

Szegedi Tudományegyetem – Állam és Jogtudományi Kar

Doktori Iskola

Doktori Értekezés

Migráció és jogállamiság: egy formálódó dogmatika

Készítette: Szabó Attila

Témavezető: Tóth Judit, egyetemi docens

Szeged, 2024. április 1.

Tartalom

I. fejezet: Anyag és módszer	4
II. A migrációs jog dogmatikájáról	9
II.1. Migráció.....	9
II.2. Migrációs jog	14
II.3. Migrációs jog elvei és intézményei.....	17
II.4. A normatív rendszer részeként migrációs etika és jogintézmények hazai jogba átültetése.....	19
II.5. Civil, jogvédő szervezetek szerepe	22
II.6. Dogmatikai elemek.....	23
II.7. Összefoglalás: formálódó dogmatika	25
III. Esettanulmányok a migrációs őrizetre vonatkozó joggyakorlat köréből	28
III.1. Előszó a fejezethez	28
III. 2. A jogütközések: mi lett volna, ha Magyarország elleni ügrről van szó?	31
III.3. Következtetések	82
IV. Esettanulmányok: az Európai Unió Bíróságának ítélete az áttelepítési kvótáról.....	85
IV.1. Bevezetés a fejezethez	85
IV.2. Az ítélet	86
IV.3. Egyes jogalapok és azok bírósági megítélése: eljárási jogi aggályok.....	88
IV.4. Hivatkozott anyagi jogi érvek – lényegi hozzájárulás a dogmatikához	97
IV.5. Érintett alapjogok és a döntés hatásai	104
IV.6. Következtetések.....	108
V. Esettanulmányok: A menekültek integrációjának ellehetetlenítése Magyarországon 2015-18 között	111
V.1. Bevezető a fejezethez	111
VI.2. A jogi környezet.....	111
V.3. A magyar kormányzat társadalmi elutasítást fokozó intézkedései.....	116
V.4. Az Európai Unió által támogatott szolgáltatások leépítése	123
V.5. A nemzetközi jognak és az Európai Unió jogának való megfelelés.....	124
V.6. Összefoglalás	127
VI. Esettanulmányok: Az Európai Unió Bíróságának döntése a tranzitónában lévő személyekre vonatkozó szabályokról.....	130
VI.1. Bevezető a fejezethez	130
VI.2. Tények és pertörténet.....	130
VI.3. Az ítélet érvelése	134
VI.4. A rendelkező rész és a <i>ratio decidendi</i>	144

VI.5. Az ítélet érvelésének gyenge pontjai	149
VI.6. Az eset jelentősége: a dogmatika fejlesztése	151
VII. Esettanulmányok: A kérelmezők áthelyezése másik tagállamba (relokációs kvóta) és az Alkotmánybíróság döntése.....	156
VII.1. Bevezető a fejezethez	156
VII.2. Történeti kontextus.....	157
VII.3. A kvóta mechanizmusa	161
VII.4. Az Alkotmánybíróság 22/2016. (XII.15.) AB határozata.....	166
VII.5. Következtetések	172
VIII. Esettanulmányok: Magyarország és a hontalanság felszámolása, akadályok a védelembe vétel előtt	174
VIII.1. Bevezetés	174
VIII.2. A hontalanok sérülékenysége	175
VIII.3. A 6/2015. (II. 25.) AB határozat.....	178
VIII.4. Sudita Keita Magyarország elleni ügye	180
VIII.5. Az Alkotmánybíróság 14/2021. (IV. 23.) határozatáról.....	183
VIII.6. Eljárási standardok Európában	188
VIII.7. Összefoglalás: a hontalanság szabályozásának keretei – dogmatikai fejlesztés?.....	194
IX. fejezet: A civilek szerepe a magyarországi migrációs jog fejlesztésében.....	196
IX. 1. Bevezető a fejezethez.....	196
IX.2. Civil szervezetek és a migráció: szereplők és szerepek	197
IX.3. Migrációs tevékenységgel foglalkozó civil szervezetek szerepe	202
IX.4. Civil szervezetek hatása – két példa	207
IX.5. Összegzés.....	210
X. fejezet: Összegzés: migrációs jogi dogmatika	212
X.1. A kutatási kérdésekre adandó válaszok	212
X.2. A kutatás eredményeinek hasznosítása – <i>de lege ferenda</i>	214
Irodalomjegyzék	216
Melléklet: A IX. fejezetben szereplő interjúk kérdései.....	231

I. fejezet: Anyag és módszer

Előjáróban *személyes, kutatói motivációimra* vonatkozóan kiemelem, hogy 2011-ben kezdetem el dolgozni szociális munkás munkakörben a Menedék - Migránsokat Segítő Egyesület munkatársaként az Országos Rendőr-főkapitányság által működtetett nyírbátori idegenrendészeti és menekültügyi őrzött szálláson. 2015. évi XXXII. Országos Tudományos Diákköri Konferencia Állam- és Jogtudományi Szekciójában különdíjat értem el „A menedékjog szociális tartalma” című dolgozatommal. Jogászként dolgoztam a Menedék Egyesület munkatársaként a jogszerűen Magyarországon tartózkodó harmadik országbeli állampolgár integrációjához adva jogi tanácsokat a szociális munkás kollégáimnak és közvetlenül az érintetteknek is.

A legfontosabb motivációnak a személyes munkatapasztalatot tartom, kiemelten is a személyes találkozást a migrációs szabályozás alanyaival: azokkal az emberekkel, akik kényszerből, esetleg (látszólag) szabad akaratukból, de többnyire e kettő valamilyen elegyből úgy határoznak, hogy elhagyják a hazájukat, és a világ valamely békésebb, biztonságosabb és prosperálóbb országában próbálnak szerencsét. Személy szerint mindig is nagyra becsültem azt a bátorságot, kitartás és élni akarást, ami ezeket az embereket mozgatja országokon, kontinenseken keresztül. Az ő életüket szabályozó jog nem ellenük van, hanem azért, hogy az egyéni döntésekből összeadódó társadalmi folyamatok, ide értve saját hozzáadott értékeiket is a befogadó közösséghez, kezelhetőek legyenek. A nemzetállami, belépését, védelmet és integrációt érintő szabályozás léte, indokoltsága tehát nem kérdés (bár vannak szerzők, akik a migrációhoz való emberi jogot sürgetve a korlátozó szabályokat elvetik),¹ de annak milyensége nagyon is kérdéses.

Mindez együtt magyarázza, miért tartottam ki a doktori képzésben a témakör kutatása mellett, amelyhez a 2015-ös migrációs válság is jelentős tanulságokkal szolgált számomra.

¹ Bár vannak, akik ezt megkérdőjelezzik. Lásd by Bryan, CAPLAN (2019): *Open Borders: The Science and Ethics of Immigration*. NAGY Boldizsár pedig csak EU-szinten látja a szabályozást érdemben elfogadhatónak <https://www.szabadeuropa.hu/a/orbannak-nem-igaza-van-hanem-igaza-lesz-nagy-boldizsar-nemzetkozi-jogasz-a-hatarkeritesekrol/32271336.html> bár kíváncsnak tartotta emberi jogként elismerni a szabad költözködéshez való jogot, ld. NAGY Boldizsár (2012): *A magyar menekültjog és a menekültügy a rendszerváltoztatástól az Európai Unióba lépésig*. Gondolat Kiadó, Budapest. A kérdés izgalmas vitát váltott ki, ld. TÓTH Judit, SZALAYNÉ Sándor Erzsébet, NAGY Boldizsár (2012): Vita a szabad költözéshez visszavezető útról. *Közjogi Szemle*. 2012/2. 61-68.

Publikációim a disszertációmban tárgyalt témámhoz kapcsolódóan jelentek meg, és fokozatosan bontakozott ki előttem, hogy a migrációs jogot alakító néhány tényezőt és azok hatását kell feltárnom. Közben más emberi jogokat, alapjogokat is megismertem jogászi munkám során és azok hasznos háttérként szolgáltak kutatási kérdéseim megfogalmazásához.

Mielőtt pedig a lényegre térnék: hálás köszönettel tartozom a konzulensemnek, Tóth Juditnak, hogy tanácsaival, javaslataival a kutatási témámhoz kapcsolódó lehetőségek biztosításával segítette azt a hosszú utat, amit ebben a közel tíz évre nyúlt periódusban megtettem.

A disszertáció vizsgálati tárgya: a védelemre szoruló kényszervándorokkal kapcsolatos bánásmód nemzeti szabályozásának emberi jogi korlátait betartják-e, miként és ebben a civil jogvédők szerepe micsoda. A kutatás terepe a Magyarországon alkalmazandó jog, mert úgy vélem, hogy ennek tanulmányozásán keresztül lehet felfejteni a jogi korlátozások tartalmát, az állami szuverenitás értelmezését, a konkrét jogütközéseket, és az egyes eljárások, esetek segítségével állapítható meg, hogyan érvényesülnek ténylegesen az emberi jogi és uniós jogi rendelkezések, értékek. Az alkotmányjog örökzöld témája a modern államok (jogának) szuverenitása, amely folytonos de/konstrukciókkal épül, alakul, és a nemzetközi migráció kiváló terep a nemzetközi hatások és a belső alakító tényezők interakciójának elemzésére, hiszen ezek végeredménye a nemzeti jog mozgástere. Ehhez az elmúlt évtized hazai menekültügyi és részben idegenrendészeti szabályozásának és a releváns emberi jogi követelményeknek az ütközését, valamint a konfliktus feloldásában (esetleg megelőzésében, elhárításában) a független jogvédő szervezetek szerepét vizsgálom. Az így szerzett ismeretek segítségével lehet megalapozott következtetéseket levonni a ténylegesen működő normatív rendről, továbbá javaslatokat tenni annak változtatására.

A kutatás hipotézise szerint a humánmigráció komplex jelenség, amelyben a gyengébb fél érdekeit, méltóságát, életét, biztonságát és boldogulását védelmező emberi jogok az állami migrációs kontroll rendszeres kiigazításával, alkalmazkodási képességének fenntartásával érvényesülhet. Mivel az emberi jogok más nemzetközi jogi szabályokkal együttesen (pl. szolidaritási akciókkal, nemzetközi jogvédelmi együttműködéssel) alkalmazandók, mégpedig jelentős nemzetállami diszkrecionalitás közepette, a külső és belső ható tényezők azonosítása, az egymásra hatás mértékének meghatározása megkívánja az alapos helyzet- és jogi esetelemzést. Ezzel lesz esély valamely migrációs kontroll-szabály és emberi jog közötti eltérés, ütközés feltárására, és javaslatot tenni a konfliktus megelőzésére (pl. mely jogvédelmi garanciát kell megteremteni) a túlzó általánosítás helyett. Másként fogalmazva, kész megoldások nincsenek a belső jog, az emberi jogi kötelezettségek és az uniós normák

összhangja megteremtésére a migrációs jogban, ezek megteremtése tudatos jogi monitorizálás és esetelemzés alapján, esetei beavatkozások, jogalakító lépések sorozata révén jöhet létre.

Kutatási kérdéseimet is ennek alárendelten határoztam meg:

- (a) A nemzetközi migrációs jogba kell beleilleszkednie a belső jognak, vajon melyek ennek a leginkább érzékeny pontjai a hazai jogalkotásban és jogalkalmazásban, lehet-e az átültetés sikerületlenségének kirívó eseteit azonosítani?
- (b) Milyen a kapcsolat a migrációs jog és a hazai szakpolitikák között? Tudja-e a szakpolitika közvetíteni a migrációs jogi normák üzenetét, célját, értékeit?
- (c) Mennyiben alakult ki a migrációs jog dogmatikája, tekintettel arra annak viszonylagos újszerűségére? Ha még csak formálódik, akkor ez mennyiben magyarázza a jogterület instabil jellegét és konfliktus forrását a nemzeti jog számára?
- (d) A civil jogvédő szervezetek a vizsgált időszakban (elsősorban hazánkban) milyen hatást gyakoroltak a migrációs jogra (jogfejlesztést, monitorozást vagy jogkikényszerítést, esetleg mindegyiket együttesen)?
- (e) Milyen eszközök segítségével lehet elősegíteni, hogy a jogalkotó és a jogalkalmazó a migrációval kapcsolatos nemzetközi vállalásokat érvényesítse a belső jog közegében (pl. jogi normák harmonizációja, a szuverenitás/közhatalom önkorlátozása)?

Az egyes esettanulmányokból levont következtetések természetesen nem mindig pontosan ezekre a kérdésekre válaszolnak, de közelebb visznek ahhoz, hogy majd a dolgozat végén ezekre a kérdésekre válaszolni lehessen.

