására irányuló célkitűzésének, amely nyitva áll mindazok számára, akik kényszerítő körülmények miatt jogszerűen keresnek védelmet a Közösségben.

(2) Az Európai Tanács az 1999. október 15–16-i tamperei különleges ülésén megállapodott abban, hogy törekedik az 1967. január 31-i New York-i jegyzőkönyvvel módosított, a menekültek jogállásáról szóló, 1951. július 28-i genfi egyezmény (a továbbiakban: „a genfi egyezmény") teljes és mindenre kiterjedő alkalmazásán alapuló Közös Európai Menekültügyi Rendszer létrehozására, ezzel megerősíti a visszaküldés tilalmának elvét, és biztosítja, hogy senkit ne küldjenek vissza olyan helyre, ahol üldöztetésnek van kitéve.

(3) A tamperei következtetések előírják, hogy a Közös Európai Menekültügyi Rendszer rövid távon a tagállamokban a tisztességes és hatékony menekültügyi eljárások közös normáit, hosszú távon pedig az Európai Közösségen belül egy közös menekültügyi eljáráshoz vezető közösségi szabályokat foglalja magában.

(4) A menekültstátusz megadására vagy visszavonására vonatkozó tagállami eljárások ezen irányelvben megállapított minimumszabályai ezért a menekültügyi eljárásokra vonatkozó első intézkedést képezik.

(5) Ezen irányelv fő célkitűzése az, hogy a Közösségben minimum keretrendszert vezessen be a menekültstátusz megadására és visszavonására vonatkozó eljárásokra.

(6) A menekültstátusz megadására és visszavonására vonatkozó eljárások szabályainak közelítése segít a menedékkérők tagállamok közötti másodlagos mozgásának korlátozásában, amennyiben az ilyen mozgást a jogi keretek között fennálló különbségek okoznák.

(7) A minimumszabályok természetéből adódóan a tagállamoknak hatáskörrel kell rendelkezniük arra, hogy kedvezőbb rendelkezéseket vezessenek be vagy tartsanak fenn a tagállamoktól nemzetközi védelmet kérő, harmadik országbeli állampolgárok vagy hontalan személyek tekintetében, amennyiben az ilyen kérelem alapjául az szolgál, hogy az érintett személy a genfi egyezmény 1. cikkének A. pontja értelmében menekültnek minősül.

(8) Ez az irányelv tiszteletben tartja az alapvető jogokat, és szem előtt tartja különösen az Európai Unió alapjogi chartája által elismert elveket.

(9) Az ezen irányelv hatálya alá tartozó személyekkel kapcsolatos bánásmód tekintetében a tagállamokat a megkülönböztetést tiltó olyan nemzetközi jogi eszközökben előírt kötelezettségek terhelik, amelyeknek azok részes felei.

(10) Elengedhetetlen, hogy valamennyi menedékjog iránti kérelemmel kapcsolatos döntést a tények alapján, továbbá első fokon olyan hatóságok hozzák meg, amelyek személyzete a menekültügyi és menekültekkel kapcsolatos területen megfelelő tudással rendelkezik, vagy az ehhez szükséges képzésben részesül.

(11) A tagállamoknak és a menedékkérőknek egyaránt az áll érdekében, hogy a menedékjog iránti kérelmeket a lehető legrövidebb időn belül elbírálják. A menedékjog iránti kérelmek elbírálási eljárásának megszervezése a tagállamok mérlegelési jogkörében marad annak érdekében, hogy nemzeti szükségleteiknek megfelelően bármely kérelem elbírálását előtérbe helyezhessék vagy felgyorsíthassák, ezen irányelv előírásainak figyelembe vételével.

---

[1] HL C 62., 2001.2.27., 231. o. és HL C 291., 2002.11.26., 143. o.
[2] HL C 77., 2002.3.28., 94. o.
[3] HL C 193., 2001.7.10., 77. o. Nem kötelező konzultációt követően adott vélemény.

(12) A közrend fogalmába beletartozhat valamely súlyos bűncselekmény elkövetése miatti büntetőítélet.

(13) Annak érdekében, hogy a genfi egyezmény 1. cikke értelmében menekültként védelemre szoruló személyek pontosan azonosíthatóak legyenek, valamennyi kérelmező számára – bizonyos kivételek függvényében – hatékony hozzáférést kell biztosítani az eljárásokhoz, az ügyük szempontjából szükséges tények bemutatása érdekében lehetővé kell tenni számukra az illetékes hatóságokkal való együttműködést és megfelelő kommunikációt, valamint megfelelő eljárási garanciákat kell biztosítani számukra ahhoz, hogy ügyüket az eljárás valamennyi szakaszában folytathassák. A menedékjog iránti kérelmek elbírálására irányuló eljárásoknak, továbbá az eljáró hatóság döntéséig alapesetben a kérelmezők számára biztosítaniuk kell legalább az ott-tartózkodáshoz való jogot, amennyiben a hatóságok általi meghallgatásra kerül sor, az ügy bemutatásához a tolmácsi szolgáltatáshoz való hozzáférés jogát, a lehetőséget az Egyesült Nemzetek Menekültügyi Főbiztosának (a továbbiakban: „UNHCR") képviselőjével, illetve a nevében eljáró bármely szervezettel való kapcsolattartásra, a döntésről való megfelelő értesítéshez és az e döntésre vonatkozó ténybeli és jogi indokoláshoz fűződő jogot, a jogi vagy egyéb tanácsadóval folytatott konzultáció lehetőségét, továbbá az ahhoz fűződő jogot, hogy az eljárás döntő mozzanataikor jogi helyzetükről olyan nyelven kapjanak tájékoztatást, amelyről ésszerűen feltételezhető, hogy azt megértik.

(14) Kiszolgáltatottságukra tekintettel továbbá külön eljárási garanciákat kell meghatározni a kísérő nélküli kiskorúak vonatkozásában. Ebben az összefüggésben a tagállamok elsődleges szempontja a gyermek mindenek fölött álló érdeke kell, hogy legyen.

(15) Abban az esetben, ha a kérelmező új bizonyítékot vagy érvet nem tartalmazó újabb kérelmet nyújt be, aránytalan volna arra kötelezni a tagállamokat, hogy újabb teljes megvizsgálási eljárást folytassanak le. Ezekben az esetekben a tagállamoknak lehetőséget kell adni a kérelmezők számára általában rendelkezésre álló garanciák alóli kivételt tartalmazó eljárások közül történő választásra.

(16) Számos menedékjog iránti kérelmet a kérelmező belépésére irányuló döntést megelőzően a tagállamok határain vagy tranzitzónáiban nyújtanak be. A tagállamoknak képeseknek kell lenniük arra, hogy már létező eljárásaikat hozzáigazítsák a határon lévő ilyen kérelmezők sajátos helyzetéhez. Közös szabályokat kell meghatározni az ilyen helyzetekben alkalmazható, a kérelmezők számára általában rendelkezésre álló garanciák alóli lehetséges kivételekre. A határon folytatandó eljárásokat főként azon kérelmezők esetében kell alkalmazni, akik nem teljesítik a tagországba való belépés feltételeit.

(17) A menedékjog iránti kérelmek megalapozottságának vizsgálatakor a fő szempont a kérelmező biztonsága a származási országban. Amennyiben egy harmadik ország biztonságos származási országnak tekinthető, a tagállamok azt biztonságosnak nyilváníthatják, és egy adott kérelmező vonatkozásában feltételezhetik annak biztonságát, kivéve, ha a kérelmező komoly, ennek ellentmondó jelekre hívja fel a figyelmet.

(18) Tekintettel a harmadik országok állampolgárainak és hontalan személyeknek a menekültként való elismerésének terén elért harmonizálás szintjére, közös feltételeket kell meghatározni a harmadik országoknak biztonságos származási országgá nyilvánítására vonatkozóan.

(19) Amennyiben a Tanács meggyőződött arról, hogy egy adott származási ország vonatkozásában e kritériumok teljesülnek, és ennek megfelelően azt felvette az ezen irányelvnek megfelelően elfogadandó biztonságos származási országok közös minimumlistájára, a tagállamok kötelesek az azon ország állampolgárságával bíró személyek, illetve a korábban abban az országban szokásos tartózkodási hellyel bíró hontalan személyek kérelmeit azon ország biztonságának megdönthető vélelme alapján elbírálni. A biztonságos származási országgá nyilvánítás politikai jelentőségének fényében, különös tekintettel az egyes származási országok emberi jogi helyzete értékelésének hatására, valamint annak az Európai Unió külkapcsolatok területén folytatott politikáira gyakorolt hatására, a lista megállapítására vagy módosítására vonatkozó valamennyi döntést az Európai Parlamenttel folytatott konzultációt követően a Tanács hozza meg.

(20) Bulgária és Románia az Európai Unióhoz csatlakozni kívánó ország státuszából, valamint ezeknek az országoknak a taggá válás érdekében megtett előrelépéséből következik, hogy ezeket az országokat az Európai Unióhoz való csatlakozásuk időpontjáig ezen irányelv alkalmazásában biztonságos származási országoknak kell tekinteni.

(21) Egy harmadik országnak az ezen irányelv céljából való biztonságos származási országgá nyilvánítása nem jelent teljes garanciát azon ország állampolgárainak biztonságára nézve. A minősítés alapjául szolgáló értékelés természeténél fogva csak az adott országban fennálló általános polgári, jogi és politikai körülményeket, valamint azt tudja figyelembe venni, hogy az üldöztetésért, kínzásért vagy embertelen és megalázó bánásmódért vagy büntetésért felelős személyeket felelősségre vonják-e a gyakorlatban, ha megállapítják a felelősségüket az adott országban. Ezért fontos, hogy amennyiben egy kérelmező alátámasztja, hogy komoly okok alapján az az ország az ő adott körülményei között nem tekinthető biztonságosnak, az ország biztonságossá nyilvánítását a továbbiakban az ő esete vonatkozásában nem lehet relevánsnak tekinteni.

(22) A tagállamok minden kérelmet érdemben vizsgálnak meg, pl. értékelik, hogy a kérelmező a harmadik országok állampolgárainak, illetve a hontalan személyeknek menekültként vagy a más okból nemzetközi védelemre jogosultként való elismerésének feltételeiről és az e státuszok tartalmára vonatkozó minimumszabályokról szóló, 2004. április 29-i 2004/83/EK tanácsi irányelvvel [1] összhangban menekültnek minősülnek-e, kivéve, ha ezen irányelv másként rendelkezik, különösen, ha ésszerűen feltételezhető, hogy egy másik ország elvégzi a vizsgálatot, vagy megfelelő védelmet nyújt. A tagállamok különösen akkor nem kötelesek elvégezni a menedékjog iránti kérelem érdemi értékelését, amennyiben az első menedékjogot nyújtó ország a kérelmezőnek menekültstátuszt, vagy egyéb megfelelő védelmet biztosított, és a kérelmezőt ez az ország visszafogadja.

(23) A tagállamok akkor sem kötelesek a menedékjog iránti kérelmet érdemben elbírálni, ha a kérelmezőről – egy harmadik országhoz a nemzeti jog által meghatározottak szerinti kapcsolata alapján – ésszerűen feltételezhető, hogy abban a harmadik ország védelmet kérhet. A tagállamok ez alapján kizárólag akkor járhatnak el, ha ez a kérelmező az érintett harmadik országban biztonságban lenne. A kérelmezők másodlagos mozgásának elkerülése érdekében a tagállamoknak közös elveket kell kidolgozniuk a harmadik országok biztonságosnak tekintésére vagy nyilvánítására vonatkozóan.

(24) Egyes, különösen magas szintű emberi jogi és menekültvédelmi előírásokat követő, európai harmadik országok tekintetében a tagállamok számára lehetővé kell tenni, hogy az ilyen európai harmadik országból a területükre belépő kérelmezők esetében a menedékjog iránti kérelmeket ne, vagy ne teljes egészében kelljen megvizsgálniuk. Tekintettel a korlátozott vagy mellőzött vizsgálatnak a kérelmezőre gyakorolt lehetséges hatására a biztonságos harmadik ország elvének ilyen alkalmazását azokra a harmadik országokkal kapcsolatos esetekre kell korlátozni, amelyek tekintetében a Tanács meggyőződött arról, hogy az érintett harmadik ország biztonságára vonatkozó, az ezen irányelvben meghatározott magas szintű előírások teljesülnek. A Tanács ebben e kérdésben az Európai Parlamenttel folytatott konzultációt követően dönt.

(25) Az ebben az irányelvben meghatározott mindkét biztonságos harmadik ország elvre vonatkozó közös előírások természetéből következően ezen elvek gyakorlati hatása attól függ, hogy az érintett harmadik ország engedélyezi-e az érintett kérelmező számára a területére való belépést.