A kutatás során **többféle forrást használtam**. A legtöbb jogterület kapcsán világosak a jogi szabályozás anyagi jogi, eljárási, intézményi határai. Pontosán tudjuk, hogy melyek a büntetőeljárás garanciális elemei vagy az adásvételi szerződés alaki kellékei. A joggyakorlat ezeket hosszú idő alatt tisztázta. A migrációs jog két szempontból is eltérő: legfontosabb jogintézményei a XX. század termékei, miközben napjainkban is épül, változik, azaz nem lezárt, befejezett jogintézmények együttese, például az Európai Unió egységesítő és együttműködést célzó erőfeszítései miatt. A migrációs jog határai és így egyéb jogterületekkel való érintkezési felületei képlékenyek, amelyeket elsősorban esettanulmányok segítségével lehet feltárni. Konkrétan kell rámutatni, hol húzódik a nemzeti jogalkotói szuverenitás határa az emberi jogok, az Európai Unió joga, az alkotmányosság és a jogállam követelményei miatt. Ez feltételezi a hazai és nemzetközi szakirodalmi áttekintést a migráció, a migrációs jog és a jogi dogmatika mibenlétét, a kutatás során követendő meghatározását illetően, amihez

viszonyítható a szakpolitika a vándorokkal kapcsolatos bánásmód, védelem és támogatás terén. Az esettanulmányokat tehát ezekre építve készítettem el, hogy konkrét jogszabály helyek és szövegek, valamint értékek, jogintézmények és a jogalkalmazás összeillesztésével a jogütközésre, a szabályozási hiányosságokra és a prevenciót szolgáló kutatási kérdésekre választ adhassak. Nem nagyszámú ítélet statisztikai elemzéséről van tehát szó, hanem arról, hogy az adott bírói fórum értékelése mindehhez hogyan járult hozzá.

A kutatásnak tehát a **legfőbb módszere**, a *fogalmi tisztázás a normatív rendszer és a szakirodalom alapján*, majd a normákat, jogintézményeket és szakpolitikákat leíró, kritikai és analitikusan elemző *esettanulmányok* elkészítése volt. Ezekből kibontakozik, hogy 2015 és 2020 között² miért okozhatott annyi problémát a migrációs jogi dogmatika képlékenysége. Ezzel a módszerrel igazolni kívánom, hogy a lényegessé vált szakpolitikai térbe is átkerülnek a migrációs jog dogmatikai tisztázatlanságaiból fakadó konfliktusok. Ez a dolgozatomban csak annyiban tárgya, hogy mindez megértesse, miért és mely pontokon ütközik komoly akadályokba például a menekültek integrációja vagy éppen a határvédelem. Ha például nem tudjuk, hogy összhangban van-e az Európai Unió jogával a határkerítés tövében bevezetett menekültügyi fogva tartás (illetve annak egyes elemei), akkor a jogalkotó az Európai Unió Bírósága előtt szembesül a jogi kereteken való túllépéséről. Az esettanulmányok arra is alkalmasak, hogy segítségükkel a civil jogvédő szervezetek migrációs jogi dogmatikát fejlesztő (értelmező, garanciákat kikényszerítő) tevékenységét is feltárjam. Ezt az állami túlhatalom korlátozásaként is felfoghatjuk, hiszen a migrációs jog szabályozásának érintettjei -- a vándorok -- pozíciójuknál fogva gyakran nem képesek a saját érdekeik, jogaik érvényesítésére egy ismeretlen országban, kapcsolatok és erőforrások nélkül. Különösen akkor jelentős e szerepük, ha az állami jogvédő szervek működése nem kiegyensúlyozott, hatékony és társadalmilag támogatott.

A dolgozatban *empirikus adatgyűjtést is végeztem*, azaz interjúkat készítettem, konzultáltam, sajtóhíreket és saját tapasztalataimat is feldolgoztam, kiegészítve a már említett kutatási módszereket. Ezek nagyban megerősítették a jogfejlődési csomópontok, konfliktusok azonosítását, a dogmatika formálásában releváns determinánsok azonosítását, elsődlegesen a civil jogvédők dogmatikát fejlesztő és emberi jogokat védelmező befolyását.

² A 2015-ös migrációs hullám okaihoz és ennek tágabb kontextusához lásd: BORBÉLY Veronika (2020): Kauzális nexus a migrációban - Összefoglaló a migráció okairól. *Jog, állam, politika*, 12. évf./ 2. 143-152. Különösen: 147-149. Online elérhető: https://jap.sze.hu/images/lapsz%C3%A1lmok/2020/2/JAP-2020-02_borbely-veronika.pdf

A **dolgozat felépítése** a vizsgált tárgyhoz és alkalmazott módszerhez igazodva, a következő. Az *első nagyobb egységben* összegzem, hogy mi a migrációs jog dogmatikai, elméleti kerete, amin belül kapcsolat jöhet létre a sokdimenziós jogterület és a szakpolitikák között, figyelemmel arra, hogy mennyiben más ez a keret, mint a közjog egyéb területein. A keret része a migrációs jog elveinek és intézményeinek számbavétele, valamint a leginkább érintett szakpolitikai kapcsolatok, melyek a normaátültetés szempontjából kiemelten fontosak.

A *második nagyobb egységben* az egyes esettanulmányok következnek. Az esettanulmányok sorrendje kronológikus, mégpedig az elemzett jogkérdés/jogütközés felmerülésének idejére tekintettel.

A *harmadik nagyobb tartalmi egységben* a civil jogvédő szervezetek szerepét vizsgálom, az esettanulmányokon (jogi képviselő, sajtóbeli prezentáción) kívüli egyéb adatok felhasználásával. Elsősorban a jogfejlesztésben játszott szerepükre összpontosítok, azaz nem kívánok teljes körű felmérést végezni a civil szektorban.

A doktori értekezésemet a *kutatási kérdések megválaszolásával, valamint a hipotézist igazoló következtetéseimmel* zárom. Ebben nem csak az öt kutatási kérdésemre adok választ, hanem *de lege ferenda* javaslataimat is belefoglalom, remélve, hogy azokat hasznosítják, amennyiben az elméleti keret felvázolásával a migrációs jog működésének megértéséhez és dogmatikájának meghatározásához vezethetnek. Munkámat azzal a reménnyel végeztem, hogy hozzájárulhatok egy kiszámítható, humanus és elméletileg is megalapozott szabályrendszer megteremtéséhez, mert e nélkül a kényszervándoroknak nem lesz védelemre esélye Magyarországon. Abban, hogy a demokratikus legitimitációval rendelkező jogalkotó majd hasznosítja az eredményeket, csak bizakodni lehet.

II. A migrációs jog dogmatikájáról

II.1. Migráció

Első lépéséként tisztáznunk kell, mit értünk migráció alatt, amely a migrációs jog tárgyát és bizonyos fokig egyéb jellemzőit is meghatározza.

A migrációt különbözőképpen definiálja a szociológia és a jog. Az utóbbi megközelítése szükségképpen eltér a szociológia komplex társadalmi jelenségétől, csupán a jogilag mozgásnak besorolt jelenségekre szűkíti azt. Ez már önmagában is konfliktus a mozgásban résztvevők dinamikusan változó igényei és a jog szűkítő definíciója, alkalmazási köre között. A szociológiai megközelítés pontosabb képet ad a társadalmi valóságról, amit a migrációs statisztika (tér és idő metszetében)³, a terepkutatások, koncepciók⁴ és fogalmak sokasága igyekszik megmutatni.

Demuth koncepciója szerint a migráció egyéni döntések sorozata. A szerző szerint ebből az egyéni nézőpontból négy fő fázisa van ennek a folyamatnak: (i) a migrációra vonatkozó döntés meghozatala, (ii) maga az utazás, (iii) a megérkezés és (iv) a különböző (jogi, gazdasági, stb.) státusok rendezése a célhelyszínen.⁵

Fitzgerald a migrációt szociológiai szempontból azt hangsúlyozza, hogy a központi kérdés az, hogy miért történik a migráció és ki az, aki végül vándorol - vagyis szerinte a szelektivitás kérdései a lényegesek. Hogyan tartható fenn a migráció az idők során (a hálózatok és a társadalmi tőke révén)? Mi történik, ha ezek a népességcsoportok letelepednek a befogadó társadalomban, és elkezdnek részt venni az erőforrásokért és a státuszért folytatott, gyakran etnikai szempontból meghatározott többgenerációs versenyben? A szerző szerint a szociológusok közös elméleti keretet használnak az antropológusokkal, és e tudományágak között jelentős a kölcsönös termékenyítés. Mindkét diszciplína a társadalomelmélet klasszikus

³ LIGETI Anna Sára (2021): A földrajzi mobilitás változó mintázatai: átmeneti elvándorlás, tartós letelepedés és cirkuláris migráció a magyar állampolgárok körében. *Demográfia*. 2021 (64. évf.)/ 2–3., 109–135. Elérhető: <https://demografia.hu/kiadvanyokonline/index.php/demografia/article/view/2822/2712> vagy CSÁNYI Zoltán, LIGETI Anna Sára, NOVÁK János, URBÁN Ferenc, ZÖLDI László (2021): A nemzetközi vándorlás fogalma és mérése a hazai hivatalos statisztikában. *Demográfia*. 2021 (64. évf.)/ 1., 93–116. Elérhető: <https://demografia.hu/kiadvanyokonline/index.php/demografia/article/view/2818>

⁴ SÍK Endre (2022): *A migráció szociológiája 3.0.* Debreceni Egyetem Kiadó.

⁵ DEMUTH, Andreas (2000): Some conceptual thoughts on migration research. In: Biko AGOZINO: *Theoretical and Methodological Issues in Migration Research: Interdisciplinary, Intergenerational and International Perspectives*. Ashgate Pub Ltd A fejezet elérhető online is: https://www.researchgate.net/publication/358495250_Demuth_Andreas_'Some_ConceptualThoughts_on_Migration_Research

művein (Marx, Durkheim és Weber) alapul, és mindkettő hajlamos a társadalmi kapcsolatokat hangsúlyozni azzal, hogy ezek a migráció és a bevándorlók beilleszkedési folyamatainak megértésében központi szerepet játszó elemek.⁶

Más szerzők arra koncentrálnak, hogy milyen típusú migráció létezik. Például Talleraas a migrációs formákat a következőképpen csoportosítja: környezeti migráció, családi együttélést szolgáló migráció, egészségügyi migráció, magasan képzett személyek migrációja, belső áttelepítések, belső migráció, illegális migráció, LMBTQ-migráció, munkamigráció, életmóddal és nyugdíjasokkal kapcsolatos migráció, alacsonyan képzettek migrációja, többszörösen összetett okokból történő migráció, menekülés, menedékkérők migrációja, migránsok visszatérése, családi gyökerek megtalálását célzó migráció, rövid távú és körkörös migráció, transznacionális migráció, kísérő nélküli kiskorúak migrációja, diákmobilitás és végül az emberkereskedelem.⁷ Érdekes megfigyelni, hogy a szociológiai megközelítést egyébként a jog (az egyes tartózkodásra jogosító jogalapok) lefedik. Azaz, a jog reagál a valóságra és ezzel egyben alakítja is a valóságot, mert felkínál migrációs lehetőségeket.

Ez egyébként már átvezet a gyakorlati cselekvésre és így közeledünk a jog önkorlátozó szemléletéhez, amely például a veszélyben lévő kényszervándorok kapcsán megnyilvánul.⁸ Erről a speciális helyzetről és a jognak erre vonatkozó reakciójáról bőven lesz szó az értekezésben.

A Hautzinger - Hegedűs - Klenner féle tankönyv szerint a migráció emberi helyváltoztatásként, mozgásként, másrészt *köznapi*, társadalmi, gazdasági, jogi és tudományos kategóriaként szerepel.⁹ Ez a rendészeti képzést segítő kiadvány a migrációt az emberiséggel egyidős jelenségnek nevezi, de önálló jelenséggé válásához állandó települések kellenek, az első városokhoz képest távoznak és fogadnak embereket.

⁶ FITZGERALD, David Scott (2023): The Sociology of International Migration. In: BRETTELL, Caroline B. – and HOLLIFIELD, James F.: *Migration Theory Talking across Disciplines*. Routledge, New York & London. (Fourth Edition) 160-193. Online elérhető: https://api.pageplace.de/preview/DT0400.9781000599992_A42943980/preview-9781000599992_A42943980.pdf

⁷ TALLERAAS, Cathrine (2022): Migration Forms: What Forms of Migration Can Be Distinguished? In: SCHOLTEN, Peter (2022): *Introduction to Migration Studies - An Interactive Guide to the Literatures on Migration and Diversity*. Springer. A fejezet elérhető online is: <https://link.springer.com/book/10.1007/978-3-030-92377-8>

⁸ Ez erőszakos konfliktusok kapcsán lásd pl: CARLING, Jørgen – CZAİKA, Mathias – ERDAL, Marta Bivand (2020): *Translating migration theory into empirical propositions*. QuantMig. Elérhető: <https://www.quantmig.eu/res/files/QuantMig%20D1.2%20v1.1.pdf>

⁹ HAUTZINGER Zoltán - HEGEDŰS Judit - KLENNER Zoltán (2014): *A migráció elmélete*. NKE - RK, Budapest. 5.

Társadalmi értelemben onnantól kezdve beszélhetünk migrációról, hogy a társadalom reflektál a vándorlásra. Az elmenők hiányoznak, a beérkezők gondot jelentenek a közösség számára vagy éppen hozzáadnak ahhoz, esetleg mindkettő egyszerre. A közösségnek (társadalomnak) kell, hogy legyen a migrációval kapcsolatban valamilyen észlelése ahhoz, hogy a migrációról, mint társadalmi jelenségről beszéljünk. Mindennek vannak gazdasági következményei: új tudások, új munkaerő, új kapcsolatok érkeznek be egy közösségbe vagy éppen segítségre szoruló kisemmizett emberek. Akárhogyan is, de mindkettőnek van jelentősége mind a vándorok, mind a letelepedettek jóléte szempontjából.

Tehát a migráció valamilyen társadalmi értelemben is tételeződő vándorlás, amelyet legalább etikai, konvencionális normák kereteznek. Ekként fogok hivatkozni rá a továbbiakban. Fontos azonban leválasztani néhány részét, mert így közelebb jutunk el ahhoz a kérdéshez, amiről valójában beszélni szeretnék.

Követve a Hautzinger - Hegedűs - Klenner féle tankönyv kategóriarendszerét,¹⁰ világossá tehető, hogy ezen a széles értelemben vett migrációs fogalomhasználaton belül mivel kívánok foglalkozni a disszertációmban, hiszen a jog az ókor óta keretezi ezt a társadalmi folyamatot, miként a hellén városállamok és a Római Birodalom már volt olyan fejlett és annyira nyitott, hogy legyen értelme szabályozásról beszélni.¹¹

a.) a vándorlás szereplői szerint

A migráció lehet egyéni vagy tömeges. Ennek a dimenzióknak a dolgozatomban szempontjából nincsen relevanciája: egy jogi probléma éppen úgy merül fel egyetlen személy esetében, mint akár százezrek esetében. Az természetesen igaz és lényeges, hogy a politika a nagyobb, társadalmi léptékű folyamatok miatt már jogalkotással befolyásolja a jogot, míg egyes esetek miatt ilyesmire csak rendkívüli esetekben kerül sor. A dolgozatomban azzal kifejezetten foglalkozni kívánok, hogy a tömeges migrációs folyamatok miatt milyen irányú és minőségű jogalkotás történt egyes esetekben, de ez csak érintőleges kapcsolatban van azzal, hogy a jogalkotási folyamatot magát valamely tömeges migrációs (vagy akként értelmezhető) jelenség indította el.

b.) a vándorlás helye szerint

¹⁰ HAUTZINGER Zoltán - HEGEDŰS Judit - KLENNER Zoltán: im. 7-19. amely követi számos más szerző felosztását, így TÓTH Judit – MAJTÉNYI Balázs – PAP András László: A mozgás szabadsága – a szabadság mozgása. *Föld-rész*, 2009/1. 5.

¹¹ William BROADHEAD (2001): *Rome's migration policy and the so-called ius migrandi*. *Cahiers du Centre Gustave Glotz*. 69-89.

A migráció lehet államhatáron belüli és azon átvélő, ezek közül csak az utóbbi releváns a dolgozatomban szempontjából. Bonyodalmat jelent, hogy a nemzetközi migráció nehezen értelmezhető az Európai Unión belül, ahol a szabad mozgás joga megilleti a jogszerűen tartózkodó polgárokat.

c.) a vándorlás időtartama, iránya szerint

A migráció lehet időszakos vagy tartós. Mivel a legtöbb esetben ez csak retrospektíve vizsgálható, így ennek jogi relevanciája nincsen, ekként pedig a dolgozatomban szempontjából sem bír jelentőséggel. A mozgás iránya szerint a migráció lehet az adott államból kifelé és abba befelé irányuló. A dolgozatomban csak a befelé irányuló migráció kerül tárgyalásra, bár esetenként lesz arra utalás, hogy a befelé irányuló mozgás lehet tranzit jellegű is, azaz lehet az államon átvezető migráció. Nehéz az elhatárolás, mert, ha X országból Y országba tart egy migrációs folyamat és ebben Z ország csak egy tranzitállomás, akkor X és Z ország között a migráció tekinthető befelé irányulónak Z és Y ország között pedig kifelé irányulónak. Kulcsfontosságú ebben a viszonyrendszerben, hogy mennyi időt tölt el az érintett személy Z országban. A kérdés elvinek tűnhet, de mivel sokáig Magyarországot a közvélekedés migrációs tranzitországgként kezelte,¹² így nem lényegtelen. A dolgozatomban is lesz utalás tranzit jellegű folyamatokra, bár szociológiai értelemben ezek a folyamatok csak keresztezik Magyarországot, de több esetben ideiglenesen tartózkodási jog megszerzésével vagy éppen annak a hiányából fakadó jogkövetkezményekkel járnak, így jogi szempontból tételeződnek.

d.) a vándorlás indoka (önkéntes/kényszerű és azon belül)

A migráció alapulhat kényszeren vagy szabad akaraton. Jog szempontból ez egy rendkívül fontos dimenzió: a kényszersmigráció nagyon gyakran okot ad a humanitárius védelemre. A disszertációm elemzései szinte kizárólag olyan emberek migrációjához kapcsolódnak, akik kényszerűségből hagyták el a hazájukat. Azt azonban már itt rögzíteni kívánom, hogy a kényszer és a szabad akarat a legtöbb esetben nehezen elválasztható. Objektíve elismert kényszer, ha valaki egy Szíriához hasonló háborús, polgárháborús országból üldözöttként elmenekül, de azt már néhányan vitatják,¹³ hogy ez a kényszer

¹² Nincsen annak komolyanvehető szakirodalma, hogy valóban tranzitország lett volna, ami nem jelenti, hogy ne lettek volna tranzit jellegű migrációs folyamatok. A kérdést érintőlegesen említi TÓTH Judit (2013): Migrációs jogi környezet Magyarországon. *Magyar Tudomány*. 2013/3. 244-250.

¹³ Szakirodalom ezt nem támasztja alá, de politikai okokból mégis születnek ilyen tartalmú döntések, illetve kerül ilyen tartalmú jog megalkotásra. Ennek a kritikája széles. Két kiragadott példa: IVÁN Júlia (2020): A tranzitizáció tüdőklése és bukása. *Fundamentum*. 24. évf. 2-3. sz. 91-100. és ECRE (2021): *Greece: While the*

csak a legközelebbi biztonságos országig (Törökország) tekinthető-e kényszernek vagy akár az új, biztonságos, polgári élethez lehetőséget biztosító országig (pl.: Németországig). Nagyrészt erről szól a *biztonságos harmadik ország* koncepció körüli vita is.¹⁴

A vándorlás lehet gazdasági, politikai vagy kulturális. Azt Hautzinger és munkatársai nem fejtik ki, hogy még a gazdasági migráció is lehet kényszerű. Az éhezés elől történő menekülés ugyan jelenleg nem ad okot a nemzetközi humanitárius védelemre, de azt mégsem jelenthetjük ki, hogy éhező emberek szabad gazdasági megfontolásból utaznak más országokba. A dolgozatomban szempontjából ennek annyiban van elvi jelentősége, hogy nagyrészt kényszervándorokra vonatkozó elemzéseket tartalmaz. Egészen biztos, hogy olyanok is vannak a kényszervándorok között, akik esetében a nemzetközi humanitárius jog által is elismert menekülési ok összekeveredik gazdasági kényszerhelyeztetel.¹⁵

e.) a jog által minősített módja szerinti vándorlás

Végül pedig, a migráció lehet reguláris, azaz engedélyeken, útiokmányokon alapuló vagy irreguláris, azaz megfelelő közigazgatási, rendészeti hatóság által kiadott engedélyek hiányában történő. Talán felesleges az olvasó számára ezen a ponton azt részletezni, hogy nem minden irreguláris migráció jogellenes. Az irregulárisan határt átlépő menedékkérők vagy a határon átcsempészet kizsákmányolt emberek nem jogellenesen cselekszenek. Az ő mozgásaiknak jogszerűségét a nemzetközi emberi jogi dokumentumok biztosítják a nemzeti jogok által megfelelően deklarált engedélyek hiányában is. A dolgozatomban nagyrészt irregulárisan mozgó vagy ekként érkezett emberekről és a hozzájuk kapcsolódó jogintézkedésekről lesz szó.

Összegezve: A dolgozatomban elsősorban az ún. schengeni külső határokat is átlépő migráció kerül górcső alá, bár néhány esetben ez kapcsolódik majd a schengeni határokon belüli

Designation of Turkey as Safe Country and Pushbacks Undermine Protection in Greece, the Country is Criticised for not Preventing Secondary Movement. <https://ecre.org/greece-while-the-designation-of-turkey-as-safe-country-and-pushbacks-undermine-protection-in-greece-the-country-is-criticised-for-not-preventing-secondary-movement/>

¹⁴ Lásd ehhez pl.: ECRE (2017): *Debunking The "Safe Third Country" Myth.* <https://www.ecre.org/wp-content/uploads/2017/11/Policy-Note-08.pdf>

¹⁵ Lásd ennek plasztikus magyarázatát egy esettanulmányon keresztül: BUECHNER, Maryanne and FERGUSON, Sarah (2018): *Why Migrants Flee Central America.* <https://www.unicefusa.org/stories/why-migrants-flee-central-america/34545>

nemzetállami határok átlépéséhez is¹⁶ – így az államhatárokon átívelő, főként kényszerből és irregulárisan vándorló emberekről, a hozzájuk kapcsolódó jogról lesz szó.

II.2. Migrációs jog

Molnár Tamás megfogalmazásában: „A vándorlás nemzetközi jogi szabályozása – a gyarapodó államközi jogalkotás ellenére – továbbra is hézagos, széttagolt és inkoherens, továbbá többnyire nem kísérik a szabályok betartása felett örökődő ellenőrzési és kikényszerítési mechanizmusok. E szabályozásbeli hiányosságok és aszimmetriák hátterében elsődlegesen az állami szuverenitás bástyája, valamint az egyes államok és régiók merőben eltérő érdekei állnak (például attól függően, hogy kibocsátó vagy célországok-e). A „nemzetközi migrációs jognak” is nevezett szabályösszesség (amely jogterület ma még inkább felemelkedőben van, mintsem a bevett kánon része volna) nagyszámú és többféle formában jelen lévő, eltérő kötelező erejű szabályokból tevődik össze.”¹⁷

E jog többretegű, egyszerre megtalálhatóak benne (i) a nemzetközi/emberi jogi anyagi és eljárási, jogvédelmi, szerződéskötési rendelkezések, (ii) EU normák (elsődleges, másodlagos, vegyes szerződések), (iii) belső/nemzeti jogszabályok, különösen alapjogok és azok biztosítékai, (iv) a vonatkozó esetjog és (v) a soft-law (orientáció a kormányok/államok számára). Erre tekintettel egy meglehetősen komplex jogterületről van szó.

A migrációra vonatkozó jogi szabályozás a XIX. század végétől jelenik meg Európában.¹⁸ A migrációs jog mint önálló jogág még sem nemzetközi, sem Európai Unió, sem pedig nemzeti szinten nem forrta ki magát önálló jogi dogmatikával rendelkező jogággá. Még a mai értelemben vett államként először a migrációt szabályozó Amerikai Egyesült Államok is csak 1790-ben szabályozta először az állampolgárság megszerzését (Naturalization Act). Ezt követően persze az Egyesült Államokban annak már bőségesen van története, hogy bizonyos nemzetek polgárait nem kívánják beengedni a saját területre, de az első modern értelemben vett

¹⁶ Lásd ennek kereteit összefoglaló, a disszertációban nem szereplő tanulmányt: SZABÓ Attila (2018): A menekültek és oltalmazottak külföldre utazásához kapcsolódó kihívások. *FORVM Publicationes Doctorandorum Juridicorum*. VIII. évfolyam, Szeged. 85-97. A schengeni térség történetéhez lásd pl.: NAGY Boldizsár (1999): A schengeni rendszer és Magyarország: Az út Amszterdamiig és tovább. *Acta Humana, Emberi jogi közlemények*. Vol. 37-38. 24-56.

¹⁷ MOLNÁR Tamás (2019): A migráció nemzetközi jogi szabályozása. *Internetes Jogtudományi Enciklopédia*. <https://ijoten.hu/szocikk/a-migracio-nemzetkozi-jogi-szabalyozasa>

¹⁸ Lásd ehhez: WETZEL Tamás (2009): A magyar migrációs jog története. *Iustum Aequum Salutare V.* 2009/2. 205–217

(korlátozásokat megállapító) bevándorlási törvény csak 1903-ben születik meg.¹⁹ Ha egy pontot kellene megjelölni a modern migrációs jog kezdeteként, akkor talán ez lehetne az. A jelen disszertáció szempontjából nem szükséges egy nagyon merev kezdő dátum kijelölése, elégséges annak megállapítása, hogy a migrációs jog nemzeti jogként való fejlődése valamikor a XIX-XX. század fordulójával, azaz, alig több mint 120 évvel ezelőtt kezdődött.