(26) A menekültstátusz visszavonása tekintetében a tagállamok biztosítják, hogy a menekültstátuszt élvező személyeket megfelelően tájékoztatják státuszuk lehetséges újbóli megvizsgálásáról, és lehetővé teszik számukra észrevételeik benyújtását, mielőtt a hatóságok meghozzák kellően indokolt döntésüket a státusz visszavonásáról. Ezek a garanciák azonban mellőzhetők, ha a menekültstátusz megszüntetése nem áll kapcsolatban azokkal a körülményekkel, amelyeken az elismerés alapult.

(27) A közösségi jog egyik alapelvét tükrözi, hogy a menedékjog iránti kérelmekkel és a menekültstátusz visszavonásával kapcsolatos döntések ellen a Szerződés 234. cikke értelmében bíróság előtti hatékony jogorvoslat tárgyát képezik. A jogorvoslat hatékonysága – a megfelelő tények vizsgálatára is tekintettel – összességében az egyes tagállamok közigazgatási és igazságügyi rendszerétől függ.

(28) A Szerződés 64. cikkének megfelelően ez az irányelv nem érinti a közrend fenntartásával, illetve a belbiztonság megőrzésével kapcsolatos tagállami hatáskörök gyakorlását.

(29) Ez az irányelv nem érinti a valamely harmadik ország állampolgára által a tagállamok egyikében benyújtott menedékjog iránti kérelem [2] (1) elbírálásáért felelős tagállam meghatározására vonatkozó feltételek és eljárási szabályok megállapításáról szóló 2003. február 18-i 343/2003/EK tanácsi rendelet hatálya alá tartozó eljárásokat.

(30) Ezen irányelv végrehajtását két évet meg nem haladó, rendszeres időközönként értékelni kell.

(31) Mivel ezen irányelv célját, nevezetesen a menekültstátusz megadására és visszavonására vonatkozó tagállami eljárási minimumszabályok megállapítását a tagállamok nem tudják kellőképpen megvalósítani, és ezért az intézkedés terjedelme miatt az közösségi szinten jobban megvalósítható, a Közösség a Szerződés 5. cikkében megállapított szubszidiaritás elvének megfelelően intézkedéseket hozhat. Az e cikkben megállapított arányosság elvének megfelelően ez az irányelv nem lépi túl az e cél eléréséhez szükséges mértéket.

(32) Az Európai Unióról szóló szerződéshez és az Európai Közösséget létrehozó szerződéshez csatolt, az Egyesült Királyság és Írország helyzetéről szóló jegyzőkönyv 3. cikkével összhangban az Egyesült Királyság 2001. január 24-i levelében jelezte, hogy ezen irányelv elfogadásában és alkalmazásában részt kíván venni.

[1] HL L 304., 2004.9.30., 12. o.

[2] HL L 50., 2003.2.25., 1. o.

(33) Az Európai Unióról szóló szerződéshez és az Európai Közösséget létrehozó szerződéshez csatolt, az Egyesült Királyság és Írország helyzetéről szóló jegyzőkönyv 3. cikkével összhangban Írország 2001. február 14-i levelében jelezte, hogy ezen irányelv elfogadásában és alkalmazásában részt kíván venni.

(34) Az Európai Unióról szóló szerződéshez és az Európai Közösséget létrehozó szerződéshez csatolt, Dánia helyzetéről szóló jegyzőkönyv 1. és 2. cikkével összhangban Dánia nem vesz részt ezen irányelv elfogadásában, az rá nézve nem kötelező erejű, és azt nem köteles alkalmazni,

ELFOGADTA EZT AZ IRÁNYELVET:

I. FEJEZET

ÁLTALÁNOS RENDELKEZÉSEK

1. cikk

Célkitűzés

Ennek az irányelvnek a célja a tagállamokban a menedékjog megadására és visszavonására vonatkozó minimumszabályok és eljárási szabályok megállapítása.

2. cikk

Fogalommeghatározások

Ezen irányelv alkalmazásában:

a) „genfi egyezmény”: a menekültek helyzetére vonatkozó, az 1967. január 31-i New York-i jegyzőkönyvvel módosított 1951. július 28-i egyezmény;

b) „menedékjog iránti kérelem”: harmadik ország állampolgára, vagy hontalan személy által benyújtott olyan kérelem, amely a genfi egyezmény alapján valamely tagállam általi nemzetközi védelmet igénylő kérelemként értelmezhető. Minden nemzetközi védelem iránti kérelmet menedékjog iránti kérelemnek kell tekinteni, kivéve, ha a harmadik ország állampolgára kifejezetten másfajta, külön kérelmezhető védelemért folyamodik;

c) „kérelmező” vagy „menedékkérő”: harmadik ország olyan állampolgára, vagy olyan hontalan személy, akinek menedékjog iránti kérelme tárgyában még nem hoztak jogerős határozatot;

d) „jogerős határozat”: döntés arról, hogy a harmadik ország állampolgára, vagy a hontalan személy részére a menedékjogot a 2004/83/EK tanácsi irányelv alapján megadják-e, és amely ellen a továbbiakban az ezen irányelv V. fejezetében biztosított jogorvoslatnak nincs helye, tekintet nélkül arra, hogy ez a jogorvoslat a kérelmező számára lehetővé teszi-e az érintett tagállam területén maradást mindaddig, amíg kérelmét el nem bírálták, figyelemmel az ezen irányelv III. mellékletben foglaltakra;

e) „eljáró hatóság”: kvázi bírói testület vagy közigazgatási szerv, amely a tagállamban a menedékjog iránti kérelem megvizsgálására és annak tárgyában elsőfokú határozat meghozatalára illetékes, figyelemmel az I. mellékletben foglaltakra eljáró hatóság;

f) „menekült”: harmadik ország olyan állampolgára, vagy olyan hontalan személy, aki megfelel a genfi egyezmény 1. cikkében meghatározott feltételeknek, a 2004/83/EK irányelvben foglaltak szerint;

g) „menekültstátusz”: harmadik ország állampolgára vagy hontalan személy, menekültként való elismerése valamely tagállam részéről;

h) „kísérő nélküli kiskorú”: az a 18. életévét be nem töltött személy, aki jogszabály vagy szokás alapján felügyeletéért felelős nagykorú személy kísérete nélkül érkezik a tagállamok területére, vagy a belépését követően marad felügyelet nélkül, mindaddig, amíg ilyen személy felügyelete alá nem kerül;

i) „képviselő”: az a személy, aki a kísérő nélküli kiskorút törvényes gyámként képviselő szervezet nevében jár el, az a személy, aki a kiskorúak gondozásáért és jólétéért felelős nemzeti szervezet nevében jár el, továbbá minden olyan megfelelő képviselet, amelyet a kiskorú legfontosabb érdekeinek szolgálatára jelöltek ki;

j) „a menekültstátusz visszavonása”: az illetékes hatóságnak azon határozata, amellyel valamely személy menekültstátuszát a 2004/83/EK irányelv értelmében visszavonja, megszünteti, vagy megújítását elutasítja;

k) „a tagállamban való maradás”: azon tagállam területén való maradás, ideértve a határt, vagy a tranzitzónákat is, amelyben a menedékjog iránti kérelmet benyújtották vagy elbírálják.

3. cikk

Hatály

(1) Ezen irányelvet a tagállamok területén, ideértve a határon vagy a tranzitzónákban benyújtott menedékjog iránti kérelem elbírálására és a menekültstátusz visszavonására kell alkalmazni.

(2) Ez az irányelv nem alkalmazható a tagállamok képviseleteihez benyújtott diplomáciai vagy területi menedékjog iránti kérelmekre.

(3) Amennyiben a tagállamok olyan eljárást vezetnek be vagy alkalmaznak, amelyben a menedékjog iránti kérelmek elbírálására mind a genfi egyezmény alapján, mind pedig a 2004/83/EK tanácsi irányelv 15. cikkében megállapított körülmények alapján másfajta nemzetközi védelemre irányuló kérelemként sor kerül, úgy az eljárás minden szakaszában ezen irányelv rendelkezéseit kell alkalmazniuk.

(4) Mindezeken túl a tagállamok jogosultak ezen irányelv rendelkezéseit olyan eljárásokban is alkalmazni, melyekben másfajta nemzetközi védelemért benyújtott kérelmeket bírálnak el.

4. cikk

Felelős hatóságok

(1) A tagállamok valamennyi eljárásra kijelölnek egy eljáró hatóságot, amely ezen irányelv rendelkezései, különösen a 8. cikk (2) bekezdésében és a 9. cikkben foglaltak szerint felelős a kérelmek megfelelő elbírálásáért.

A 343/2003/EK rendeletének 4. cikke (4) bekezdése értelmében, adott tagállamban az ott bevándorlási ellenőrzést végző másik tagállam illetékes hatóságaihoz benyújtott menedékjog iránti kérelmet a benyújtás helye szerinti tagállam bírálja el.

(2) Mindazonáltal, a tagállamok előírhatják, hogy az alábbi esetekben más hatóság felelős, amennyiben:

a) olyan eset elbírálására kerül sor, melynek során azt vizsgálják, hogy másik államba küldjék-e a menedékkérőt, a felelős tagállam meghatározására vonatkozó feltételekre és eljárásokra vonatkozó szabályok szerint, mindaddig, amíg a megkeresett állam a menedékkérőt át nem veszi, vagy a megkeresett állam a kérelem elbírálását, illetve a kérelmező visszavételét meg nem tagadja;

b) a kérelemről való döntéshozatalra a nemzetbiztonsági rendelkezések figyelembevételével kerül sor, feltéve, hogy az eljáró hatósággal előzetesen konzultáltak abban a kérdésben, hogy a kérelmező a 2004/83/EK irányelv értelmében menekültnek minősül-e;

c) előzetes elfogadhatósági vizsgálatot kell lefolytatni a 32. cikk rendelkezései szerint, feltéve, hogy a hatóság a korábbi kérelmet illetően hozzáféréssel rendelkezik a kérelmező irataanyagához;

d) olyan eset elbírálására kerül sor, amely a 35. cikk (1) bekezdésében foglalt eljárások hatálya alá tartozik;

e) a 35. cikk (2)–(5) bekezdésében foglalt eljárások hatálya alá vonás engedélyezésének megtagadására kerül sor, az ezekben a bekezdésekben meghatározott feltételekre is figyelemmel;

f) annak megállapításáról van szó, hogy a kérelmező a tagállamba egy, a 36. cikk értelmezése szerinti biztonságos harmadik országból szándékozik-e belépni, vagy ilyenből lépett-e be, az ebben a cikkben meghatározott feltételekre figyelemmel.

(3) A tagállamok biztosítják, hogy amennyiben a (2) bekezdés rendelkezéseivel összhangban hatóságok kijelölésére kerül sor, úgy az ilyen hatóságok személyzete ezen irányelv gyakorlati végrehajtása során kötelezettségeik teljesítéséhez megfelelő ismeretekkel rendelkezik, illetve ahhoz megfelelő képzésben részesül.

5. cikk

Kedvezőbb rendelkezések

A tagállamok a menedékjog megadására és visszavonására vonatkozó eljárások tekintetében kedvezőbb szabályozást léptethetnek hatályba, vagy tarthatnak hatályban, amennyiben ezek a szabályok ezen irányelvvel összeegyeztethetőek.

II. FEJEZET

ALAPELVEK ÉS GARANCIÁK

6. cikk

Az eljáráshoz való hozzáférés

(1) A tagállamok megkövetelhetik, hogy a menedékjog iránti kérelmeket személyesen, és/vagy az erre kijelölt helyen nyújtsák be.

(2) A tagállamok biztosítják, hogy minden cselekvőképes nagykorú jogosult legyen a saját nevében menedékjog iránti kérelmet benyújtani.

(3) A tagállamok rendelkezhetnek úgy, hogy a kérelmező az általa eltartottak nevében is benyújthatja a kérelmet. Ezekben az esetekben a tagállam biztosítja, hogy a felnőtt korú eltartottak hozzájáruljanak a kérelem nevükben történő benyújtásához; ellenkező esetben lehetővé kell tenni számukra, hogy azt a saját nevükben nyújthassák be.

A hozzájárulást a kérelem benyújtásával egyidőben, vagy legkésőbb akkor kell megkövetelni, amikor a felnőtt korú eltartott személyes meghallgatására sor kerül.

(4) A tagállamok nemzeti jogszabályaikban meghatározhatják, hogy

a) melyek azok az esetek, amelyekben egy kiskorú a saját nevében nyújthatja be a kérelmet;

b) melyek azok az esetek, amikor egy kísérő nélküli kiskorú kérelmét a 15. cikk (1) bekezdésének a) pontja szerinti képviselőnek kell benyújtania;

c) melyek azok az esetek, amelyekben a menedékjog iránti kérelem egyben egy nem házas kiskorú személy menedékjog iránti kérelmének is minősül.