A nemzetközi migrációs jog helyzetének kiváló leírását adja Molnár Tamás a következőképpen:

A nemzetközi migrációs jog mint különálló diszciplína megalkotása és elismertetése eddig jóformán a jogtudomány berkeiben zajlott – néhány nemzetközi szervezet fogalomteremtő törekvései mellett, [...] E jogterület konceptualizálását, belső összefüggéseinek feltárását és sajátos szabályozási terület mivoltának hangsúlyozását – a dogmatikai tisztázás és a joganyag rendszerezésének hagyományos feladatán túl – szintén a nemzetközi jog tudományának művelői végezték. Bár a „nemzetközi migrációs jog” (international migration law) gyűjtőfogalmat már a múlt század húszas éveiben használta Louis Varlez a hágai nemzetközi jogi akadémián tartott előadássorozatában, majd néhány évtizednyi kihagyás után Richard Plender 1972-ben megjelentette az „International Migration Law” című alapművét, s a kétezres évek elejétől érezhetően újra fellendült a tárgybéli jogtudományi diskurzus, még ma sem állítható bizonyossággal, hogy a tételes nemzetközi jog és a joggyakorlat befogadta volna a „nemzetközi migrációs jog”-ot önálló jogágként. A jogi oktatásban használt nemzetközi jogi tankönyvek [...] sem szentelnek jellemzően e tárgykörnek külön fejezetet, legfeljebb a külföldiek jogállásának néhány nemzetközi jogi kérdését tárgyalják vagy a nemzetközi menekültjog főbb vonalait mutatják be. A felemelkedőben levő nemzetközi migrációs jog önálló, saját belső logikával és működési sajátosságokkal bíró jogágkénti „kanonizálása” tehát még várat magára.²⁰

A migrációs jog tehát a viszonylagos újszerűsége miatt még manapság sem rendelkezik olyan erős kontúrokkal, mint más jogágak. Ebből fakadóan, illetve ezzel szoros összefüggésben a magyarországi helyzetet, a migrációs jog magyar tartalmát sem egyszerű meghatározni.

Természetesen vannak olyan jogi normák, amelyekről egyértelműen kijelenthető, hogy a migrációra vonatkoznak, de vannak olyan normák, amelyek a személyek vagy az ő javaik

¹⁹ CARR, Steve (2021): *U.S. immigration legislation since 1776*. <https://news.unm.edu/news/u-s-immigration-legislation-since-1776>

²⁰ MOLNÁR Tamás (2019): A migráció nemzetközi jogi szabályozása. *Internetes Jogtudományi Enciklopédia*. <https://ijoten.hu/szocikk/a-migracio-nemzetkozi-jogi-szabalyozasa>

migrációjára is tartalmaznak különös rendelkezéseket. E mellett pedig vannak olyan normák, amelyek minden személyre, így a migráció által érintett személyekre is vonatkoznak, de valamilyen szociológiai oknál fogva e személyekre gyakrabban kerülnek alkalmazásra. Vannak ezen kívül olyan normák is, amelyek a személyi hatályuk miatt érinthetnek migráns személyeket is, de sem szabályozási tárgyuk, sem alkalmazásuk gyakorisága miatt nem tekinthetők a migrációs joganyag részének.

Egy példasorral élve: A menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény 6. § (1) bekezdése szerint *Magyarország menekültként ismeri el azt a külföldit, akinek az esetében az Alaptörvény XIV. cikk (4) bekezdés első mondatában meghatározott feltételek fennállnak.* Ez a norma egyértelműen része a migrációs joganyagnak, hiszen egy humanitárius, kényszermigrációra vonatkozó rendelkezés.

A társadalombiztosítás ellátásaira jogosultakról, valamint ezen ellátások fedezetéről szóló 2019. évi CXXII. törvény 49. § (1) bekezdése szerint *az e törvény szerint nem biztosított és egészségügyi szolgáltatásra egyéb jogcímen sem jogosult természetes személy megállapodást (a továbbiakban: egészségügyi szolgáltatás biztosítására kötött megállapodás) köthet a saját, valamint a vele együtt élő gyermeke egészségügyi szolgáltatásának biztosítására.* Ez a norma bárkire vonatkozhat, de a magyar egészségbiztosítási rendszer magyar állampolgárok vonatkozásában jellemzően olyan széleskörű, hogy a társadalmon belüli arányait messze meghaladva külföldről érkezett személyek élnek a norma által teremtett lehetőséggel. Ebben a tekintetben tehát akár a migrációs joganyag részének is tekinthetnénk az érintett normát.

A polgári törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény 4:5. § (1) bekezdése szerint *házasság akkor jön létre, ha az együttesen jelen lévő férfi és nő az anyakönyvvezető előtt személyesen kijelenti, hogy egymással házasságot köt. A nyilatkozat feltételhez vagy határidőhöz nem köthető.* Igaz ugyan, hogy külföldről érkezett személyek is kötnek házasságot Magyarországon, de egyrészt, velük szemben más jogszabályok további igazolási kötelezettséget támasztanak, másrészt, ha nem támasztanának, ezt a normát akkor sem tekinthetnénk a migrációs jog részének, mert nem célja, nem tárgya a migráns személyek életkörülményeinek szabályozása és nem is érinti őket gyakrabban, mint azt a társadalmi arányuk matematikailag indokolná.

A gordiuszi csomót a dolgozatomban úgy kívánom feloldani, hogy migrációs jogként kezelem a migráns személyek *migránskénti* élethelyzetére ható jogszabályokat. Ezek nagy része az első fogalmi körbe esik, de olyan esettanulmány is része az elemzésnek, amely a migráns

személyeket segítő civil szervezetek helyzetével is foglalkozik. Ez esetben a második fogalmi körbe tartozó normákról lesz szó. Olyan normákról, amelyek nem elsősorban a migráns személyek élethelyzetére vagy magára a migrációra vonatkoznak, de társadalmi okokból mégis e személyeket érintik elsősorban.

Migrációs jogként tehát a továbbiakban azokat a normákat kezelem, amelyek a migráns személyek migrációs helyzetére vonatkoznak vagy a migráns személyek életét a társadalmi arányuk által matematikailag indokoltnál nagyobb mértékben befolyásolják.

II.3. Migrációs jog elvei és intézményei

Más jogágakhoz hasonlóan a migrációs jogot is jogelvek keretezik. Mielőtt azonban a specifikus kérdésekre rátérnénk vegyük sorba Tóth Judit munkája alapján, hogy mik is egy jogelv ismérvei:

(i) *a jogelvek a normativitás köréhez tartoznak*, (ii) *technikai és rendszerezési célokat szolgálnak a gyakorlat számára*, (iii) *a jogalkotói jog, a bírói jog értelmezése útján*. (iv) *Azért elv, mert abból közvetlenül nem erednek jogosultságok vagy kötelezettségek, hiszen egyfajta elvi magyarázat, és* (v) *csupán a valóságos jog szabályai hordozzák magukkal, azokon keresztül jut érvényre, esetleg azok hiányában vagy azok összeütközésének feloldásával*. (vi) *A jogelv érvényességét az alkalmazása igazolja, nem a logikai vagy társadalmi célszerűsége.*²¹

A migrációs jog a korábban írtak szerint nagyrészt nemzetközi jogi háttérű. A nemzetközi jog jogelvi háttérével kapcsolatban pedig már közel 100 évvel ezelőtt is így fogalmazott Csíky János:

Az általános jogelvek a nemzetközi jognak sajátos mechanizmusa, automatikus szerkezete. Abban a pillanatban, amelyben a civilizált államok törvényhozása a fejlődő életet utolérte és az új szabályozást lerögzítette, a finom műszer azonnal érzékenyen regisztrálja a változást: ugyanazon pillanatban a nemzetközi jogban is automatikusan lép be a régi jogelv helyébe az új jogelv. Ez teszi lehetővé azt, hogy az a nemzetközi jog, amely a maga nehézkes jogfejlesztési eszközeivel feltétlenül egynéhány fejlődési korszakkal hátrább járna, ezen szellemes mechanizmus segítségével állandóan az államon belüli tételes törvényhozás'

²¹ Tóth Judit egyébként kategorizálja is a jogelveket. Lásd: TÓTH Judit (2013): *Jogalkotástan - Egyetemi Jegyzet*. Elérhető: https://eta.bibl.u-szeged.hu/2272/1/toth_judit_jogalkotastan_2013.pdf 19-20.

*fejlődési szintjén lebeg. Az általános jogelvek tehát állandó megkorrigálói egy kezdetlegesebb jognak egy fejlődöttebb, korszerűbb jog szellemében.*²²

Különösen a IV., VI. és VII. fejezetekből ki fog bomlani, hogy az általános nemzetközi jogelveken túl az Európai Unió jogának speciális jogelvei is rendkívül fontosak a migrációs jog szempontjából: A közvetlen hatály elve, az uniós jog elsőbbségének elve a tagállami joghoz képest, a tagállamok felelőssége az EU jog végrehajtására, stb.²³ mind jelentőséggel bírnak, hiszen az EU joga és jogalkotása szabályoz számtalan migrációs jellegű kérdést az Európai Unióról Szóló Szerződés és az Európai Unió Működéséről Szóló Szerződés alapján.

Tehát mind a nemzetközi jog jogelvei, mind az Európai Unió jogelvei relevánsak a migrációs jog végrehajtása és a tagállami, hazai jog megalkotása szempontjából. Mindamellet természetesen a hazai jogban kidolgozott jogelvek is relevánsak lehetnek, de azt látni fogjuk, hogy pont a hazai migrációs jog útkeresése miatt ezek kevésbé voltak fontosak a vizsgált időszakban. Ami pedig fontos volt (pl. az alapvető jogok tiszteletben tartása és primátusa) az nem kifejezetten hazai jogelv, hanem a nyugati világ jogfejlődésének része.

A jogelvek fő érvényesülési tere természetesen a jogalkotás és a jogszolgáltatás. A jogot úgy kell megalkotni, hogy a jogelveknek megfeleljen, a jogvitákat pedig úgy kell eldönteni, hogy a releváns jogelvek is mérlegre legyenek téve. E mellett azonban a migrációs jog alkalmazása terén is jogelveket kell alkalmazni. A migrációs kontroll (határrendészet, idegenrendészet, nemzetbiztonsági szerv, személyazonosítás, őrizet, kitoloncolás, kiutasítást végző szerv, stb.) és a menekültügyi hatóság mellett számos olyan szakágazati szerv létezik, amelyek működésére ezek a jogelvek hatással kell, hogy legyenek. Ilyen lehet a gyermekvédelmi, az egészségügyi, a szociális, az általános jogvédelmi (jogorvoslat, kényszerselekmények végrehajtását felügyelő szervek, civil szervezetek, jogi képviselő, alapjogvédelmi intézmények, stb.) intézményrendszer is.

A dolgozat III., V. és IX fejezetében lesz a leghangsúlyosabb a jogelvek szerepe a migrációs jog alakulásában. Ezekben a részekben konkrét példákat is találhat az olvasó az itt olvasható absztraktabb keret megértéséhez.

²² CSÍKY János (1934): *Az általános jogelvek, a nemzetközi jog forrása*. Az Egyetem Barátainak Egyesülete, Szeged. 43. Elérhető: https://acta.bibl.u-szeged.hu/39811/1/jog_int_kiadv_002.pdf

²³ Lásd pl.: ²³ CRAIG, Paul – DE BÚRCA, Gráinne (2011): *EU Law. Text, Cases and Materials*. New York: Oxford University. 180-300.

II.4. A normatív rendszer részeként migrációs etika és jogintézmények hazai jogba átültetése

Szabó Miklós releváns következtetései²⁴ szerint a jog *megalkothatóságának* vannak külső és belső korlátai. A jog külső korlátai szociológiai, hatalmi, politikai jellegűek és a disszertációm elemzéseinek nem képezik tárgyát. A jognak Szabó öt belső korlátját azonosítja, amely korlátok vizsgálata kifejezett tárgya a disszertációnak.

- a) A hatalommegosztás: ha a Montesquieu-i jogalkotó (törvényhozó) - végrehajtó (közigazgatás) - igazságszolgáltató (bíráskodó) hatalommegosztásban a törvényhozó olyan jogszabályokat fogad el, amelyek e hatalmi ágak közötti egyensúlyt felborítják, akkor az nem tekinthető jogszerűnek. Ezeket a korlátokat az egyes nemzeti alkotmányok rögzítik is.
- b) A nemzetközi jog: ezzel kapcsolatban Szabó arra jut, hogy *“Az emberi jogok ezen, szuverént korlátozó természete érvényesül ma is, a magas fokban pozitíválódott és intézményesült nemzetközi politikai-jogi rendszerben. A nemzetközi szervezetek és fórumok részéről elinduló beavatkozási, korlátozási kísérleteket a saját szuverenitására hivatkozva elutasító állam (pontosabban az államhatalmat megszerzett politikai erő) nyilatkozatát valójában a nemzetközi jogi normák kötő-kötelező erejének elutasításaként, s a teljhatalomra bejelentett igényként lehet és kell értékelni.”*²⁵ Ezt azért érdemes kiemelni, mert több elemzésben is relevanciával bír majd. Kiegészíteni szükséges ezt azzal, hogy több esetben a nemzetközi jogot nemzetközi bíróságok értelmezik. A bíróságok döntéseinek pedig kötelező ereje van a döntéssel érintett részes államra nézve. Ennek is lesz majd jelentősége a későbbiekben.
- c) Az alapjogi korlátok elkülönülnek az (1) pontban említett hatalommegosztási, államszervezeti korlátoktól. Az alapjogok egy része korlátozhatatlan, más része megfelelő szabályok szerint (szükségességi-arányossági teszt) korlátozható.²⁶ A hatályos Alaptörvényünk ezt a következőképpen rögzíti [I. cikk (3) bekezdés]: *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.*

²⁴ SZABÓ Miklós (2011): A jog alkothatóságáról. *Miskolci Jogi Szemle*. 6. évf. különszám. 183-195.