(5) A tagállamok biztosítják, hogy azok a hatóságok, amelyekhez a menedékjog iránti kérelem benyújtásának szándékával valószínűsíthetően fordulhatnak, megfelelő tájékoztatást tudjanak adni az illető számára arról, hogy hogyan és hol nyújthat be ilyen kérelmet, és/vagy megkövetelhetik, hogy ezek a hatóságok a kérelmet az illetékes hatósághoz továbbítsák.

7. cikk

A tagállamban maradás joga a kérelem elbírálásának ideje alatt

(1) A kérelmezők részére engedélyezni kell, hogy kizárólag az eljárás lefolytatása céljából a tagállamban maradhassanak mindaddig, amíg az eljáró hatóság a III. fejezet rendelkezései szerinti elsőfokú határozatot meg nem hozta. A tagállamban maradás joga tartózkodási engedélyre nem jogosít eljáró hatóság.

(2) A tagállamok ez alól csak akkor tehetnek kivételt, ha az újabb kérelmet a 32. és 34. cikk rendelkezéseinek megfelelően tovább nem vizsgálják, vagy adott esetben a személyt egy másik tagállam részére európai elfogatóparanccsal [1] összefüggő kötelezettség keretében vagy egyéb alapon, illetve harmadik ország, nemzetközi büntető bíróság vagy törvényszék részére átadják, illetve kiadják.

8. cikk

A kérelmek elbírálásának követelményei

(1) A 23. cikk (4) bekezdésének i) pontjában foglaltak sérelme nélkül a tagállamok biztosítják, hogy a menedékjog iránti kérelmek nem kerülnek elutasításra, illetve kizárásra az érdemi elbírálásból pusztán azon az alapon, hogy azokat nem a lehető legrövidebb időn belül nyújtották be.

(2) A tagállamok biztosítják, hogy az eljáró hatóság a menedékjog iránti kérelmekről megfelelő vizsgálat után hozzon határozatot. Ennek érdekében a tagállamok biztosítják, hogy

a) a kérelmek elbírálására és a kérelmek tárgyában történő határozathozatalra egyénileg, tárgyilagosan és pártatlanul kerüljön sor;

b) a pontos és naprakész információ beszerzésére különböző forrásokból kerüljön sor, mint például az ENSZ Menekültügyi Főbiztosától (UNHCR) a menedékkérők származási országában, és ahol szükséges, az azon országokban uralkodó általános helyzetről szóló információk, melyeken át a kérelem benyújtásának államáig eljutottak; továbbá, hogy ezek az információk a kérelmek vizsgálatáért és a döntéshozatalért felelős személyzet rendelkezésére álljanak;

c) a kérelmeket elbíráló és döntést hozó személyzet ismerje a menedékjoggal és a menekültüggyel kapcsolatos vonatkozó rendelkezéseket.

(3) Az V. fejezetben említett hatóságok az eljáró hatóságoknak, vagy a kérelmezőn keresztül, vagy egyébként, hozzá kell férniük a (2) bekezdés b) pontjában említett, a feladataik ellátásához szükséges általános információkhoz.

(4) A tagállamok megállapíthatják a menedékjog iránti kérelmek elbírálásához szükséges dokumentumok fordításának szabályait.

9. cikk

Az eljáró hatóság határozatával szemben támasztott követelmények

(1) A tagállamok biztosítják a menedékjog iránti kérelmek ügyében hozott határozatok írásba foglalását.

(2) A tagállamok biztosítják továbbá, hogy egy kérelem elutasítása esetén a határozat tartalmazza a ténybeli és jogi indokolást, valamint írásbeli tájékoztatással kell szolgálnia arról is, hogy az elutasító határozatot hogyan lehet megtámadni.

A tagállamoknak nem kell indokolniuk a menekültstátusz megadását elutasító határozatot abban az esetben, ha olyan jogállást biztosítanak a kérelmező számára, amely a 2004/83/EK irányelv rendelkezései értelmében a nemzeti vagy a közösségi jog szerint ugyanazokat a jogokat és kedvezményeket biztosítja a számára, mint amelyek a menekültstátusszal járnak. Az ilyen esetekben a tagállamoknak azt kell biztosítaniuk, hogy a menekültstátusz megadását elutasító indokolás szerepeljen a kérelmező iratanyagában, és hogy kérésére a kérelmező abba betekinthessen.

Mindezeken túl, a tagállamoknak nem kell információt szolgáltatniuk az elutasító határozat írásbeli megtámadásának módjáról olyan határozattal kapcsolatosan, mely vonatkozásában annak lehetőségeiről a kérelmezőt egy korábbi stádiumban akár írásban, akár a számára hozzáférhető elektronikus úton már tájékoztatták.

(3) A 6. cikk (3) bekezdése alkalmazásában, és ha a kérelem azonos ténybeli alapon nyugszik, a tagállamok valamennyi eltartottra kiterjedően egyetlen határozatot hozhatnak.

[1] Lásd az európai elfogatóparancsról és a tagállamok közötti átadási eljárásokról szóló, 2002. június 13-i 2002/584/IB tanácsi kerethatározatot (HL L 190., 2002.7.18., 1. o.).

10. cikk

A menedékkérőket megillető garanciák

(1) Tekintettel a III. fejezetben megállapított eljárásokra, a tagállamok a következő garanciákat biztosítják valamennyi menedékkérő számára:

a) a menedékkérőt a lefolytatandó eljárásról, az eljárásbeli jogaikról és kötelezettségeiről, valamint a kötelezettségei nem teljesítésének, illetve a hatóságokkal való együtt nem működésnek az esetleges következményeiről tájékoztatni kell, olyan nyelven, amelyről ésszerűen feltételezhető, hogy azt megérti. Tájékoztatást kell kapnia az időkeretről, és eszközökről, amelyek a 2004/83/EK irányelv 4. cikkében említett bizonyítékok benyújtására vonatkozó kötelezettségének teljesítéséhez a rendelkezésére állnak. Ezt a tájékoztatást olyan megfelelő időben kell megadni, hogy a menedékkérő gyakorolhassa az ezen irányelvben garantált jogait, és eleget tehessen a 11. cikkben foglalt kötelezettségeinek;

b) a menedékkérő számára ügyének az illetékes hatóságokhoz való beterjesztéséhez szükség esetén tolmácsolást kell biztosítani. A tagállamok legalább abban az esetben szükségesnek tekintik ezt a szolgáltatást, amikor az eljáró hatóság a kérelmezőt a 12. és 13. cikk szerinti meghallgatásra beidézi, és a megfelelő kommunikációt e szolgáltatás nélkül nem lehet biztosítani. Ilyenkor és más olyan esetekben is, amikor az illetékes hatóság beidézi a kérelmezőt, a szolgáltatások költségeit az állam viseli;

c) a menedékkérőtől nem lehet megtagadni a lehetőséget, hogy kapcsolatba lépjen az UNHCR-rel vagy más, a tagállam területén, a tagállammal kötött megállapodás alapján a UNHCR nevében működő szervezettel;

d) a menedékkérőt ésszerű időn belül tájékoztatni kell az eljáró hatóság által menedékjog iránti kérelméről hozott határozatról. Ha a kérelmezőt jogi vagy egyéb tanácsadó képviseli, a tagállamok választhatják azt, hogy a menedékkérő helyett a jogi vagy egyéb tanácsadó részére kézbesítik az eljáró hatóság határozatát;

e) a menedékkérőt – amennyiben nem segíti, vagy nem képviseli jogi vagy egyéb tanácsadó, vagy ha az ingyenes jogi segítségnyújtás nem áll rendelkezésre – olyan nyelven kell tájékoztatni az eljáró hatóság döntésének eredményéről, amelynek megértése a menedékkérőről ésszerűen feltételezhető. A tájékoztatásnak tartalmaznia kell azt is, hogy a 9. cikk (2) bekezdésének rendelkezései szerint az elutasító határozatot hogyan lehet írásban megtámadni.

(2) Tekintettel az V. fejezetben meghatározott eljárásokra, a tagállamok biztosítják, hogy minden menedékkérőt az e cikk (1) bekezdésének b), c) és d) pontjában említettel azonos garanciák illetnek meg.

11. cikk

A menedékkérők kötelességei

(1) A tagállamok a menekültügyi eljárás lefolytatásához szükséges mértékben kötelezhetik a menedékkérőket az illetékes hatósággal való együttműködésre.

(2) A tagállamok előírhatják különösen, hogy

a) a menedékkérők kötelesek bejelentkezni az illetékes hatóságoknál, vagy előttük személyesen megjelenni, akár haladéktalanul, akár egy meghatározott időpontban;

b) a menedékkérőknek át kell adniuk a birtokukban levő, a menedékjog iránti kérelmek elbírálásához szükséges dokumentumokat, pl. útleveleiket;

c) a menedékkérők kötelesek tájékoztatni az illetékes hatóságokat mindenkori lakhelyükről vagy címükről, továbbá a legrövidebb időn belül azok megváltozásáról. A tagállamok rendelkezhetnek úgy, hogy a kérelmező minden értesítést csak az általa legutóbbiként megadott lakhelyén vagy címén vehet át;

d) az illetékes hatóságok átkutathatják a kérelmezőt és/vagy a nála levő tárgyakat;

e) az illetékes hatóságok fényképet készíthetnek a kérelmezőről; és

f) az illetékes hatóságok rögzíthetik a kérelmező szóbeli nyilatkozatait, feltéve, hogy őt erről előzetesen tájékoztatták.

12. cikk

Személyes meghallgatásra beidézett személyek

(1) Mielőtt az eljáró hatóságok határozatot hoznak, a menedékkérő számára lehetővé kell tenni, hogy a menedékjog iránti kérelmét személyes meghallgatás során terjessze elő egy, a nemzeti jog értelmében a meghallgatás levezetésére jogosult személy előtt.

A tagállamok a személyes meghallgatást minden, a 6. cikk (3) bekezdésében említett eltartott felnőtt számára is lehetővé tehetik.

A tagállamok nemzeti jogszabályaikban meghatározhatják azokat az eseteket, amikor biztosítani kell a kiskorú személyes meghallgatását.

(2) A személyes meghallgatás mellőzhető az alábbi esetekben:

a) az eljáró hatóságnak elegendő bizonyíték áll a rendelkezésére ahhoz, hogy elismerő határozatot hozzon; vagy

b) az eljáró hatóság már meghallgatta a kérelmezőt annak érdekében, hogy a 2004/83/EK irányelv 4. cikke (2) bekezdése értelmében segítséget nyújtson a kérelmezőnek kérelme benyújtásához, és az ehhez szükséges lényegi információk előterjesztéséhez; vagy

c) az eljáró hatóság a kérelmező által szolgáltatott információk teljes körű vizsgálata alapján megállapította, hogy a kérelem megalapozatlan azokban az esetekben, amelyekre a 23. cikk (4) bekezdésének a), c), g), h) és j) pontjaiban foglalt körülmények vonatkoznak.

(3) A személyes meghallgatás mellőzhető akkor is, ha az ésszerűen nem kivitelezhető, különösen, ha az illetékes hatóságnak az a véleménye, hogy a kérelmező rajta kívül álló tartós ok miatt alkalmatlan a meghallgatásra, vagy nincs meghallgatható állapotban. Kétség esetén a tagállamok orvosi, vagy pszichológusi igazolást követelhetnek meg.

Amennyiben a tagállam az e bekezdésre való hivatkozással nem hallgatja meg a kérelmezőt, ésszerű erőfeszítéseket kell tenni annak érdekében, hogy a kérelmező vagy az eltartott további információkat tudjon szolgáltatni.

(4) E cikk alapján a személyes meghallgatás mellőzése nem akadályozhatja az eljáró hatóságot a menedékjog iránti kérelemre vonatkozó határozat meghozatalában.

(5) A személyes meghallgatás a (2) bekezdés b) és c) pontja, valamint a (3) bekezdés alapján való elmaradása nem befolyásolhatja hátrányosan az eljáró hatóság határozatát.

(6) Tekintet nélkül a 20. cikk (1) bekezdésében foglaltakra, a tagállamok a menedékjog iránti kérelemre vonatkozó határozat meghozatala során figyelembe vehetik azt a tényt, hogy a kérelmező nem jelent meg a személyes meghallgatáson, kivéve, ha alapos okkal szolgál távolmaradására.

13. cikk

A személyes meghallgatásra vonatkozó követelmények

(1) A személyes meghallgatásra főszabály szerint a családtagok jelenléte nélkül kerül sor, kivéve, ha az eljáró hatóság úgy ítéli meg, hogy a megfelelő vizsgálathoz szükséges a családtagok jelenléte is.