²⁵ Uo. 193.

²⁶ Lásd ehhez: GÁRDOS-OROSZ Fruzsina (2020). Az alapjogok korlátozása. *Internetes Jogtudományi Enciklopédia*. <https://ijoten.hu/szocikk/az-alapjogok-korlatozasa#block-1659>

Azért szükséges ezt is kiemelten kezelni, mert a disszertáció a továbbiakban arra is fog hivatkozni, hogy bizonyos migrációs tárgyú jogszabályok alapjogsértőek voltak/lehettek/lehetnek.

- d) Szabó az egyes jogágak jogdogmatika korlátait is nevesíti a felsorolásában. Szerinte *“[a] jogalkotó is – ha értelmes művet akar létrehozni – így építkezik az elődei által lerakott jogdogmatikai előzményekre, de egyben tovább is építi azokat. Nincs gúzsba kötve, de nem is teljesen szabad; s ha mégis elszabadítaná magát a hagyományoktól, annak – vélhetően kudarcos – terhét is vállalnia kellene, hogy újra, előről lerakja saját alapjait. Ilyen vállalkozás pedig legfeljebb forradalmi viszonyok között minősülhet racionálisnak.”*²⁷ Korábban már rámutattunk, hogy a migrációs jog egyik sajátossága - viszonylagos újszerűségéből is fakadóan - hogy nincsen kialakult, megszilárdult, hazai vagy nemzetközi szinten elismert egységes belső dogmatikája, így ez a korlát az elemzések szempontjából nem bír közvetlen jelentőséggel. Érdekes viszont rögzíteni a létét, hiszen lehetséges, hogy éppen az ilyen tudományos munkák járulnak majd hozzá egyes dogmatikai alapok kidolgozásának megkezdéséhez.
- e) Formális korlátként nevezi meg Szabó a jogállamiságot, beleértve a jogbiztonságot is. Az Alkotmánybíróság híres döntését idézi ezzel kapcsolatban, amely szerint *„Az anyagi igazságosság jogállami követelménye a jogbiztonságot szolgáló intézményeken és garanciákon belül maradva valósulhat meg.”* És *„[a] jogbiztonság az állam – s elsősorban a jogalkotó – kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára.”*²⁸

A jogállamiság azonban nem csak jogbiztonságot jelent. Az ENSZ egyik ide vonatkozó jelentése szerint *“[a] jogállamiság [...] egy olyan kormányzási alapelve utal, amely szerint minden személy, intézmény és entitás, legyen köz- vagy magánjellegű, beleértve az államot magát is, elszámoltatható a nyilvánosan kihirdetett, egyenlően, függetlenül elbírálandó és a nemzetközi emberi jogi normákkal és sztenderdekkel összhangban lévő kikényszeríthető jogszabályok szerint. Emellett a jogállamiság olyan intézkedéseket igényel, amelyek biztosítják a joguralmat, a törvény előtti egyenlőséget, a jogszabályok szerinti elszámoltathatóságot, a méltányos joggyakorlást, a hatalmi ágak elválasztását, a döntéshozatalban való részvétel lehetőségét, a jogbiztonságot, az önkényes joggyakorlást*

²⁷ SZABÓ (2011): Im. 194.

²⁸ 9/1992. (I. 30) AB hat. ABH 1992, 65.

*elkerülését, illetve az eljárási és jogi átláthatóságot.*²⁹ Tehát a jogállamiság megkívánja, hogy az egyes jogszabályok, jogon alapuló intézkedések a felsorolt feltételeknek megfeleljenek. A dolgozat szempontjából ez például azt jelenti, hogy ha egy migrációra vonatkozó jogszabály a megszületésekor nem kerül véleményezésre a jogszabályok előkészítésében való társadalmi részvételről szóló 2010. évi CXXXI. törvény szabályai szerint, akkor az az adott jogszabály nem tekinthető jogállaminak, így pedig kívül esik a megalkotható migrációs jog keretein. Nem szükséges itt további példákkal részletezni, hogy milyen egyéb kívánalmak fakadnak a jogállamiságból, erre konkrét példákon keresztül még ki fogunk térni a továbbiakban. Azt azonban szükséges rögzíteni, hogy a jogállamiság mint jogalkotási korlát talán a leginkább értelmezésre szoruló (és így értelmezéstől függő) korlát a fent felsorolt öt közül.

Az Európai Unió Bizottsága a jogállamiság jelentések elkészítéséhez használt módszertani útmutatójában a jogállamiság körében értékeli az egyes tagállamok (a) igazságügyi rendszerének működését, (b) a korrupció-ellenes intézkedéseket, (c) a médiapluralizmust, (d) egyéb a fékek és ellensúlyok rendszeréhez kapcsolódó jogintézményeket.³⁰ Ez egy olyan megközelítés, amely sokkal inkább alkalmas arra, hogy a vizsgált állam jogállami mivoltát megítélje, de kevésbé vetíthető vissza az egyes intézkedések, jogi normák jogállami mivoltára.³¹ A disszertációm szempontjából nem szükséges ez a típusú megközelítés, de érdemes azt szem előtt tartani, hogy a jogállamiság immár többet jelent a jogbiztonságnál és akár egy államon belüli intézmény vagy egy teljes állam is tud nem jogállami módon működni. Ezt a kérdést még érinteni fogjuk.

Szabó nem elemzi külön, de kiemelten fontos a dolgozatom szempontjából, hogy a magyar jogalkotót a migrációs jog megalkotása tekintetében nagyon komolyan korlátozza az Európai Unió joga, annak a nemzeti jogot megelőző elsőbbsége és az Európai Unió Bírósága által történő értelmezése. Ezen a ponton nem szükséges belemenni tudományos elemzésbe, ahol ez releváns lesz, ott az egyes elemzések esetében ezt meg fogom tenni. Az Európai Unió saját összefoglalóját érdemes itt idézni már előljáróban, hiszen ez bemutatja ennek a korlátnak a

²⁹ Saját fordítás. Az eredeti szöveg: "The 'rule of law' [...] refers to a principle of governance in which all persons, institutions and entities, public and private, including the State itself, are accountable to laws that are publicly promulgated, equally enforced and independently adjudicated, and which are consistent with international human rights norms and standards. It requires, as well, measures to ensure adherence to the principles of supremacy of law, equality before the law, accountability to the law, fairness in the application of the law, separation of powers, participation in decision-making, legal certainty, avoidance of arbitrariness and procedural and legal transparency." *The rule of law and transitional justice in conflict and post-conflict societies. Report of the Secretary-General*, Doc. S/2004/616, 23 August 2004, para. 6.

³⁰ Lásd: *European Rule of Law mechanism: Methodology for the preparation of the Annual Rule of Law Report*. https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/2020_rule_of_law_report_methodology_en.pdf

³¹ Lásd még ehhez a kérdéshez legutóbb: MOLNÁR Tamás (2021): Introductory Note to Case C-650/18 Hungary v. European Parliament (C.J.E.U.). 60 *International Legal Materials*. 1-4.

lényegét. E szerint “[a]z elsőbbség elve értelmében az európai jog a tagállamok nemzeti jogai felett áll. Az elsőbbség elve minden kötelező erejű európai jogi aktusra érvényes. Ennek megfelelően a tagállamok nem alkalmazhatnak az európai joggal ellentétes nemzeti rendelkezést.”³² Mivel, mint az később bemutatásra kerül majd, a migrációs jog tekintetében az Európai Unió jogalkotási hatáskörrel rendelkezik, így ebből a tényből és az elsőbbség elvéből fakadóan a tagállami jogalkotó tekintetében az Európai Unió teljes joganyaga, az Alapjogi Chartával és az Európai Unió Bíróságának ítéleteivel együtt korlátozza a megalkothatóságot.³³

A migrációs jog és az ebből fakadó intézkedések azonban részben etika kérdések is. Valsicsák Imre elemzi rendészeti szempontból ezt az összefüggést.³⁴ Valsicsák szerint etikai a legfontosabb a jogon túlmutató, etikai kérdések a következő pontokon merülnek fel: (i) hogyan kondicionálja a közhatalom a lakosságot, milyen attitűddel fogadja a vándorokat, azok sokféleségét, azok törekvését a beilleszkedésre, érdekvédelemre, jogvédelemre; (ii) diszkrimináció nem szankciókkal történő csökkentése és (iii) a *pro bono* munkák támogatása és a társadalmi szolidaritás erősítése. Az V. fejezetben azonban látni fogjuk, hogy a jogalkotó és a végrehajtó hatalom nem feltétlenül köti magát a klasszikus etikai szempontokhoz.

II.5. Civil, jogvédő szervezetek szerepe

Kutatási kérdéseim egyike, hogy a migrációs jog fejlődésben, fejlesztésében milyen szerep hárult a Magyarországon működő jogvédő, civil szervezetekre, NGO-okra. A civil, jogvédő szervezetek átgondolt munkájának rendszerszintű következménye lehet, hogy

- a.) a Magyarországot aktuálisan érintő (a disszertáció véglegesítésekor Ukrajnából érkező) menekülthullám és egyéb (irreguláris) migrációs kitettség már nem éri készületlenül hazánkat.
- b.) *Pro bono* (jogi) munka, amelynek haszát a leginkább sérülékeny helyzetben lévők élvezhetik.

³² Az európai jog elsőbbsége. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=LEGISSUM%3A114548>

³³ Lásd ehhez még: CHRONOWSKI Nóra (2019): Az Európai Unió jogának viszonya a magyar joggal. *Internetes Jogtudományi Enciklopédia*. <https://ijoten.hu/szocikk/az-europai-unio-joganak-viszonya-a-magyar-joggal>

³⁴ VALCSICSÁK Imre (2014): A migráció erkölcsi kérdéseiről. A migrációhoz kötődő erkölcsi elemek és szempontok. *Magyar Rendészet*, 2014/6. 97-112. Online elérhető: <https://folyoirat.ludovika.hu/index.php/magyrend/article/download/3870/3130/10613>

- c.) A jogterület fejlesztése, amely rugalmasabbá és a jogállami sztemderdeknek megfelelőbbé tette a jogrendszerünket, stratégiai pereskedés és az ún. *advocacy* tevékenység módszertana révén,
- d.) A menekültek ellátását, integrációját segíteni és adaptálódni a helyzethez.
- e.) A társadalom szélesebb körében tudatosítani a szolidaritást, a migrációhoz kapcsolódóan működnék Magyarországon segítséget és jogfejlesztést is végző civil szervezetek létezésével is -- ez is hozzájárulhat ahhoz, hogy a jelenlegi helyzetet az állam mellett a társadalom is hatékonyabban kezelje.

A civil, jogvédő szervezetek alatt értem (i) Magyarországon bejegyzett és működő, a migráns, menekült, menekülő külföldiek érdekeit képviselő szervezeteket (Magyar Helsinki Bizottság, Menedék – Migránsokat Segítő Egyesület, stb.) és (ii) a Magyarországon ugyanezen csoportok védelmében tevékenykedő nemzetközi szervezeteket (pl. ENSZ Menekültügyi Főbiztossága [UNHCR], Nemzetközi Migrációs Szervezet [IOM]). Beleértem mindezeket túl ebbe a körbe (iii) az ugyanezen személyi kör és csoport érdekében tevékenységet kifejtő önkéntes, jogi személyiséggel nem bíró, néha informálisan működő szervezeteket is (pl. MigSzol).

A vizsgálat tehát ezen szervezetek szerepére irányul: vajon a jogfejlődéshez mennyiben járulnak hozzá, és mennyiben szükségszerű, hogy a migrációs jogterületet érintő jogfejlődésért az ilyen típusú szerveződések tegyenek?

II.6. Dogmatikai elemek

Mindezek után érdemes azt is tisztázni, hogy mi az, amit a dolgozatban dogmatika alatt érteni fogunk. Általánosságban érdemes Szabó Miklós ezzel kapcsolatos konklúziójából kiindulni. Szerinte ugyanis „[h]a értelmesen kívánunk beszélni a jogról mint normatömegekről, akkor hozzá kell vennünk a joggyakorlatot is – azon esetek sorát, amelyek valamely szigorú norma alkalmazásának egy-egy példázatán keresztül pontosítják, korrigálják a normaszöveg értelmét. Ezt az értelmet a normatartalomra vonatkozó igazolt állítások – dogmák – készlete, rendszere – a jog dogmatikája – rögzíti a „később jövők” számára.”³⁵ Bár egy jogterület dogmatikája e területet tárgyaként definiáló (tételes) jogtudomány gerincét képezi, ez a tudomány – történeti, szociológiai, összehasonlító – módszerek alkalmazása miatt több is

³⁵ SZABÓ Miklós (2015): *A jogdogmatika jogformáló szerepéről*. MTA Law Working Papers, 2015/21. Elérhető: https://real.mtak.hu/121339/1/2015_21_szabo.pdf 10.

*annál. Szabó szerint tehát „[a] dogma közelítő fordítása a tétel: hittétel, tantétel, jogtétel. Fogadjuk el, hogy a jogdogmatika a jogról szóló tanítás, vagyis a jogról (a jogi normák fennállásáról és tartalmáról) tett állítások készlete.”*³⁶ A dogmatikát a dolgozat ebben az értelemben használja: olyan a jogban rejlő, de a jogon túl is mutató iránytű, amit az egyes jogterületeknek külön-külön kell kidolgoznia *magukból* és kell azokat hosszú távon megőriznie annak érdekében, hogy az adott jogterület koherens és végsősoron így a társadalom számára használható, működőképes maradjon.

A dolgozatban operatív, általam alkalmazott jogdogmatika fogalom szorosan kapcsolódik a migrációs jog alkalmazásához, nevezetesen a nehéz eseteihez és azok bírósági érveléséhez. A migrációs jog dogmatikája az a belső logika, amit az elmúlt évtizedekben, évszázadban a migráció társadalmi jelensége a jogrendszeren keresztül megformált. Ennek a folyamatnak a 2015-2020 közötti, rendkívül intenzív magyar történetét fogom elemezni és arra kívánok rámutatni, hogy ebben az öt évben milyen jelentősebb dilemmák és fejlődési pontok voltak.

Meg kell ezen a ponton jegyezni, hogy a jogértelmezési módszereket a dolgozaton belül váltogatom. A Tóth J. Zoltán által készített felosztásból azonban az alanyát tekintve a jogtudományi értelmezés, módszerét tekintve a teleologikus értelmezés és az eredményét tekintve a kiterjesztő értelmezés kerül a leggyakrabban alkalmazásra.³⁷ Történik ez azért, mert álláspontom szerint így lehet a leghatékonyabban eljutni a migráció által érintett és ezért általában sérülékeny helyzetben lévő személyek alapjogainak védelméig és ezzel összhangban a nemzetközi (emberi) jogi szabályok céljának megvalósulásáig.

³⁶ Uo. 3.

³⁷ TÓTH J. Zoltán (2019): *Jogalkotástan. Jogdogmatikai és jogszabályszerkesztési ismeretek*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest. Különösen a következő fejezetek: III.2. A jogértelmezés általános problémái 58 III.3. A jogértelmezés fajtái – áttekintés 62 III.4. A jogértelmezés lehetséges módszerei napjainkban. 58-86.

II.7. Összefoglalás: formálódó dogmatika

Összefoglalásként egy táblázatban mutatom be azt a fogalmi keretet, amelyet a dolgozatomban használok és azokat a fogalmakat, amelyek megértéséhez a dolgozat által közelebb kívánok kerülni.

Fogalom	A dolgozat fogalomhasználat/elemezési módszere	A fogalomhasználat/elemezési módszer kiválasztásának indoka	Példa
Migráció	Az elemzés tárgya a schengeni külső határokat is átlépő migráció, bár néhány esetben ez kapcsolódik majd a schengeni határokon belüli nemzetállami határok átlépéséhez is, így az államhatárokon átívelő, főként kényszerből és irregulárisan vándorló emberekről, a hozzájuk kapcsolódó jogról lesz szó.	A belső migráció és a schengeni határokon belüli migráció jogi szempontból nagyon más (kevésbé konfliktusos) megítélés alá esik.	Munkaerő-piaci migráció, humanitárius migráció, klíma migráció, stb.
Migrációs jog	Migrációs jogként azokat a normákat kezelem, amelyek a migráns személyek migrációs helyzetére vonatkoznak vagy a migráns személyek életét a társadalmi arányuk által matematikailag indokoltnál nagyobb mértékben befolyásolják.	A fogalom így kellően széleskörű elemzésre ad lehetőséget: az így elemezhető normák ténylegesen lefedik a migráns személyek életviszonyainak jogilag szabályozott részét.	Met., Harmtv., külföldiek lakásvásárlását szabályozó normák, stb.
A migrációs jog elvei	Elsősorban a nemzetközi jog és az Európai Unió jogának jogelvei relevánsak a migrációs jog végrehajtása és a tagállami, hazai jog megalkotása szempontjából.	A hazai jogelvek ezzel nagyrészt átfedésben vannak, másrészt pedig a jogi konfliktusok minden esetben ezen jogelvekkel szemben tételeződtek a vizsgált időszakban. Az egyes jogelvel felsorolása ezen a ponton nem lehetséges.	gyengébbek fokozott védelme, fair eljárás, bizonyítási teher megosztása, emberi élet és méltóság kiemelt alapjogi védelme alkotmányosság, az uniós jog elsőbbsége
A migrációs jog intézményei	A migrációs kontroll és a menekültügyi hatóság mellett számos olyan szakágazati szerv létezik, amelyek működésére ezek a	Absztrakt fogalom megalkotása nem lehetséges. Az exemplifikatív felsorolás kellő mozgásteret ad az	határrendészet, idegenrendészet, nemzetbiztonsági szűrés, személyazonosítás, őrizet,

	jogelvek hatással kell, hogy legyenek. Ilyen lehet a gyermekvédelmi, az egészségügyi, a szociális, az általános jogvédelmi intézményrendszer is.	elemzéshez.	kitoloncolás, kiutasítást végző szerv, jogorvoslat, kényszerselekmények végrehajtását felügyelő szervek, civil szervezetek, alapjogvédelmi intézmények
A migrációs jog anyagi jogi, eljárási és etikai követelményei	A migrációs jogot, mint minden jogterületet belső és külső korlátok keretezik. Ezek a korlátok rajzolják ki azt a normatív és etikai rendszert, amelyen belül az adott jogterületnek mozognia kell. A migrációs jog esetében az általános normatív és etikai kereteken túlmenően speciális alapjogi, nemzetközi jogi és etikai normáknak is érvényesülniük kell.	Az elemzés elsősorban ezek keresésére megtalálására fókuszál, ezért konkrétabb fogalmat nem lehetséges bevezetni.	A migráns személyek sérülékenységének elve, a migrációs jog szükségyszerűen nemzetközi jellege, az EJEBSztenderdjeinek való megfelelés jogi követelménye, stb.
Civilek szerepe a migrációs jogban	(i) Magyarországon bejegyzett és működő, a migráns, menekült, menekülő külföldiek érdekeit képviselő szervezeteket (ii) Magyarországon ugyanezen csoportok védelmében tevékenykedő (és monitorizáló, reprezentációs it végző) nemzetközi szervezetek (iii) az ugyanezen személyi kör és csoport érdekében tevékenységet kifejtő önkéntes, jogi személyiséggel nem bíró, néha informálisan működő szervezetek.	Célszerű nem csak a formálisan létező szervezeteket elemezni, amikor ezt a területet vizsgáljuk. Bár a dolgozat nem elemzi formálisan nem létező szervezet tevékenységét, de elméleti szinten fontosak ezek a szerveződések is.	Magyar Helsinki Bizottság, Menedék – Migránsokat Segítő Egyesület, Amnesty International, stb.
A migrációs jog dogmatikája	A migrációs jog dogmatikája az a belső fogalmi háló, amely logikai és normatív rendszert alkot, amit az elmúlt évtizedekben, évszázadban a migráció társadalmi jelensége a jogrendszeren keresztül megformált.	Konkrét dogmatikai elemek, szempontok a dolgozatban azok dinamikus változásával együtt, összességében mutatkoznak meg.	Az általános jogdogmatikai elemek speciálisan alkalmazva: gyengébbek fokozott védelme, fair eljárás, bizonyítási teher megosztása, emberi élet és méltóság kiemelt alapjogi védelme alkotmányosság, az uniós jog elsőbbsége és A migráns személyek sérülékenységének elve, a

			migrációs jog szükségszerűen nemzetközi jellege, az EJEB szttenderdjének való megfelelés jogi követelménye.
--	--	--	--

Mint a korábbiakból is kitűnik, a migrációs jog viszonylag fiatal jogterület, ezért még képlékeny a fogalmi rendszere és jogelvei, intézményei sem állnak össze koherens hálónvá, a hipotézis szerint dogmatikája nem stabilizálódott. Erre mutat rá az itt összeállított, a fogalmi kereteket összefoglaló táblázat.

2015 és 2020 között legalább részben azért merült fel több probléma a hazai migrációs jogban. Stabil, kiépült dogmatika híján, a migrációs jog belső alkalmazkodása nem tart lépést a külső korlátokkal, keretekkel, amiből számos konfliktus fakad. A migrációs jog elméletben felmerülő korlátozás, így különösen a nemzeti alkotmányok ezeken belül is megkülönböztetve az alapvető jogokat, a nemzetközi (emberi) jog (beleértve a nemzetközi bíróságok esetjogát is, a jogállamiság általános szabályai és az Európai Unió tagállamaiban az Európai Unió joga és az Európai Unió Bíróságának esetjoga ezt az asszinkronitást igazolja.

A következőkben hat esettanulmányon keresztül tesztelem, vajon a migrációs jog dogmatikája mely pontokon a leginkább instabil, hol van még tér az alakítására és az említett igazolás felgyorsítására a 2015 és 2020 között jogesetek tanulságai alapján.

III. Esettanulmányok a migrációs őrizetre vonatkozó joggyakorlat köréből

III.1. Előszó a fejezethez

A disszertáció e fejezete arra törekszik, hogy az Emberi Jogok Európai Bíróságának (továbbiakban: EJEK, illetve Bíróság) *Migrants in Detention* című gyűjteménye alapján megvizsgálja, milyen emberi jogi jogsértés veszélyét rejt, illetve rejtheti magában a menekültügyi és az idegenrendészeti őrizetnek a fejezet elkészítésekor hatályos magyar szabályozása. A fejezet célja, hogy a rámutasson: az emberi jogi bíróságok gyakorlata az itt vizsgált tekintetben a jogalkotás korlátját képezi. A fejezet központi kérdése tehát: mi lehet jogszerű és mi nem a migrációs őrizetek kialakításakor és alkalmazásakor az EJEK gyakorlata és mércéje alapján? Mivel a fejezetnek nincsen prekonceptiója, így e rövid bevezető után közvetlenül a jogesetek bemutatása, majd elemzése következik, ezt követően pedig a hazai 2016. augusztus 31-én hatályos jogszabályokban megjelenő elvek és – ahol releváns – ezen elvek gyakorlati alkalmazásának bemutatása. Ahol jogszabályi hivatkozás szerepel, ott az e dátum szerint hatályos jogszabálysöveget szükséges érteni. Az esetleges hatályvesztések és normaszöveg módosulások a fejezet következtetéseit semmiben nem érintik, hiszen az elemzésnek nem az a célja, hogy az egyes szabályok jelenlegi Emberi Jogok Európai Egyezményével (továbbiakban: Egyezmény) való konformitását vizsgálja, hanem az, hogy kimutassa, a bármikor hatályos szabályoknak meg kell felelnie a Bíróság gyakorlatának.

A fejezetet a disszertáció leghosszabb része, mintegy ötven oldalt ölel fel. El lehetett volna hagyni egyes esetelemzéseket a végső kép sérülése nélkül, de módszertanilag fontosnak tartottam, hogy a dolgozat a legaprólékosabb és a kiválasztott szempontból a teljes joggyakorlatot bemutató elemzéssel kezdődjön. Ezzel tudok rámutatni arra, hogy az ördög a részletekben rejlik: a dogmatika kialakulása számtalan ügyön, jogalkalmazáson keresztül történik, ezért minden egyes eset, jogsértés, kollízió ezt a fogalmi hálót alakítja. A későbbiekben már nem lesz ennyire aprólékos a dolgozat, de a nyitány esetében muszáj elvégezni ezt a munkát mind az elemzőnek, mind pedig az olvasónak. A hosszúra nyúló fejezetet egy rövid összefoglaló rész zárja, az esetjogon alapuló következtetésekkel és a hazai gyakorlatra vonatkozó ajánlásokkal. Az összefoglalás tömörsége azért lehetséges, mert az apró kirakós darabok elég világosan egy irányba mutatnak.

A Migrants in detention című gyűjtemény a jogesetek nagyon rövid kivonatát tartalmazza, így az elemzések csak részben készültek ezen összefoglalók alapján. Ahol szükségesnek bizonyult, ott az EJEB döntéseinek teljes szövegét is felhasználtam az elemzéshez. Amennyiben elérhető volt, a magyar nyelvre fordított változatot használtam, ha nem, akkor az angol vagy francia nyelvű változatot vettem figyelembe. Bizonyos jogesetek sem angol- sem magyar nyelvű fordításban nem voltak közvetlenül elérhetőek, ezekben az esetekben a szakirodalmi feldolgozások, végső esetben pedig csupán a Migrants in detention című kiadvány összefoglalója alapján kerülnek ismertetésre az ügy részleteit.