(2) A személyes meghallgatást olyan körülmények között kell lefolytatni, amelyek biztosítják a megfelelő titoktartást.

(3) A tagállamok megfelelő intézkedéseket hoznak annak érdekében, hogy a személyes meghallgatásra olyan körülmények között kerüljön sor, amelyekben a kérelmezők átfogóan előadhatják kérelmük benyújtásának okait. Ennek érdekében, a tagállamok

a) biztosítják, hogy a meghallgatást végző személy megfelelő felkészültséggel rendelkezzen a kérelem hátterében álló személyes és általános körülmények figyelembevételéhez, lehetőség szerint beleértve a kérelmező kulturális gyökereit vagy sérülékenységét is, és

b) olyan tolmácsot választanak ki, aki képes megfelelően kommunikálni a kérelmezővel és a meghallgatást végző személlyel. A kommunikációnak nem feltétlenül kell olyan nyelven zajlania, amelyet a menedékkérő előnyben részesít, ha van más olyan nyelv is, amelyről ésszerűen feltételezhető, hogy a menedékkérő azt megérti, és amelyen kommunikálni képes.

(4) A tagállamok szabályozhatják azokat a feltételeket, amelyek mellett harmadik személyek részt vehetnek a személyes meghallgatáson.

(5) Ezt a cikket a 12. cikk (2) bekezdésének b) pontja szerinti meghallgatásra is alkalmazni kell.

14. cikk

A személyes meghallgatásról készült jegyzőkönyv szerepe az eljárásban

(1) A tagállamok biztosítják, hogy minden személyes meghallgatásról írásbeli jegyzőkönyv készüljön, amely tartalmazza legalább a 2004/83/EK irányelv 4. cikkének (2) bekezdésében foglaltak szerinti lényeges információkat a kérelemről a kérelmező előadásában.

(2) A tagállamok azt is biztosítják, hogy a kérelmezők megfelelő időben betekinthessenek a személyes meghallgatásról készült írásbeli jegyzőkönyvbe. Ahol a betekintésre csak az eljáró hatóság határozatának meghozatala után van lehetőség, a tagállamok biztosítják, hogy a kérelmezők a jegyzőkönyvbe a lehető legrövidebb időn belül betekinthessenek annak érdekében, hogy a fellebbezést időben elkészíthessék és benyújthassák.

(3) A tagállamok megkövetelhetik a személyes meghallgatásról készült írásbeli jegyzőkönyv tartalmának kérelmező általi jóváhagyását.

Amennyiben a kérelmező a személyes meghallgatásról készült írásbeli jegyzőkönyv tartalmának jóváhagyását megtagadja, a megtagadás indokolását be kell vezetni a kérelmező iratanyagába.

A kérelmező részéről az írásbeli jegyzőkönyv jóváhagyásának megtagadása nem akadálya annak, hogy az eljáró hatóság a kérelem tárgyában határozatot hozzon.

(4) Ezt a cikket a 12. cikk (2) bekezdésének b) pontja szerinti meghallgatásra is alkalmazni kell.

15. cikk

Jogi segítségnyújtáshoz és képviselethez való jog

(1) A tagállamok a menedékkérők számára engedélyezik, hogy a menedékjog iránti kérelemmel kapcsolatos ügyeiket illetően saját költségükön, hatékony módon, egy, a nemzeti jogszabályok szerint elfogadott vagy engedélyezett jogi vagy egyéb tanácsadóval konzultáljanak.

(2) Az eljáró hatóság elutasító határozata esetében a tagállamok kérelemre ingyenes jogi segítségnyújtást és/vagy képviseletet biztosítanak a (3) bekezdésben foglalt rendelkezések szerint.

(3) A tagállamok nemzeti jogszabályaikban előírhatják, hogy ingyenes jogi segítségnyújtás és/vagy képviselet igénybevételére:

a) az V. fejezet rendelkezéseivel összhangban kizárólag bíróság vagy törvényszék előtt folyó eljárásokban van lehetőség, nem pedig a nemzeti jog szerinti másodfokú, vagy felülvizsgálati eljárásokban, beleértve a másodfokú, vagy felülvizsgálati tárgyalást követően a fellebbezés újratárgyalását is; és/vagy

b) kizárólag azok számára van lehetőség, akik nem rendelkeznek elegendő anyagi forrással; és/vagy

c) kizárólag a nemzeti jog által kifejezetten a menedékkérők segítésére és képviseletére kijelölt jog vagy egyéb tanácsadókon keresztül van lehetőség; és/vagy

d) kizárólag az előreláthatóan sikeres kimenetelű fellebbezés vagy felülvizsgálat esetén van lehetőség.

A tagállamok biztosítják, hogy a d) pont szerinti jogi segítségnyújtást és/vagy képviseletet nem korlátozzák önkényesen.

(4) A tagállamok szabályokat állapíthatnak meg az ilyen jogi segítségnyújtásra és/vagy képviseletre vonatkozó kérelmek benyújtásával és elbírálásával kapcsolatban.

(5) Ezen felül a tagállamok

a) anyagi és/vagy időbeli korlátozásokat állapíthatnak meg az ingyenes jogi segítségnyújtás és/vagy képviselet igénybevételére, feltéve, hogy ezek nem korlátozzák önkényesen a jogi segítségnyújtáshoz és/vagy képviselethez való hozzáférést;

b) előírhatják, hogy a munkadíj és egyéb költségek tekintetében a kérelmezőkkel szembeni elbánás nem lehet kedvezőbb, mint a saját állampolgáraik részére a jogi segítségnyújtás kapcsán általában tanúsított elbánás.

(6) A tagállamok megkövetelhetik a költségek részleges vagy teljes visszafizetését, amennyiben a kérelmező anyagi helyzete jelentősen fellendül, vagy amennyiben a kérelmező hamis információi alapján került sor a költségkedvezmény megállapítására.

16. cikk

A jogi segítségnyújtás és képviselet terjedelme

(1) A tagállamok kötelesek biztosítani, hogy az a nemzeti jogszabályok szerint elfogadott vagy engedélyezett jogi vagy egyéb tanácsadó, és aki segíti vagy képviseli a menedékkérőt a nemzeti jogszabályok szerint, hozzáférhessen a kérelmező iratanyagában levő olyan információkhoz, amelyet az V. fejezetben említett hatóságok megvizsgálhatnak, amennyiben ezek az információk a kérelem elbírálása szempontjából lényegesek.

A tagállamok kivételt tehetnek, ha az információ, vagy forrásának hozzáférhetővé tétele feltehetően veszélyeztetné a nemzetbiztonságot, az információt szolgáltató szervezetek, illetve személyek, vagy az érintett személy biztonságát, vagy veszélyeztetné a tagállam menedékjog iránti kérelmeket elbíráló illetékes hatóságának vizsgálati érdekeit, vagy a tagállamok nemzetközi kapcsolatait. Ilyen esetekben a kérdéses információhoz vagy forráshoz való hozzáférést az V. fejezetben említett hatóságok részére kell biztosítani, kivéve, ha a hozzáférést nemzetbiztonsági okok eleve kizárják.

(2) A tagállamok biztosítják, hogy az a jogi vagy egyéb tanácsadó, aki segíti vagy képviseli a menedékkérőt, a kérelmezővel folytatott konzultáció céljából beléphessen zárt területekre, pl. fogdákba vagy tranzitzónákba. A belépés kizárólag annyiban korlátozható, amennyiben az – a nemzeti jogszabályok alapján – a terület biztonsága, rendje, vagy üzemeltetése szempontjából, illetve a kérelem hatékony megvizsgálásának biztosítása érdekében szükséges, feltéve, hogy ez a megszorítás nem jelenti a jogi vagy egyéb tanácsadó belépésének súlyos korlátozását, illetve nem vezet annak ellehetetlenítéséhez.

(3) A tagállamok szabályozhatják a jogi vagy egyéb tanácsadók jelenlétét az eljárás során lefolytatott valamennyi személyes meghallgatáson, az e cikkben vagy a 17. cikk (1) bekezdésének b) pontjában foglaltak sérelme nélkül.

(4) A tagállamok rendelkezhetnek úgy, hogy a kérelmezőt a nemzeti jogszabályok szerint engedélyezett jogi vagy egyéb tanácsadó jogosult a személyes meghallgatásra elkísérni.

A tagállamok megkövetelhetik a kérelmező jelenlétét a személyes meghallgatáson akkor is, ha a nemzeti jogszabályok szerint jogi vagy egyéb tanácsadó képviseli, továbbá megkövetelhetik, hogy a kérelmező személyesen adjon választ a feltett kérdésekre.

A jogi vagy egyéb tanácsadó távolléte nem akadályozza az illetékes hatóságot abban, hogy a személyes meghallgatást a kérelmezővel lefolytassa.

17. cikk

A kísérő nélküli kiskorúak részére biztosított garanciák

(1) Az ebben az irányelvben megállapított valamennyi eljárás tiszteletben tartásával, valamint a 12. és 14. cikkekben foglaltak sérelme nélkül a tagállamok kötelesek:

a) a lehető legrövidebb időn belül intézkedni annak érdekében, hogy a menedékjog iránti kérelem elbírálása ügyében képviselő képviselje és/vagy segítse a kísérő nélküli kiskorút. Ez a képviselő a menedékkérők befogadása minimumszabályainak megállapításáról szóló, 2003. január 27-i 2003/9/EK irányelv ([1]) 19. cikkében említett képviselő is lehet;

b) biztosítani, hogy a képviselőnek módja legyen a kísérő nélküli kiskorút tájékoztatni a személyes meghallgatás jelentőségéről és esetleges következményeiről, és amennyiben szükséges, arról, hogy miként készüljön fel a személyes meghallgatásra. A tagállamok biztosítják, hogy a képviselő a meghallgatáson jelen lehet, kérdéseket tehet fel, észrevételeket tehet a meghallgatást vezető személy által biztosított keretek között.

A tagállamok megkövetelhetik a kísérő nélküli kiskorú jelenlétét a személyes meghallgatáson akkor is, ha képviselője jelen van.

(2) A tagállamoknak nem kell képviselőt kijelölniük, ha a kísérő nélküli kiskorú:

a) minden valószínűség szerint nagykorúságát eléri mielőtt az elsőfokú határozat meghozatalára sor kerül; vagy

b) ingyenesen megbízhat egy saját választása szerinti jogi vagy a nemzeti jogszabályok szerint engedélyezett egyéb tanácsadót a képviselő fent meghatározott teendőinek ellátására; vagy

c) házasságot kötött, vagy korábban házas volt.

(3) A tagállamoknak a 2005. december 1-jén hatályos törvényekkel és rendeletekkel összhangban továbbá akkor sem kell képviselőt kijelölniük, ha a kísérő nélküli kiskorú 16. életévét betöltötte, vagy ennél idősebb, kivéve, ha képtelen képviselő nélkül intézni a menedékjog iránti kérelmével kapcsolatos ügyeket.

(4) A tagállamok biztosítják, hogy:

a) amennyiben ezen irányelv 12., 13. és 14. cikke alapján a kísérő nélküli kiskorú személyes meghallgatására kerül sor, a meghallgatást olyan személy folytassa le, aki rendelkezik a kiskorú különleges szükségleteinek megfelelő szakértelemmel;

b) a kiskorúak különleges szükségletei tekintetében speciális tudással rendelkező ügyintéző készítse elő az eljáró hatóság számára a döntést a kísérő nélküli kiskorú menedékjog iránti kérelme ügyében.

(5) A tagállamok a menedékjog iránti kérelem elbírálása során orvosi vizsgálatot is igénybe vehetnek a kísérő nélküli kiskorú életkorának meghatározásához.

Azokban az esetekben, amikor orvosi vizsgálatra kerül sor, a tagállamok biztosítják, hogy:

a) a kísérő nélküli kiskorút a menedékjog iránti kérelmének elbírálása előtt olyan nyelven, amelyről ésszerűen feltételezhető, hogy azt megérti, tájékoztatják arról a lehetőségről, hogy életkorának meghatározására orvosi vizsgálattal is sor kerülhet. A tájékoztatásnak információt kell tartalmaznia a vizsgálati módszerre, valamint az orvosi vizsgálat eredményének lehetséges következményeire vonatkozóan a menedékjog iránti kérelem elbírálását illetően, valamint annak a következményeire vonatkozóan, ha a kísérő nélküli kiskorú megtagadja az orvosi vizsgálaton való részvételt;

b) a kísérő nélküli kiskorú és/vagy képviselője hozzájárul az orvosi vizsgálatnak az érintett kiskorú életkorának meghatározása érdekében való elvégzéséhez; és

c) a menedék iránti kérelem elutasítására nem kerülhet sor kizárólag azon az alapon, hogy a kísérő nélküli kiskorú nem vetette alá magát az orvosi vizsgálatnak.

Az a tény, hogy egy kísérő nélküli kiskorú megtagadta az orvosi vizsgálaton való részvételt, nem akadályozza meg az eljáró hatóságot abban, hogy döntsön a kísérő nélküli kiskorú menedékjog iránti kérelmének ügyében.

([1]) HL L 31., 2003.2.6., 18. o.

(6) E cikk alkalmazása során a tagállamok elsődlegesen a gyermek érdekeit szem előtt tartva kötelesek eljárni.

18. cikk

Őrizet

(1) A tagállamok senkit sem tarthatnak őrizetben kizárólag azon az alapon, hogy az érintett menedékjog iránti kérelmet nyújtott be.

(2) Egy menedékkérő őrizetben tartása esetén a tagállamok biztosítják a gyors bírósági felülvizsgálat lehetőségét.

19. cikk

Eljárás a kérelem visszavonása esetén

(1) Abban az esetben, ha a tagállamok nemzeti jogukban rendelkeznek a menedékjog iránti kérelem kifejezett visszavonásának lehetőségéről, amennyiben a menedékkérő kifejezetten visszavonja a menedékjog iránti kérelmét, a tagállamok biztosítják, hogy az eljáró hatóság az eljárás megszüntetéséről vagy a kérelem elutasításáról határozatot hoz.

(2) A tagállamok dönthetnek úgy is, hogy az eljáró hatóság az ügyben határozat meghozatala nélkül szünteti meg a menekültügyi eljárást. Ezen esetekben a tagállamok biztosítják, hogy az eljáró hatóság a kérelmező iratanyagában a megszüntetésről feljegyzést készít.

20. cikk

Eljárás a kérelem hallgatólagos visszavonása vagy a kérelemtől való elállás esetén

(1) Amennyiben ésszerűen feltételezhető, hogy egy menedékkérő hallgatólagosan visszavonta kérelmét, vagy attól elállt, a tagállamok biztosítják, hogy az eljáró hatóság – azon az alapon, hogy a kérelmező nem valószínűsítette a menekültként való elismerés 2004/83/EK irányelvben foglalt feltételeit – az eljárás megszüntetéséről, vagy a kérelem elutasításáról határozatot hoz.

A tagállam feltételezheti, hogy a kérelmező hallgatólagosan visszavonta menedékjog iránti kérelmét, vagy attól elállt, különösen, ha meggyőződött arról, hogy:

a) a menedékkérő nem válaszolt azokra a felszólításokra, hogy szolgáltasson a kérelme elbírálásához – a 2004/83/EK irányelv 4. cikke alapján – lényeges információkat, vagy nem jelent meg a 12., 13. vagy 14. cikkben megállapított személyes meghallgatáson, kivéve, ha a kérelmező ésszerű időn belül bizonyítja, hogy a távolmaradását rajta kívül álló körülmények okozták;

b) a menedékkérő ismeretlen helyre távozott, vagy engedély nélkül eltávozott a lakóhelyéről, illetve őrizetének helyéről, és ésszerű időn belül nem lépett kapcsolatba az illetékes hatósággal, vagy ésszerű időn belül nem teljesítette jelentkezési, vagy egyéb együttműködési kötelezettségét.

E rendelkezés végrehajtása érdekében a tagállamok határidőket vagy iránymutatásokat határozhatnak meg.

(2) A tagállamok biztosítják, hogy az a kérelmező, aki újra jelentkezik az illetékes hatóságnál azt követően, hogy az e cikk (1) bekezdésében említett, az eljárás megszüntetéséről szóló határozat meghozatalára sor került, jogosult az eljárás folytatását kérelmezni, kivéve, ha kérelmét a 32. és 34. cikk alapján vizsgálják.

A tagállamok meghatározhatnak olyan határidőt is, amelynek lejártát követően a kérelmező ügyének újrafelvételére már nincs lehetőség.

A tagállamok biztosítják, hogy ilyen esetekben a kérelmező kiutasítása során, a visszaküldés tilalma elvének betartásával járnak el.

A tagállamok lehetőséget biztosíthatnak az eljáró hatóság számára, hogy az újból megindított eljárás során, a kérelem elbírálását abban a szakaszában folytassa, ahol az megszakadt.

21. cikk

Az UNHCR szerepe

(1) A tagállamok lehetővé teszik az UNHCR számára:

a) hogy beléphessen a menedékkérőhöz akkor is, ha a menedékkérőt fogva tartják, vagy ha repülőtér, vagy kikötő nemzetközi tranzitzónájában tartózkodik;

b) hogy az egyéni menedékjog iránti kérelemmel kapcsolatos információkról, az eljárás menetéről és a meghozott határozatokról tájékoztatást kaphasson, amennyiben ehhez a menedékkérő hozzájárul;

c) hogy a genfi egyezmény 35. cikke alapján gyakorolt felügyeleti joga keretén belül az illetékes hatóságok előtt a menedékjog iránti egyedi kérelmekkel kapcsolatban az eljárás bármely szakaszában a véleményének hangot adjon.

(2) Az (1) bekezdés alkalmazandó arra a szervezetre is, amelyek az érintett tagállammal kötött megállapodás alapján ezen tagállam területén az UNHCR nevében működik.

22. cikk

Információgyűjtés egyedi esetekben

Az egyedi esetek megvizsgálása során a tagállamok számára tilos:

a) a menedékjog megadására vonatkozó egyedi kérelemmel kapcsolatos információnak vagy azon ténynek a menedékkérő állítólagos üldözője (üldözői) számára való közvetlen felfedése, hogy ezirányú kérelem benyújtására került sor;

b) az állítólagos üldöző(k)től oly módon megszerezni bármely információt, amely azt eredményezné, hogy az üldöző(k) közvetlen tájékoztatást kapnak arról, hogy az érintett kérelmező menedékjog iránti kérelmet nyújtott be, továbbá amely a kérelmező és/vagy eltartottjai fizikai épségét, vagy a még a származási országban élő családtagjainak szabadságát és biztonságát veszélyeztetné.

III. FEJEZET

AZ ELSŐFOKÚ ELJÁRÁS

I. SZAKASZ

23. cikk

Vizsgálati eljárás

(1) A tagállamok a menedékjog iránti kérelmeket vizsgálati eljárásban dolgozzák fel a II. fejezetben foglalt alapelvekkel és garanciákkal összhangban.

(2) A tagállamok biztosítják, hogy – a megfelelő és teljes vizsgálat követelményeinek sérelme nélkül – az ilyen eljárások a lehető legrövidebb időn belül lezáruljanak.

A tagállamok biztosítják, hogy amennyiben hat hónapon belül nem kerül sor határozathozatalra, úgy az érintett kérelmezőt

a) tájékoztatják a késedelemről, vagy

b) kérelmére tájékoztatást kap arról a határidőről, amelyen belül kérelme ügyében határozat meghozatalára számíthat. Az ilyen tájékoztatás nem jelent kötelezettséget a tagállam számára az érintett kérelmező felé, hogy a jelzett határidőn belül a határozatot meghozzák.

(3) A tagállamok – a II. fejezet alapelveivel és garanciáival összhangban – elsőbbséget biztosíthatnak azoknak a vizsgálatoknak, vagy meggyorsíthatják azokat a vizsgálatokat, amelyekben a kérelem megalapozottnak tűnik, vagy a kérelmezőnek különleges igényei vannak.

(4) Ezen felül a tagállamok elrendelhetik, hogy a II. fejezet alapelveivel és garanciáival összhangban a vizsgálati eljárások elsőbbséget élvezzenek vagy azokat gyorsítva folytassák le, ha:

a) a kérelmező, benyújtott kérelmében és az általa előterjesztett tények tekintetében a 2004/83/EK irányelv szerinti menekültként való elismerés szempontjából csak irreleváns vagy kevés relevanciával bíró információkat közöl; vagy

b) a kérelmező a 2004/83/EK irányelv alapján egyértelműen nem minősül menekültnek vagy egy tagállamban sem jogosult menekültstátuszra; vagy

c) a menedékjog iránti kérelem megalapozatlannak minősül:

i. mivel a kérelmező a 29., 30. és 31. cikk szerinti biztonságos származási országból származik, vagy

ii. mert az ország, amely nem tagállam, a kérelmező szempontjából biztonságos harmadik országnak minősül a 28. cikk (1) bekezdésében foglaltak sérelme nélkül; vagy

d) a kérelmező félrevezette a hatóságokat a személyazonosságára, illetve állampolgárságára vonatkozó hamis információ szolgáltatásával, vagy hamis dokumentumok benyújtásával, illetve olyan fontos információk vagy dokumentumok visszatartásával, amelyek hátrányosan befolyásolhatták volna a határozathozatalt; vagy

e) a kérelmező újabb, menedékjog iránti kérelmet nyújtott be más személyi adatokkal; vagy

f) a kérelmező személyazonosságát, vagy állampolgárságát nem valószínűsítette, vagy feltételezhető, hogy személyazonosító vagy úti okmányát – mely segíthetett volna személyazonossága, illetve állampolgársága megállapításában – rosszhiszeműen megsemmisítette, vagy eldobta; vagy

g) a kérelmező összefüggéstelen, ellentmondásos, valószínűtlen vagy elégtelen nyilatkozataival világossá tette, hogy kérelme nem meggyőző a 2004/83/EK irányelvben említett üldöztetése tekintetében; vagy

h) a kérelmező ismételt kérelmet nyújtott be, amelyben nem szolgáltatott a származási országára, az ottani helyzetére, vagy saját különleges körülményeire vonatkozó újabb, lényeges tényeket; vagy

i) a kérelmező ésszerű ok nélkül késlekedett kérelme benyújtásával, bár módja lett volna azt korábban benyújtani; vagy

j) a kérelmező kizárólag azért nyújt be kérelmet, hogy késleltesse vagy meghiúsítsa egy olyan korábbi vagy közelgő határozat végrehajtását, amely a kiutasítását eredményezné; vagy

k) a kérelmező alapos ok nélkül nem teljesítette a 2004/83/EK irányelv 4. cikkének (1) és (2) bekezdésében, vagy az ezen irányelv 11. cikke (2) bekezdésének a) és b) pontjában, valamint 20. cikke (1) bekezdésében foglalt kötelezettségeit; vagy

l) a menedékkérő a tagállam területére jogellenesen lépett be, vagy tartózkodását jogellenesen hosszabbította meg és alapos ok nélkül nem jelentkezett a hatóságoknál és/vagy a határátlépés körülményeire is tekintettel a menedékjog iránti kérelmet nem nyújtotta be a lehető legrövidebb időn belül; vagy

m) a menedékkérő veszélyt jelent a tagállam nemzetbiztonságára vagy közrendjére; vagy a kérelmezőt a nemzeti jogszabályokban meghatározott komoly közbiztonsági vagy közrendvédelmi okokból kitoloncolták; vagy

n) a kérelmező megtagadja az ujjnyomatvétel-tűrési kötelezettség teljesítését, melyre a közösségi és/vagy a nemzeti jogszabály kötelezi; vagy

o) a menedékjog iránti kérelmet olyan, nem házas kiskorú nyújtotta be, akire a 6. cikk (4) bekezdése c) pontjának rendelkezései vonatkoznak, azt követően, hogy a felügyeletéért felelős szülő vagy szülők menedékjog iránti kérelmét elutasították, és a kérelemben nem szolgáltatott saját különleges körülményeire vagy származási országának helyzetére vonatkozó újabb, lényeges elemeket.

24. cikk

Különös eljárások

(1) A tagállamok ezen felül az alábbi – a II. fejezet alapelvei és garanciái alól kivételt képező – különös eljárásokról rendelkezhetnek:

a) előzetes elfogadhatósági eljárás, amelynek célja a IV. szakasz hatálya alá tartozó esetek megvizsgálása;

b) olyan eljárások, amelyek célja az V. szakasz hatálya alá tartozó esetek megvizsgálása.

(2) A tagállamok eltérést engedhetnek meg a VI. szakasz tekintetében is.

II. SZAKASZ

25. cikk

Elfogadhatatlan kérelmek

(1) Azokon az eseteken túlmenően, amikor egy menedékjog iránti kérelem elbírálására a 343/2003/EK rendelet szerint nem kerül sor, a tagállamok akkor sem kötelesek azt vizsgálni, hogy a menedékkérő a 2004/83/EK irányelv értelmében menekültnek minősülhet-e, ha egy menedékjog iránti kérelem e cikk értelmében elfogadhatatlannak minősül.