A Migrants in detention című gyűjtemény nem nyújt teljes körű összefoglalót az EJEB migrációs őrizetre vonatkozó joggyakorlatáról, azonban, mivel ez a Bíróság saját összeállítása, tekinthetjük egyfajta módszertani útmutatóként az emberi jogok értelmezése tekintetében. Ezt szem előtt tartva veszi sorra a fejezet a gyűjteményben szereplő huszonöt jogesetet. Az esetek elemzésével és a következtetések levonásával a cél az, hogy világos legyen: a migrációhoz kapcsolódó őrizetek szabályozása tekintetében a jogalkotónak nincsen szabad keze emberi jogi szempontból. A távlati cél pedig: annak bizonyosságot szerezni, hogy a migrációhoz, kiemelten is az irreguláris migrációhoz kapcsolódó jogalkotást korlátozza az emberi jog és az azt alkalmazó bíróságok gyakorlata.

Ennyiben pedig a fejezet a disszertáció első két kutatási kérdésére keresi a választ. A nemzetközi migrációs jogi környezet a belső jog számára egyfajta keretezést ad, de melyek ennek a leginkább sérülékeny pontjai a hazai migrációs jogalkotásban és jogalkalmazásban a migrációs őrizethez kapcsolódóan? Be lehet-e az Egyezmény alkalmazásához kapcsolódó sérülések kirívó eseteit azonosítani?

Milyen a kapcsolat a nemzetközi emberi jogi keretezés és a hazai szakpolitikák között? Tudja-e a szakpolitika közvetíteni a migrációs jogi normák üzenetét, célját, értékeit?

A disszertáció e fejezete arra törekszik, hogy az Emberi Jogok Európai Bíróságának (továbbiakban: EJEB, illetve Bíróság) *Migrants in Detention*³⁸ című gyűjteménye alapján megvizsgálja, milyen emberi jogi jogsértés veszélyét rejti, illetve rejtheti magában a menekültügyi és az idegenrendészeti őrizetnek a fejezet elkészítésekor hatályos magyar szabályozása.³⁹ A fejezet célja, hogy a rámutasson: az emberi jogi bíróságok gyakorlata az itt vizsgált tekintetben a jogalkotás korlátját képezi. A fejezet központi kérdése tehát: mi lehet

³⁸ ECHR (2016): *Migrants in detention*. Factsheet. European Court of Human Rights. 2016. március, http://www.echr.coe.int/Documents/FS_Migrants_detention_ENG.pdf

³⁹ 2016. augusztus 31-én hatályos menekültügyi és idegenrendészeti szabályok.

jogszerű és mi nem a migrációs őrizetek kialakításakor és alkalmazásakor az EJEB gyakorlata és mércéje alapján? Mivel a fejezetnek nincsen prekonceptiója, így e rövid bevezető után közvetlenül a jogesetek bemutatása, majd elemzése következik, ezt követően pedig a hazai 2016. augusztus 31-én hatályos jogszabályokban megjelenő elvek és – ahol releváns – ezen elvek gyakorlati alkalmazásának bemutatása. Ahol jogszabályi hivatkozás szerepel, ott az e dátum szerint hatályos jogszabályszoveget szükséges érteni. Az esetleges hatályvesztések és normaszöveg módosulások a fejezet következtetéseit semmiben nem érintik, hiszen az elemzésnek nem az a célja, hogy az egyes szabályok jelenlegi Emberi Jogok Európai Egyezményével (továbbiakban: Egyezmény) való konformitását vizsgálja, hanem az, hogy kimutassa, a bármikor hatályos szabályoknak meg kell felelnie a Bíróság gyakorlatának.

A fejezetet egy összefoglaló rész zárja, az esetjogon alapuló következtetésekkel és a hazai gyakorlatra vonatkozó ajánlásokkal.

A *Migrants in detention* című gyűjtemény a jogesetek nagyon rövid kivonatát tartalmazza, így az elemzések csak részben készültek ezen összefoglalók alapján. Ahol szükségesnek bizonyult, ott az EJEB döntéseinek teljes szövegét is felhasználtam az elemzéshez. Amennyiben elérhető volt, a magyar nyelvre fordított változatot használtam, ha nem, akkor az angol vagy francia nyelvű változatot vettem figyelembe. Bizonyos jogesetek sem angol- sem magyar nyelvű fordításban nem voltak közvetlenül elérhetőek, ezekben az esetekben a szakirodalmi feldolgozások, végső esetben pedig csupán a *Migrants in detention* című kiadvány összefoglalója alapján kerülnek ismertetésre az ügy részleteit.⁴⁰

A *Migrants in detention* című gyűjtemény nem nyújt teljes körű összefoglalót az EJEB migrációs őrizetre vonatkozó joggyakorlatáról, azonban, mivel ez a Bíróság saját összeállítása, tekinthetjük egyfajta módszertani útmutatóként az emberi jogok értelmezése tekintetében. Ezt szem előtt tartva veszi sorra a fejezet a gyűjteményben szereplő huszonöt jogesetet. Az esetek elemzésével és a következtetések levonásával a cél az, hogy világos legyen: a migrációhoz kapcsolódó őrizetek szabályozása tekintetében a jogalkotónak nincsen szabad keze emberi jogi szempontból. A távlati cél pedig: annak bizonyosságot szerezni, hogy a migrációhoz, kiemelten is az irreguláris migrációhoz kapcsolódó jogalkotást korlátozza az emberi jog és az azt alkalmazó bíróságok gyakorlata.

⁴⁰ Három esetben a Kúria ismertetőjét idézzük a jog, eset ismertetéséhez, azzal a megfontolással, hogy a Kúria által összeállított anyagot célszerű tartalmában nem megbontani, emiatt ezen esetek bemutatása néhol hosszabbra nyúlik, ez azonban nem szabad, hogy megakadályozzon bennünket a legfelsőbb bírói fórum összefoglalóinak alapul vételében, hiszen ezáltal komplexebb szempontrendszerű elemzések születhetnek. Hasonló okokból két esetben a *Fundamentum* folyóirat jogeset-ismertetőjét veszi át a tanulmány szó szerint.

Ennyiben pedig a fejezet a disszertáció első két kutatási kérdésére keresi a választ. A nemzetközi migrációs jogi környezet a belső jog számára egyfajta keretezést ad, de melyek ennek a leginkább sérülékeny pontjai a hazai migrációs jogalkotásban és jogalkalmazásban a migrációs őrizethez kapcsolódóan? Be lehet-e az Egyezmény alkalmazásához kapcsolódó sérülések kirívó eseteit azonosítani?

Milyen a kapcsolat a nemzetközi emberi jogi keretezés és a hazai szakpolitikák között? Tudja-e a szakpolitika közvetíteni a migrációs jogi normák üzenetét, célját, értékeit?

III. 2. A jogütközések: mi lett volna, ha Magyarország elleni ügyről van szó?

1. Amuur Franciaország elleni ügye: mi tekinthető fogvatartási helyszínnnek?⁴¹

1.1. Az ügy körülményei. A kérelmezők Mahad, Lahima, Abdelkader és Mohamed Amuur testvérek; születési évük 1970, 1971, 1973, illetve 1975. A Mohamed Siad Barre elnök uralma idején Szomáliában a hatalmat birtokló Darob Marhan törzs tagjai. Apjuk katonatiszt volt. Mohamed Siad Barre tábornok uralmát 1991 januárjában döntötte meg az Egyesült Szomáli Kongresszus (United Somali Congress – USC), ezt követően a Hawiya törzs tagjai vették át az ország irányítását. A kérelmezők ekkor hagyták el az ország fővárosát, Mogadisu, és Kismayo városában kerestek menedéket. Szüleiket a CSU katonái meggyilkolták. Amikor a CSU fegyveres erői Kismayóba értek, a kérelmezők előbb Kenyába, majd Szíriába menekültek. 1992. március 2-án érkeztek Párizs Orly repülőtérére a szíriai nemzeti légitársaság Damaszkuszról érkező járatán. A kérelmezők útlelvizsgálatra jelentkeztek a légi- és határrendőrségen, ahol azonban megtagadták a belépésüket Franciaország területére, mivel az útlevelük nem volt szabályos. Az 1982. május 27-i rendelet 12. cikkében meghatározott eljárás szerint politikai menedékjogot kérvényeztek a belügyminiszternél. A kérelmezőket az Orly repülőtér melletti Hôtel Arcade helyiségeiben tartották elzárva a külvilágtól. 1992. március 25-én kelt levelükben, amelyet a menekültek és hontalanok védelmét ellátó francia hivatalnak címeztek, menekültstátuszt kérleltek. Ez a hivatal március 31-én illetékességének hiányát állapította meg arra hivatkozással, hogy a kérelmezők még nem is léptek francia területre. 1992. március 26-án a créteil-i törvényszék sürgősségi eljárásokban döntő bírójához fordultak azzal a kéréssel, hogy vessenek véget a – szerintük – jogtalan fogva tartásuknak. 1992. március 29-én 13 óra 30 perckor, miután a kérelmezők

⁴¹ Amuur Franciaország elleni ügye, 19776/92. számú kérelem, 1996. június 25., angol nyelven elérhető az ítélet: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57988>. A tényállást és az ítélet lényegét a Kúria összefoglalója alapján ismerttettem. <http://kuria-birosag.hu/hu/ejeb/amuur-franciaorszag-elleni-ugye-1977692>

francia területre lépését a belügyminiszter megtagadta, Szíria felé toloncolták ki őket. 1992. március 31-én a créteil-i törvényszék elnöke törvénytelennek ítélte fogva tartásukat, és elrendelte szabadlábra helyezésüket.

1.2. A döntés. A kérelmezők állítása szerint Párizs Orly repülőterének nemzetközi zónájában való fogva tartásuk az Emberi Jogok Európai Egyezménye (a továbbiakban: Egyezmény) 5. cikke 1. pontjába ütköző szabadságmegvonást valósított meg. A kormány álláspontja szerint nem hasonlítható a fogva tartáshoz az, hogy a kérelmezőket a tranzit területén tartották. A Hôtel Arcade épületében szállásolták el őket, ahol a tartózkodás „tárgyi feltételei” a kínzás és embertelen vagy megalázó büntetések vagy bánásmód megelőzésére alakult Európai Bizottság (European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment; a továbbiakban: CPT)⁴² jelentése szerint is kielégítőek. A szálloda más vendégeitől történő elválasztásukat az indokolta, hogy így akadályozzák meg, hogy a légi- és határrendészeti ellenőrzés alól kivonják magukat; – irregulárisan – az ország területére lépjenek, és letelepedjenek. Az intézkedés hátterében az állt, hogy a kérelmezőknek a belépés megtagadása ellenére követelték, hogy francia területre léphessenek.

A Bíróság állandó joggyakorlata szerint a konkrét helyzetből kell kiindulni annak megítélése során, hogy az egyént az 5. cikk szerint „megfosztották-e szabadságától”; figyelembe kell venni minden körülményt, így az érintett intézkedés fajtáját, időtartamát, hatásait és végrehajtásának módozatát. A szabadságmegvonás és a szabadságkorlátozás csupán a mértéket, illetve az intenzitást illetően tér el egymástól, nem pedig a jelleget, illetve a lényegét tekintve. A külföldiek nemzetközi zónában való tartára kétségtelenül a szabadság korlátozását érinti, de a kiutasításra vagy a kitoloncolásra váró külföldiek gyűjtőközpontjai esetében is hasonló a helyzet. E személyek megfelelő biztosítékok melletti fogva tartása csak azzal fogadható el, ha megengedjük az államoknak – nemzetközi kötelezettségvállalásaik tiszteletben tartása mellett, különös az ENSZ menekültek helyzetére vonatkozó 1951. évi július hó 28. napján elfogadott egyezményére (a továbbiakban: genfi egyezmény), valamint Egyezményre –, hogy küzdjenek az illegális bevándorlás ellen. Az államok legitim törekvése, hogy megghiúsítsák a bevándorlási korlátozások kijátszására irányuló, egyre gyakoribb kísérleteket, ám ez nem foszthatja meg a menedékstátuszért folyamadókat az említett egyezmények által nyújtott garanciáktól.

⁴² A CPT-jelentések használatáról lásd: *Kézikönyv a menekültügyre, határookra és bevándorlásra vonatkozó európai jogról*, Az Európai Unió Alapjogi Ügynöksége, 2014, 176, http://www.echr.coe.int/Documents/Handbook_asylum_HUN.pdf.

Ehhez hasonló fogva tartást nem lehet túlzottan meghosszabbítani, mivel az azzal a kockázattal járhat, hogy – a külföldiek hazaszállításának, vagy pedig a menedéket kérőknek a kérelem vizsgálata alatti elkerülhetetlen szervezeti kereteire is figyelemmel – az egyszerű szabadságkorlátozás átalakul szabadságmegvonássá.