(2) A tagállamok e cikk értelmében elfogadhatatlannak minősíthetik a menedékjog iránti kérelmet, ha:

a) a kérelmező részére más tagállam már menekültstátuszt adott;

b) a kérelmező esetében olyan ország minősül a 26. cikk értelmében az első menedék országának, amely nem tagállam;

c) a kérelmező esetében olyan ország minősül a 27. cikk értelmében biztonságos harmadik országnak, amely nem tagállam;

d) a kérelmező részére más olyan alapon engedélyezték az érintett tagállamban maradást, melynek eredményeként a kérelmező a menekültstátusszal járó jogokkal és kedvezményekkel egyenértékű státuszt élvez a 2004/83/EK irányelv értelmében;

e) a kérelmező részére más olyan alapon engedélyezték az érintett tagállam területén maradást, amely a státuszának megállapítása ügyében folyó, a d) pontban meghatározott eljárás eredményéig védi őt a visszaküldés ellen;

f) a kérelmező a jogerős határozatot követően azonos kérelmet nyújtott be;

g) a kérelmező egy eltartottja menedékjog iránti kérelmet nyújtott be azt követően, hogy a 6. cikk (3) bekezdésével összhangban hozzájárult ahhoz, hogy az ügye az ő nevében benyújtott menedékjog iránti kérelem részét képezze, és nincs az eltartott személy helyzetére vonatkozó olyan tény, amely a külön kérelmet indokolná.

26. cikk

Az első menedék országának elve

Egy adott menedékkérő esetében egy ország akkor tekinthető az első menedék országának, ha

a) ez az ország a kérelmezőt menekültként ismerte el és a kérelmező még mindig igénybe veheti ezt a védelmet, vagy

b) a kérelmező ebben az országban egyéb, elegendő védelmet élvez, beleértve a visszaküldés tilalma elleni védelmet is,

feltéve, hogy ez az ország őt visszafogadja.

Az első menedék országa elvének egy adott menedékkérő különleges körülményei tekintetében való alkalmazása során a tagállamok figyelembe vehetik a 27. cikk (1) bekezdésében foglaltakat.

27. cikk

A biztonságos harmadik ország elve

(1) A tagállamok csak akkor alkalmazhatják a biztonságos harmadik ország elvét, ha az illetékes hatóságok meggyőződtek arról, hogy a menedékkérőnek az érintett harmadik országban az alábbi elvekkel összhangban levő bánásmódban részesül:

a) az életét és a szabadságát nem fenyegeti veszély faji, vallási, nemzetiségi vagy valamely társadalmi csoporthoz tartozás vagy politikai meggyőződés miatt;

b) a genfi egyezménnyel összhangban tiszteletben tartják a visszaküldés tilalmának elvét;

c) tiszteletben tartják a nemzetközi jog azon szabályát, miszerint a kérelmező olyan ország területére nem utasítható ki, ahol kínzásnak, kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmódnak lenne kitéve; és

d) a menekültstátusz kérelmezésének lehetősége biztosított, és a menekültstátusz megadása esetén biztosított a genfi egyezménnyel összhangban való védelem.

(2) A biztonságos harmadik ország elve a nemzeti jogszabályok rendelkezéseinek függvényében alkalmazható, amelyek magukban foglalják:

a) a menedékkérő és az érintett harmadik ország közötti kapcsolat fennállását előíró azon szabályokat, amelynek alapján ésszerűnek tűnik, hogy a kérelmező ebbe az országba menjen;

b) azokat a módszertani szabályokat, melyek segítségével az illetékes hatóságok meggyőződnek arról, hogy a biztonságos harmadik ország elve alkalmazható-e egy adott országra vagy egy adott menedékkérőre vonatkozóan. Az ilyen módszer magában foglalja az ország biztonságos voltának egy adott kérelmező vonatkozásában való eseti alapon történő megállapítását és/vagy az általában biztonságosnak minősített országok nemzeti szinten történő meghatározását;

c) azokat a szabályokat, melyek a nemzetközi joggal összhangban megengedik annak egyedi elbírálását, hogy az érintett harmadik ország biztonságos-e egy adott menedékkérő számára, és amelyeknek a kérelmező számára lehetővé kell tenniük legalább azt, hogy kifogásolja a biztonságos harmadik ország elvének alkalmazását azon az alapon, hogy ott vele szemben kínzást, kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmódot vagy büntetést alkalmaznának.

(3) A kizárólag az e cikk alapján meghozott határozatok végrehajtásakor a tagállamok:

a) a kérelmezőt megfelelően tájékoztatják; és

b) a kérelmező számára kiállítanak egy dokumentumot, amelyben a harmadik ország hatóságait az illető ország nyelvén tájékoztatják, hogy a menedékjog iránti kérelmet érdemben nem vizsgálták.

(4) Amennyiben a harmadik ország a menedékkérő számára nem engedélyezi a területére való belépést, a tagállamoknak a II. fejezetben leírt alapelvekkel és garanciákkal összhangban biztosítaniuk kell számára az eljárás megindításának lehetőségét.

(5) A tagállamok rendszeresen tájékoztatják a Bizottságot azokról az országokról, amelyek vonatkozásában ez az elv e cikk rendelkezései értelmében alkalmazásra kerül.

III. SZAKASZ

28. cikk

Megalapozatlan kérelmek

(1) A 19. és 20. cikkekben foglaltak sérelme nélkül a tagállamok csak akkor minősíthetnek egy menedékjog iránti kérelmet megalapozatlannak, ha az eljáró hatóság azt állapította meg, hogy a menedékkérő a 2004/83/EK irányelv értelmében nem felel meg a menekültstátuszhoz előírt feltételeknek.

(2) Fentieken kívül a tagállamok – amennyiben nemzeti joguk így rendelkezik – nyilvánvalóan megalapozatlannak tekinthetik a kérelmet az ezen irányelv 23. cikk (4) bekezdése b) pontjában felsorolt esetben is, valamint a megalapozatlannak minősülő menedékjog iránti kérelem azon eseteiben is, melyekre ezen irányelv 23. cikk (4) bekezdésének a) és c)–o) pontjainak valamelyike vonatkozik.

29. cikk

A biztonságos származási országnak tekintett harmadik országok közös minimumlistája

(1) A Tanács a Bizottság javaslata alapján és az Európai Parlamenttel folytatott konzultációt követően minősített többséggel elfogadja azon harmadik országok közös minimumlistáját, amelyek a II. melléklettel összhangban biztonságos származási országnak tekintendők.

(2) A Tanács a Bizottság javaslata alapján és az Európai Parlamenttel folytatott konzultációt követően minősített többséggel határozhat a közös minimumlista módosításáról, melybe a II. fejezettel összhangban harmadik országokat felvehet, vagy onnan harmadik országokat törölhet. A Bizottság megvizsgálja a Tanács vagy bármely tagállam kérelmét arra vonatkozóan, hogy tegyen javaslatot a közös minimumlista módosítására.

(3) Az (1) vagy a (2) bekezdésben foglalt javaslat benyújtásakor a Bizottság figyelembe veszi a tagállamoktól kapott információkat, a saját információit, és adott esetben az UNHCR-től, az Európa Tanácstól és más érintett nemzetközi szervezetektől kapott információkat.

(4) Ha a Tanács egy harmadik országnak a közös minimumlistáról való törlésére vonatkozó javaslat benyújtását kéri a Bizottságtól, a tagállamoknak a 31. cikk (2) bekezdésében megállapított kötelezettsége ezen harmadik ország tekintetében felfüggesztésre kerül a Tanácsnak a javaslat benyújtását kérő határozatát követő napon.

(5) Ha egy tagállam a Bizottságtól azt kéri, hogy nyújtson be javaslatot a Tanács felé egy harmadik országnak a közös minimumlistáról való törlésére vonatkozóan, ez a tagállam a Bizottság felé benyújtott kéréséről írásban értesíti a Tanácsot. Ennek a tagállamnak a 31. cikk (2) bekezdésében megállapított kötelezettsége ezen harmadik ország tekintetében a Tanácsnak a kérésről való tájékoztatását követő napon felfüggesztésre kerül.

(6) Az Európai Parlamentet tájékoztatni kell a (4) és (5) bekezdés értelmében végrehajtott felfüggesztésekről.

(7) A (4) és (5) bekezdések értelmében végrehajtott felfüggesztések három hónap elteltével hatályukat vesztik, kivéve, ha a Bizottság ezen időszak lejárta előtt javaslatot tesz a harmadik országnak a közös minimumlistáról történő törlésére. A felfüggesztések minden esetben hatályukat vesztik, amennyiben a Tanács a harmadik országnak a közös minimumlistáról történő törlésére irányuló bizottsági javaslatot elutasítja.

(8) A Tanács kérésére a Bizottság jelentést teszt az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak arról, hogy a közös minimumlistára felvett országok helyzete összhangban van-e a II. melléklet előírásaival. A Bizottság a jelentés benyújtásakor bármilyen, általa megfelelőnek ítélt ajánlást vagy javaslatot tehet.

30. cikk

Harmadik országok biztonságos származási országgá nyilvánítása nemzeti szinten

(1) A 29. cikk sérelme nélkül a tagállamok fenntarthatnak vagy bevezethetnek olyan jogszabályokat, amelyek a II. melléklettel összhangban lehetővé teszik, hogy a menedékjog iránti kérelmek elbírálása céljából a közös minimumlistán nem szereplő harmadik országokat nemzeti szinten biztonságos származási országgá nyilvánítsanak. Ez magában foglalhatja egy ország egy részének biztonságossá nyilvánítását is, amennyiben a II. melléklet feltételei ezen országrész tekintetében teljesülnek.

(2) Az (1) bekezdésben foglaltaktól eltérően a tagállamok fenntarthatják a 2005. december 1-jén hatályban lévő olyan jogszabályaikat, amelyek lehetővé teszik, hogy a menedékjog iránti kérelmek elbírálása céljából a közös minimumlistán nem szereplő harmadik országokat nemzeti szinten biztonságos származási országgá nyilvánítsanak, amennyiben meggyőződtek arról, hogy az érintett harmadik országokban élő személyek általában nincsenek kitéve:

a) sem üldöztetésnek a 2004/83/EK irányelv 9. cikke értelmében; sem

b) kínzásnak, embertelen vagy megalázó bánásmódnak vagy büntetésnek.

(3) A tagállamok fenntarthatják a 2005. december 1-jén hatályban lévő olyan jogszabályaikat, amelyek lehetővé teszik, hogy nemzeti szinten egy ország egy részét biztonságosnak nyilvánítsanak, vagy egy országot, vagy annak egy részét egy abban az országban élő, meghatározott népcsoport számára biztonságos országgá vagy országrésszé nyilvánítsanak, ha ennek az országrésznek vagy népcsoportnak a vonatkozásában a (2) bekezdésben foglalt feltételek teljesülnek.

(4) Annak felmérése során, hogy egy ország a (2) és (3) bekezdéssel összhangban biztonságos származási ország-e, a tagállamok figyelembe veszik az érintett harmadik ország jogi helyzetét, jogalkalmazását és az általános politikai körülményeit.

(5) Annak felmérése során, hogy egy ország e cikkel összhangban biztonságos származási országnak minősül-e, széleskörű információs forrásokat kell alapul venni, különös tekintettel a más tagállamoktól, az UNHCR-től, az Európa Tanácstól és más megfelelő nemzetközi szervezetektől származó információkra.

(6) A tagállamok tájékoztatják a Bizottságot azokról az országokról, amelyeket e cikk rendelkezéseinek megfelelően biztonságos származási országgá nyilvánítottak.

31. cikk

A biztonságos származási ország elve

(1) A 29. vagy a 30. cikk rendelkezéseivel összhangban biztonságos származási országgá nyilvánított harmadik ország csak akkor tekinthető egy egyéni menedékjog iránti kérelem elbírálását követően e kérelmező tekintetében biztonságos származási országnak, ha:

a) a kérelmező annak az országnak az állampolgára, vagy

b) a kérelmező korábban abban az országban szokásos tartózkodási hellyel bíró hontalan személy;

és nem adott elő semmilyen komoly indokot arra vonatkozóan, hogy az ő egyedi körülményei szempontjából és a menekültként való elismerése tekintetében az ország nem minősül biztonságos származási országnak a 2004/83/EK irányelvvel összhangban.

(2) A tagállamok az (1) bekezdésben foglaltakkal összhangban azokat a menedékjog iránti kérelmeket, amelyek a 29. cikk értelmében biztonságosnak nyilvánított harmadik országból származnak, megalapozatlannak tekintik.

(3) A tagállamok nemzeti jogszabályaikban további rendelkezéseket és szabályokat állapítanak meg a biztonságos származási ország elvének alkalmazására.

IV. SZAKASZ

32. cikk

Ismételt kérelmek benyújtása

(1) Ha egy tagállamban egy személy menedékjog iránti kérelmet nyújtott be, és ezt követően ugyanabban a tagállamban további előterjesztéseket vagy ismételt menedékjog iránti kérelmet nyújt be, a tagállam ezeket a további előterjesztéseket vagy az ismételt menedékjog iránti kérelem elemeit a korábbi menedékjog iránti kérelem elbírálásának vagy a felülvizsgálat, illetve fellebbezés alatt álló határozat elbírálásának keretei között is elbírálhatja, amennyiben az illetékes hatóságok ezen keretek között számításba vehetik és mérlegelhetik a további előterjesztések vagy ismételt menedékjog iránti kérelem valamennyi elemét.

(2) Ezen felül a tagállamok a (3) bekezdésben említett különös eljárást is alkalmazhatják, ha egy személy ismételt menedékjog iránti kérelmet nyújt be:

a) azt követően, hogy korábbi menedékjog iránti kérelmét a 19. vagy a 20. cikkben foglaltak szerint visszavonta vagy attól elállt;

b) a korábbi menedékjog iránti kérelemre vonatkozó határozat meghozatalát követően. A tagállamok úgy is határozhatnak, hogy ezt az eljárást csak a jogerős határozat meghozatala után alkalmazzák.

(3) A ismételt menedékjog iránti kérelmet mindenekelőtt előzetes elfogadhatósági vizsgálatnak kell alávetni a tekintetben, hogy a korábbi menedékjog iránti kérelem visszavonása vagy az e cikk (2) bekezdésének b) pontja szerinti határozat meghozatala után felmerültek-e, vagy a kérelmező előadott-e olyan, a vizsgálattal kapcsolatos új körülményeket vagy tényeket, amelyek alapján a 2004/83/EK irányelv értelmében a kérelmező menekültnek minősül.

(4) Amennyiben az e cikk (3) bekezdésében említett előzetes elfogadhatósági vizsgálat után olyan új körülmények vagy tények merülnek fel, vagy a kérelmező olyan új körülményeket vagy tényeket ad elő, amelyek jelentősen megnövelik annak valószínűségét, hogy a 2004/83/EK irányelv értelmében a kérelmező menekültnek minősül, a kérelmet a II. fejezettel összhangban tovább kell vizsgálni.

(5) A tagállamok nemzeti jogszabályaikkal összhangban egy ismételt menedékjog iránti kérelmet abban az esetben is tovább vizsgálhatnak, ha más olyan okok merülnek fel, amelyek miatt az eljárást folytatni kell.

(6) A tagállam dönthet úgy is, hogy csak azokban az esetekben vizsgálja tovább a menedékjog iránti kérelmet, ha az érintett kérelmező rajta kívül álló ok miatt az előző eljárásban nem volt képes az e cikk (3), (4) és (5) bekezdésében meghatározott helyzeteket kihasználni, különösen a 39. cikk alapján a hatékony jogorvoslathoz fűződő jogának gyakorlása útján.

(7) Az e cikkben említett eljárás akkor is alkalmazható, ha egy eltartott személy menedékjog iránti kérelmet nyújtott be azt követően, hogy a 6. cikk (3) bekezdésével összhangban hozzájárult ahhoz, hogy az ügye az ő nevében benyújtott menedékjog iránti kérelem részét képezze. Ebben az esetben az e cikk (3) bekezdésben említett előzetes elfogadhatósági vizsgálat során meg kell vizsgálni, hogy vannak-e olyan, az eltartott helyzetével kapcsolatos tények, amelyek indokolják a külön kérelem benyújtását.

33. cikk

Megjelenés elmulasztása

A tagállamok abban az esetben is fenntarthatják vagy alkalmazhatják a 32. cikkben meghatározott eljárást, ha egy menedékjog iránti kérelem azt követően kerül benyújtásra, hogy a kérelmező szándékosan vagy súlyos gondatlanságból meghatározott időpontban nem jelent meg a befogadó állomáson vagy az illetékes hatóság előtt.

34. cikk

Eljárási szabályok

(1) A tagállamok biztosítják, hogy azon menedékkérők, akiknek a kérelmét a 32. cikk értelmében előzetes elfogadhatósági eljárásnak vetették alá, élhessenek a 10. cikk (1) bekezdésében meghatározott garanciákkal.

(2) A tagállamok nemzeti jogszabályaikban szabályozhatják a 32. cikk szerinti előzetes elfogadhatósági eljárást. E szabályozás többek között:

a) kötelezheti az érintett kérelmezőt arra, hogy nevezzen meg olyan tényeket, vagy szolgáltasson olyan bizonyítékokat, amelyek indokolják az új eljárást;

b) előírhatja, hogy az érintett kérelmező az új információkat azt követően, hogy azokhoz hozzájutott, meghatározott határidőn belül nyújtsa be;

c) lehetővé teheti, hogy az előzetes elfogadhatósági eljárást kizárólag a rendelkezésre álló írásos beadványok alapján, a személyes meghallgatás mellőzésével folytassák le.

Ezek a feltételek nem akadályozhatják meg a menedékkérőnek az új eljáráshoz való hozzáférését, és nem eredményezhetik az ilyen hozzáférés tényleges meghiúsulását vagy súlyos korlátozását.

(3) A tagállamok biztosítják, hogy

a) a kérelmezőt megfelelő módon tájékoztatják az előzetes elfogadhatósági eljárás eredményéről, és abban az esetben, ha a kérelem további vizsgálatára nem kerül sor, ennek okáról, és a határozat felülvizsgálatának, illetve a fellebbezés benyújtásának lehetőségeiről;

b) amennyiben a 32. cikk (2) bekezdésében említett helyzetek egyike áll fenn, az eljáró hatóság a II. fejezet rendelkezéseivel összhangban a lehető legrövidebb időn belül tovább vizsgálja az ismételt menedékjog iránti kérelmet.

V. SZAKASZ

35. cikk

A határon folytatott eljárások

(1) A tagállamok a II. fejezet alapelveivel és garanciáival összhangban eljárásokat állapíthatnak meg annak érdekében, hogy a tagállam határán vagy tranzitzónáiban az ott benyújtott menedékjog iránti kérelmek tárgyában döntést lehessen hozni.

(2) Ugyanakkor abban az esetben, ha az (1) bekezdésben említett eljárási szabályokat még nem állapították meg, a tagállamok – e cikk rendelkezéseire és a 2005. december 1-jén hatályos törvényekre és jogszabályokra is figyelemmel – fenntarthatnak a II. fejezetben meghatározott alapelvektől és garanciáktól eltérő eljárásokat, annak érdekében, hogy a tagállam határán vagy tranzitzónáiban döntést lehessen hozni az olyan menedékkérők belépésének engedélyezéséről, akik oda érkeztek és ott nyújtották be menedékjog iránti kérelmüket.

(3) A (2) bekezdésben említett eljárásoknak biztosítaniuk kell különösen, hogy az érintett személyek:

a) engedélyt kapjanak arra, hogy – a 7. cikk sérelme nélkül – a tagállam határán vagy tranzitzónáiban maradjanak;

b) a 10. cikk (1) bekezdésének a) pontjában meghatározott módon haladéktalanul tájékoztatást kapjanak jogaikról és kötelességeikről;

c) a 10. cikk (1) bekezdésének b) pontjában meghatározott módon szükség esetén hozzáférhessenek tolmácsi szolgáltatáshoz;

d) menedékjog iránti kérelmükre vonatkozó meghallgatására a 12., 13 és 14. cikkben meghatározott módon, az illetékes hatóság határozathozatala előtt olyan személyek által kerüljön sor, akik megfelelő tudással rendelkeznek a menedékjoggal és a menekültekkel kapcsolatos vonatkozó jogszabályok megfelelő szabályai terén;

e) a 15. cikk (1) bekezdésében meghatározott módon a nemzeti jog szerint elfogadott vagy engedélyezett jogi vagy egyéb tanácsadóval konzultálhassanak; és

f) részére kísérő nélküli kiskorú esetén a 17. cikk (1) bekezdésében meghatározott módon nevezzenek ki képviselőt, kivéve, ha a 17. cikk (2) vagy (3) bekezdését kell alkalmazni.

Abban az esetben továbbá, ha az illetékes hatóság megtagadja a belépési engedély megadását, ez az illetékes hatóság ténybeli és jogi indokolással szolgál arról, hogy a menedékjog iránti kérelmet miért minősítették megalapozatlannak, vagy elfogadhatatlannak.

(4) A tagállamok biztosítják, hogy a (2) bekezdésben meghatározott eljárás keretei között a döntéshozatalra ésszerű időn belül kerül sor. Ha a döntés négy héten belül nem születik meg, a menedékkérő részére az országba való belépést engedélyezni kell annak érdekében, hogy kérelmét ezen irányelv egyéb rendelkezéseivel összhangban bírálhassák el.

(5) Speciális érkezési körülmények, illetve nagy számú harmadik országbeli állampolgár vagy hontalan személy érkezése esetén, akik menedékjog iránti kérelmüket a tagállam határán vagy tranzitzónájában nyújtják be, és amely a gyakorlatban lehetetlenné teszi az (1) bekezdés rendelkezéseinek vagy a (2) és (3) bekezdés különleges eljárásának alkalmazását, ezek az eljárások abban az esetben is alkalmazhatók, ha és ameddig ezen harmadik országbeli állampolgárok vagy hontalan személyek rendes elhelyezésére a határ vagy a tranzitzóna közelében sor került.

VI. SZAKASZ

36. cikk

Az európai biztonságos harmadik ország fogalma

(1) A tagállamok úgy is rendelkezhetnek, hogy a menedékjog iránti kérelmet és a kérelmező biztonságát különleges körülményeire való tekintettel nem, vagy csak részben vizsgálják meg a II. fejezetben meghatározott módon, ha az illetékes hatóság a tények alapján azt állapította meg, hogy a menedékkérő egy, a (2) bekezdés értelmében biztonságos harmadik ország területéről kíván belépni, vagy lépett be illegálisan az ország területére.

(2) Az (1) bekezdés alkalmazásában egy harmadik ország csak akkor tekinthető biztonságos harmadik országnak, ha:

a) az a genfi egyezmény rendelkezéseit megerősítette és tiszteletben tartja mindenfajta földrajzi korlátozás nélkül;

b) jogszabályi előírásokon alapuló menekültügyi eljárással bír;

c) megerősítette az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezményt és tiszteletben tartja annak rendelkezéseit, beleértve a hatékony jogorvoslattal kapcsolatos szabályokat is; és

d) azt a Tanács a (3) bekezdéssel összhangban annak nyilvánította.

(3) A Tanács a Bizottság javaslatára és az Európai Parlamenttel folytatott konzultációt követően minősített többséggel elfogadja vagy módosítja azon harmadik országok közös minimumlistáját, amelyeket az (1) bekezdés alkalmazásában biztonságos harmadik országoknak kell tekinteni.

(4) Az érintett tagállamok a genfi egyezmény visszaküldési tilalmával összhangban, beleértve a humanitárius vagy politikai okokból, illetve nemzetközi közjogi rendelkezésekből következő, az e cikk alkalmazása alóli kivételeket is, nemzeti jogukban meghatározzák az (1) bekezdés rendelkezéseinek végrehajtására és a határozatok következményeire vonatkozó részletes szabályokat.

(5) A kizárólag az e cikk alapján meghozott határozatok végrehajtásakor az érintett tagállam:

a) a kérelmezőt megfelelően tájékoztatja; és

b) a kérelmező számára kiállít egy dokumentumot, amelyben a harmadik ország hatóságait az illető ország nyelvén tájékoztatja, hogy a menedékjog iránti kérelmet érdemben nem vizsgálták.

(6) Amennyiben a biztonságos harmadik ország nem fogadja vissza a szóban forgó menedékkérőt, a tagállam biztosítja a menedékjog iránti kérelem elbírálására irányuló eljárás megindítását a II. fejezetben meghatározott alapelvekkel és garanciákkal összhangban.

(7) Azok a tagállamok, amelyek a (2) bekezdés a), b) és c) pontjában meghatározott kritériumok alapján és a 2005. december 1-jén hatályos nemzeti jogszabályaikkal összhangban harmadik országokat biztonságos országoknak nyilvánítottak, az (1) bekezdés rendelkezéseit ezekkel a harmadik országokkal kapcsolatban addig alkalmazhatják, amíg a Tanács a (3) bekezdés szerint el nem fogadja a közös minimumlistát.

IV. FEJEZET

A MENEKÜLTSTÁTUSZ VISSZAVONÁSÁRA IRÁNYULÓ ELJÁRÁSOK

37. cikk

A menekültstátusz visszavonása

A tagállamok biztosítják, hogy egy adott személy esetében a menekültstátusz visszavonására irányuló eljárás megindítható, ha olyan új elemek vagy tények merülnek fel, amelyek indokolttá teszik az érintett személy menekültstátusza érvényességének újbóli vizsgálatát.

38. cikk

Eljárási szabályok

(1) A tagállamok biztosítják, hogy amennyiben az illetékes hatóság egy harmadik országbeli állampolgár vagy egy hontalan személy menekültstátuszának visszavonását veszi fontolóra a 2004/83/EK irányelv 14. cikkével összhangban, az érintett személy az alábbi garanciákat élvezze:

a) írásbeli tájékoztatást kap arról, hogy az illetékes hatóság újra megvizsgálja menekültté minősítését, valamint ennek okáról; és

b) lehetősége van a 10. cikk (1) bekezdésének b) pontjával és a 12., 13. és 14. cikkel összhangban lévő személyes meghallgatás során vagy egy írásos nyilatkozatban előterjeszteni azokat az okokat, amelyek miatt a menekültstátuszát nem lehet visszavonni.

Ezen túlmenően a tagállamok ennek az eljárásnak a keretében biztosítják, hogy:

c) az illetékes hatóság különböző forrásokból – például adott esetben az UNHCR-tól – pontos és naprakész információt kaphasson az érintett személy származási országában fennálló általános helyzetről; és

d) amennyiben információgyűjtés folyik ebben az egyedi esetben a menekültstátusz visszavonása érdekében, ezt ne az érintettet üldöző személy(ek)től szerezzék be oly módon, amely azt eredményezi, hogy ez(ek) az üldöző(k) közvetlen tájékoztatást kapnak arról, hogy az érintett kérelmező olyan menekült, akinek a menekültstátuszát újravizsgálják, és ne veszélyeztessék a kérelmező és/vagy eltartottjai testi épségét, vagy a még a származási országban élő családtagjainak szabadságát és biztonságát.

(2) A tagállamok biztosítják, hogy az illetékes hatóság a menekültstátusz visszavonásáról szóló határozatát írásba foglalja. A határozatnak tartalmaznia kell a ténybeli és jogi indokolást, és írásbeli tájékoztatással kell szolgálnia arról is, hogy a határozat ellen hogyan lehet jogorvoslattal élni.

(3) Amint az illetékes hatóság meghozta a menekültstátusz visszavonásáról szóló határozatát, a 15. cikk (2) bekezdése, a 16. cikk (1) bekezdése és a 21. cikk egyaránt alkalmazandók.

(4) E cikk (1), (2) és (3) bekezdésétől eltérően a tagállamok úgy is határozhatnak, hogy a menedékjog jogszabály alapján elévül a 2004/83/EK irányelv 11. cikk (1) bekezdésének a)–d) pontjával összhangban történő felfüggesztés esetén, vagy ha a menekült arról egyértelműen lemondott.

V. FEJEZET

FELLEBBEZÉSI ELJÁRÁSOK

39. cikk

A hatékony jogorvoslathoz való jog

(1) A tagállamok biztosítják a menedékkérők részére a bíróság vagy törvényszék előtti hatékony jogorvoslathoz való jogot az alábbiakkal szemben:

a) a menedékjog iránti kérelem ügyében hozott határozat tárgyában, beleértve, ha a határozat:

   i. a 25. cikk (2) bekezdése alapján a kérelem elfogadhatatlanságát állapítja meg;

   ii. meghozatalára a 35. cikk (1) bekezdésében meghatározott módon a tagállam határán vagy a tranzitzónáiban kerül sor;

   iii. a további vizsgálatnak nem ad helyt a 36. cikk értelmében;

b) a menedékjog iránti kérelem vizsgálata folytatásának megtagadása a 19. és 20. cikk alapján történt lezárását követően;

c) ismételt menedékjog iránti kérelem további vizsgálatának megtagadását kimondó határozat a 32. és 34. cikkek alapján;

d) a 35. cikk (2) bekezdése szerinti eljárások keretében a belépés engedélyezését megtagadó határozat;

e) a menekültstátusz visszavonását kimondó határozat a 38. cikk értelmében.

(2) A tagállamok meghatározzák a kérelmező által az (1) bekezdés szerinti hatékony jogorvoslathoz fűződő jog gyakorlásához szükséges határidőket és egyéb szabályokat.

(3) A tagállamok adott esetben nemzetközi kötelezettségeiknek megfelelően jogszabályokat alkotnak, amelyek tárgya:

a) az a kérdés, hogy az (1) bekezdés szerinti jogorvoslat azt eredményezi-e a menedékkérő számára, hogy a tagállamban maradhat, amíg ügye folyamatban van; és

b) a lehetséges jogorvoslat vagy védintézkedések abban az esetben, ha az (1) bekezdés szerinti jogorvoslat nem azt eredményezte a menedékkérő számára, hogy az érintett tagállamban maradhat, amíg ügye folyamatban van. A tagállamok hivatalból is biztosíthatják a jogorvoslatot; és

c) a 25. cikk (2) bekezdésének c) pontja szerinti határozat megtámadásának indokolása, összhangban a 27. cikk (2) bekezdésének b) és c) pontjai szerint alkalmazott módszerekkel.

(4) A tagállamok határidőt állapíthatnak meg az (1) bekezdés szerinti bíróság vagy törvényszék számára az eljáró hatóság határozatának felülvizsgálatára.

(5) Ha egy menedékkérő számára olyan jogállást biztosítottak, amely a 2004/83/EK irányelv rendelkezései szerint a nemzeti és a közösségi jog alapján ugyanazokat a jogokat és kedvezményeket nyújtja, mint a menekültstátusz, a kérelmező úgy tekinthető, hogy hatékony jogorvoslatban részesült akkor is, ha a bíróság vagy törvényszék úgy határoz, hogy az (1) bekezdés szerinti jogorvoslati kérelem elfogadhatatlan vagy valószínűsíthetően nem jár majd sikerrel, mivel kitűnik belőle, hogy a kérelmezőnek nem fűződik elegendő érdeke az eljárás továbbfolytatásához.

(6) A tagállamok nemzeti jogszabályaikban meghatározhatják azokat a feltételeket is, amelyek alapján feltételezhető, hogy a kérelmező hallgatólagosan visszavonta az (1) bekezdés szerinti jogorvoslat iránti kérelmét vagy attól elállt, valamint az ehhez kapcsolódó eljárási szabályokat.

VI. FEJEZET

ÁLTALÁNOS ÉS ZÁRÓ RENDELKEZÉSEK

40. cikk

A határozatok hatóság általi megtámadása

Ez az irányelv nem érinti a hatóságoknak azt a lehetőségét, hogy a nemzeti jogszabályok szerint megtámadhassák a közigazgatási és/vagy bírósági határozatokat.

41. cikk

Titoktartás

A tagállamok biztosítják, hogy az ezen irányelv rendelkezéseit végrehajtó hatóságokat a feladataik teljesítése során tudomásukra jutott valamennyi információ vonatkozásában kösse a titoktartás a nemzeti jogban meghatározott elve.

42. cikk

Jelentéstétel

A Bizottság legkésőbb 2009. december 1-ig jelentést készít az Európai Parlament és a Tanács számára ezen irányelv alkalmazásáról, és javaslatot tesz a szükséges módosításokra. A tagállamok a Bizottság részére minden olyan információt megküldenek, amely a jelentés összeállításához megfelelő lehet. A jelentés benyújtását követően a Bizottság kétévenként jelentést tesz az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak ezen irányelvnek a tagállamokban történő alkalmazásáról.

43. cikk

Átültetés

A tagállamok 2007. december 1-ig hatályba léptetik azokat a törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezéseket, amelyek szükségesek ahhoz, hogy ennek az irányelvnek megfeleljenek. A 13. cikk rendelkezéseit illetően a tagállamok 2008. december 1-ig hatályba léptetik azokat a törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezéseket, amelyek szükségesek ahhoz, hogy ennek az irányelvnek megfeleljenek. Erről haladéktalanul tájékoztatják a Bizottságot.

Amikor a tagállamok elfogadják ezeket a rendelkezéseket, azokban hivatkozni kell erre az irányelvre, vagy azokhoz hivatalos kihirdetésük alkalmával ilyen hivatkozást kell fűzni. A hivatkozás módját a tagállamok állapítják meg.

A tagállamok közlik a Bizottsággal nemzeti joguknak azokat a rendelkezéseit, amelyeket az ezen irányelv által szabályozott területen fogadnak el.

44. cikk

Átmenet

A tagállamok a 43. cikkben meghatározott törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezéseket alkalmazzák a 2007. december 1-je után benyújtott menedékjog iránti kérelmekre, és a 2007. december 1-jét követően kezdeményezett, a menekültstátusz visszavonására irányuló eljárásokra.

45. cikk

Hatálybalépés

Ez az irányelv az *Európai Unió Hivatalos Lapjában* való kihirdetését követő huszadik napon lép hatályba.

46. cikk

Címzettek

Ennek az irányelvnek az Európai Közösséget létrehozó Szerződéssel összhangban a tagállamok a címzettjei.

Kelt Brüsszelben, 2005. december 1-jén.

a Tanács részéről

az elnök

Ashton of UPHOLLAND

I. MELLÉKLET

Az „eljáró hatóság” fogalmának meghatározása

Ezen irányelv rendelkezéseinek végrehajtása során, Írország, amennyiben a módosított 1996. évi *Refugee Act* 17. cikk (1) bekezdése továbbra is hatályban marad, jogosult az alábbiak megfontolására:

— *„eljáró hatóság”*: az ezen irányelv 2. cikkének e) pontjában meghatározott döntéshozó hatóság az arra irányuló vizsgálat tekintetében, hogy az eset körülményeitől függően egy menedékkérőt menekültnek minősítsenek-e vagy sem, az *Office of the Refugee Applications Commissioner*; és

— *„elsőfokú határozat”*: az ezen irányelv 2. cikkének e) pontjában meghatározott elsőfokú határozat tartalmazza a *Refugee Applications Commissioner* arra vonatkozó ajánlásait, hogy az eset körülményeitől függően egy menedékkérőt menekültnek minősítsenek-e vagy sem.

Írország hivatalosan értesíti az Európai Bizottságot a módosított 1996. évi *Refugee Act* 17. cikk (1) bekezdése rendelkezéseinek bármely módosításáról.

II. MELLÉKLET

A biztonságos származási országok kijelölése a 29. cikk, és a 30. cikk (1) bekezdésének alkalmazásában

Egy ország akkor tekinthető biztonságos származási országnak, ha a jogi helyzete és a demokratikus rendszerben való jogalkalmazás helyzete és az általános politikai körülmények alapján kimutatható, hogy általában és következetesen nem tapasztalható a 2004/83/EK irányelv 9. cikkében meghatározott üldöztetés; nem alkalmaznak kínzást, sem kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmódot vagy büntetést; és nem fenyeget általános erőszak sem nemzetközi, sem belső fegyveres konfliktushelyzetekben.

E vizsgálat elkészítése során számításba kell venni többek között azt, hogy milyen mértékben nyújtanak védelmet üldöztetés, vagy embertelen bánásmód ellen:

a) az ország vonatkozó törvényei és jogszabályai, és alkalmazásuk módja;

b) az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezményben és/vagy a polgári és politikai jogokról szóló nemzetközi egyezségokmányban és/vagy a kínzás elleni egyezményben meghatározott emberi jogok és szabadságok tiszteletben tartása, különösen az olyan jogoké, amelyektől az említett európai egyezmény 15. cikkének (2) bekezdése alapján nem lehet eltérni;

c) a visszaküldés tilalma elvének tiszteletben tartása a genfi egyezménynek megfelelően;

d) az ezen jogok és szabadságok megsértése elleni hatékony jogorvoslati rendszer biztosítása útján.

III. MELLÉKLET

A „kérelmező" vagy „menedékkérő" fogalmának meghatározása

Ezen irányelv rendelkezéseinek végrehajtása során Spanyolország, amennyiben az 1992. november 26-i „*Ley 30/1992 de Régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*" és az 1998. július 13-i „*Ley 29/1998 reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa*" továbbra is hatályban marad, jogosult annak megfontolására, hogy az V. fejezet alkalmazásában a „kérelmező" vagy a „menedékkérő" az irányelv 2. cikk c) pontjában található fogalommeghatározása magába foglalja-e a fenti jogszabályok szerinti „*recurrentét*".

Az V. fejezet szerinti hatékony jogorvoslathoz való jog gyakorlása tekintetében a „*recurrente*" ugyanazokra a garanciákra jogosult, mint az ezen irányelvben meghatározott „kérelmező" vagy „menedékkérő".

Spanyolország értesíti a Bizottságot a fent említett jogszabály rendelkezéseinek bármely vonatkozó módosításáról.