Amennyiben a fogva tartásról szóló döntés meghozatala közigazgatási hatóság vagy a rendőrség hatáskörébe tartozik, akkor a meghosszabbítás kérdésében haladéktalanul bírói felülvizsgálatot kell alkalmazni, ezzel biztosítva az egyéni szabadságjogok érvényesülését. A Bíróság megállapítása szerint az ilyen jellegű fogva tartás semmiképpen sem foszthatja meg a menedékkérőt attól a jogától, hogy a menekültstátusz elnyerése érdekében hatékony eljárást vegyen igénybe.

A Bíróság azt is megjegyezte, hogy a kérelmezőket a párizsi Orly repülőtéren húsz napig tartották fogva a nemzetközi zónában, március 29-ig, amikor a belügyminiszter elutasította menedékes státusz iránti kérelmüket. Ezen időszak legnagyobb része alatt a kérelmezők – akik egyébként menekültstátuszért kívántak folyamodni – magukra voltak hagyva. Állandó, szigorú rendőri felügyelet alatt álltak, nem részesültek semmiféle jogi segítségnyújtásban – például a politikai menekülteknek járó státusz kérelmezéséhez szükséges nyomtatvány kitöltésénél – vagy szociális támogatásban egészen március 24-ig, amikor is egy humanitárius szervezet tudomást szerzett a kérelmezők körülményeiről, és kapcsolatba léptette őket egy ügyvéddel. Mindazonáltal, fogva tartásuknak sem az időtartamát, sem a szükségességét egészen március 26-ig nem vizsgálta bíróság. A kérelmezők ügyvédje ekkor fordult sürgősségi kérelemmel a créteil-i törvényszékhez, amely március 31-én határozatot hozott, „önkéntes szabadságelvonásként” értékelve a kérelmezők fogva tartását.

A kormány és a Bizottság meghatározása szerint nem állt fenn szabadságmegvonás, ennek alátámasztása érdekében különösen nagy hangsúlyt helyeztek arra a körülményre, hogy a kérelmezőknek lehetőségük lett volna arra, hogy kivonják magukat az intézkedés hatálya alól, és önszántukból visszautazzanak Szíriába, ahol – a francia kormány hivatalos tudomása szerint – a biztonságukat a szír hatóságok szavatolták volna.

A Bíróság úgy vélte, hogy annak pusztája lehetősége, hogy valaki önszántából elhagyhatja azt az országot, ahová azért érkezett, hogy ott menekültként éljen, nem zárja ki annak lehetőségét, hogy ne sérthetné meg ugyanezen állam a szabadságát, és az ahhoz való jogát, hogy bármelyik országot elhagyhatja, ide értve a saját országát is, mivel ezt az Egyezmény 4. Kiegészítő jegyzőkönyve is biztosítja. Az ország elhagyásának lehetősége egyébként is csak

elméleti lehetőségként jelenik meg, abban az esetben, ha más ország nem hajlandó, vagy nem tud hasonló szintű védelmet nyújtani.

A kérelmezők Szíriába való visszaküldése végül csak a francia és a szír hatóságok tárgyalásait követően volt lehetséges. Ami pedig a szír hatóságok által a kérelmezők biztonságára vonatkozóan adott biztosítékokat illeti, azokat – figyelemmel arra is, hogy Szíria nem csatlakozott a genfi egyezményhez – csupán a két ország közötti diplomáciai kapcsolatok függvényében lehet értékelni.

A Bíróság mindezek alapján arra a következtetésre jutott, hogy a kérelmezőknek a párizsi Orly repülőtér nemzetközi zónájában való fogva tartása az ott elszenvedett korlátozások miatt szabadságmegvonással volt egyenértékű. Ennél fogva a jelen ügyben alkalmazni kellett az Egyezmény 5. cikke 1. pontját.

1.3. Magyar helyzet. Nyilvánvaló, hogy ebben az ügyben nem a klasszikus őrizeti formák vizsgálatára került sor, így sem a 2007. évi II. törvény (a továbbiakban: Harmtv.) alapján elrendelt idegenrendészeti őrizetet, sem a 2007. évi LXXX. törvény (a továbbiakban: Met.) alapján elrendelt menekültügyi őrizetet nem szükséges áttekintenünk az Amuur Franciaország elleni ügye tanulságainak levonása szempontjából.

Annál inkább szükséges viszont a Met. 71/A. §-a szerinti határon lefolytatott eljárást megvizsgálnunk. Az ilyen eljárás során a menedékkérőt nem illeti meg a Magyarországon tartózkodás joga, viszont, talán ezt ellentételezendő, a jogalkotó nyolc napot biztosít a menekültügyi hatóságnak az eljárás lefolytatására. Ha erre mégsem kerül sor ennyi idő alatt, és eltelik négy hét a kérelem beadásától, akkor az idegenrendészeti hatóságnak engedélyt kell adnia az ország területére való belépésre. Ezen eljárás nem alkalmazható különleges bánásmódot igénylő személyekkel⁴³ szemben. A menedékkérőnek az esetleges bírósági felülvizsgálati eljárás idején is a tranzitzónában kell tartózkodnia.

A kérdés tehát az, hogy vonható-e ezen jogi helyzet és Amuur és társai helyzete között párhuzam. Annyiban igen, hogy a határon lefolytatott eljárás esetében a menedékkérők nem tudnak az ország területére belépni, annyiban viszont nem, hogy a Met. szabályai szerint esetükben a megérkezésüktől kezdve foglalkozik a menekültügyi hatóság a kérelmükkel.

⁴³ A Met 2. § k) pontja szerint különleges bánásmódot igénylő személy: a kísérő nélküli kiskorú vagy olyan kiszolgáltatott személy – különösen a kiskorú, az idős, a fogyatékkal élő személy, a várandós nő, a kiskorú gyermeket egyedül nevelő szülő, valamint a kínzást, nemi erőszakot vagy a pszichikai, fizikai vagy szexuális erőszak más súlyos formáját elszenvedett személy –, akiről helyzetének egyedi értékelését követően megállapítható, hogy sajátos szükségletekkel rendelkezik.

Hasonló a két helyzet abban is, hogy sérülhet az Egyezmény 4. kiegészítő jegyzőkönyve. Ugyanis tranzitónából Magyarország területét csak Szerbia irányába lehet elhagyni; úgy, hogy oda a menedékkérő csak irregulárisan tud belépni. Ez pedig egy olyan csapdahelyzetet jelent, amit az EJEB szabadságmegvonásként értékel a vizsgált jogesetben; még úgy is, hogy ott szállodai körülmények között töltöttek az érintett személyek huszonhét napot. Lehetséges, hogy a nyolc nap hosszúságú eljárási időtartam még a tranzitóna zord körülményeit figyelembe véve sem éri el azt a szintet, amelynél az EJEB mércéje szerint szabadságelvonásról beszélhetünk, azonban egy esetleges bírósági felülvizsgálati eljárás esetén minden bizonnyal megvalósulnak az Amuur-ügyben leírt körülmények. Komoly veszélye van tehát annak, hogy a határon lefolytatott eljárások révén Magyarország megsérti az Egyezmény 5. cikk 1. pontját.

2. Shamsa Lengyelország elleni ügye: embertelen, megalázó bánásmód tilalma⁴⁴

2.1. Az ügy körülményei. Egy testvérpárt, amelynek mindkét tagja líbiai állampolgár, Varsóban őrizetbe vettek, mivel nem volt tartózkodási engedélyük, sem olyan iratuk, aminek segítségével azonosíthatták volna őket a lengyel hatóságok. 90 napon belüli kiutasítást rendeltek el velük szemben, valamint ezzel párhuzamosan elrendelték az őrizetben tartásukat is a kiutaztatás megvalósulásáig. A hatóságok háromszor is megkísérelték a kiutasítás végrehajtását, mindannyiszor sikertelenül. A sikertelenség egyik oka az volt, hogy a testvérpár elutasította az együttműködést. A hatályos lengyel jog szerint a kiutaztatási döntést 90 napon belül végre kellett hajtani; a megadott határidő leteltekor – ha a végrehajtásra nem kerül sor addig – a kiutasított személy őrizetben tartása nem volt meghosszabbítható jogszerűen. A líbiai testvérpár panaszt emelt a fogva tartás ellen, mivel a lengyel hatóságok a jogszerű fogva tartás leteltét követően – 1997. augusztus 25. után – is őrizetben tartották őket. A hatóságok folytatták a kiutasítás végrehajtásának megvalósítására irányuló eljárást, és a kiutasítás érdekében történő fogva tartást a jogszabályi határidő lejártát követően is, egészen 1997. október 3-ig fenntartották; ekkor a testvérpárt orvosi vizsgálatra kórházba szállították, és ezzel megszűnt az őrizetük.

2.2. A döntés. A Bíróság ítéletében megállapította, hogy hosszabb időtartamú őrizet csak bíróság vagy más, ítélezésre felhatalmazott intézmény (kvázi-bíróság) által rendelhető el. Az 1997. augusztus 25-e és az október 3-a közzé eső fogva tartás mindenképpen sértette az

⁴⁴ Shamsa Lengyelország elleni ügye, 45355/99. és 45357/99. számú kérelmek, 2003. november 27., az ítélet francia nyelven elérhető: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-66036>. Az esetet a *Migrants in Detention* című kiadvány alapján ismertetem. 1.

Egyezmény 5. cikkét, ugyanis az Egyezményben foglalt jogszerűséget biztosító feltételek közül egyik sem valósult meg.

2.3. Magyar helyzet. Az esethez hasonló idegenrendészeti, illetve menekültügyi őrizet a hatályos magyar jogszabályok szerint 72 órára rendelhető el. Ezen túl a területileg illetékes járásbíróság hosszabbíthatja meg a fogva tartást. Ilyen módon az idegenrendészeti őrizet szabályozása⁴⁵ megfelel a Shamsa Lengyelország elleni ügy kapcsán az EJEB által megfogalmazott normának.

Vizsgálunk kell az Amuur Franciaország elleni ügyében feltárt helyzetet is; nevezetesen, hogy a Met. szerinti határon lefolytatott eljárás akár fogva tartásnak is minősülhet az EJEB gyakorlata alapján. A Shamsa-ügy ítélete szerint a tranzitónában töltött idő bírói kontroll nélküli fogva tartásnak számíthat, ennél fogva pedig egy ilyen eljárás, ha elhúzódik – például a felülvizsgálati eljárás miatt megvalósíthatja az EJEB gyakorlata szerinti jogszerűtlen fogva tartás tényállását.

Mindamellet fontos tanulsága az ügynek, hogy az őrizetbe vett személyek nem együttműködő magatartása önmagában nem ad alapot a hatóságnak az őrizet meghosszabbítására; ha ilyen alapon hosszabbítják meg az őrizetet, az önkényes fogva tartásnak minősülhet. Ennek a gyakorlatnak a veszélye a hatályos magyar jogszabályok alapján nem fenyeget.

3. Riad és Idiab Belgium elleni ügye: megalázó bánásmód (tíz éjszaka a repülőtéren)⁴⁶

3.1. Az ügy körülményei. A két kérelmező palesztin állampolgár. Panaszuk elsősorban a brüsszeli nemzeti repülőtér tranzitónájában történő fogva tartás – ami a belga területre történő jogszerűtlen belépés jogkövetkezménye volt – körülményeire vonatkozott. Mindkét kérelmező menekültstátuszért folyamodott, de a kérelmüket néhány nap alatt elutasította az illetékességgel és hatáskörrel rendelkező belga hatóság.

3.2. A döntés. Az EJEB ítéletében úgy döntött, hogy a kérelmezők tíz napnál hosszabb idejű őrizete a tranzitónában kimeríti az embertelen és megalázó bánásmód tényállását, így sérti az Egyezmény 3. cikkét. Természeténél fogva a repülőtéri tranzitóna csak nagyon rövid időtartamú tartózkodásra lehet alkalmas. A szóban forgó repülőtéri tranzitónában uralkodó körülmények extrém mértékben fokozhatják a magány érzését, a létesítménynek nincs

⁴⁵ Lásd Harmtv. 54–60. §.

⁴⁶ Riad és Idaiab Belgium elleni ügye, 29787/03 és 29810/03. számú kérelmek, 2008. január 24. Az ítélet angol nyelven elérhető: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-108395>. Az eset lényegét a *Migrants in Detention* című gyűjtemény alapján ismerttettem; azzal, hogy egy bizonyos kérdésre az ítélet szövege alapján külön kitérek.

szabadtéri része, amely alkalmas lenne sétára vagy egyéb testmozgásra, nincs külön étkező részlege, nem áll rendelkezésre rádió vagy televízió, ami kapcsolatot biztosítana a külvilággal. A létesítmény semmiképpen sem alkalmas arra, hogy oda hatósági intézkedés következtében tíz napnál hosszabb időtartamra zárjanak be embereket.

Ki kell emelnünk az esettel kapcsolatban az ítélet 64. pontját, mely szerint a kérelmezők külön felhívták arra a figyelmet, hogy a belga kormány csak „játszik a szavakkal”, amikor arról beszél az eljárás során, hogy a tranzitzoneba szállítás tulajdonképpen szabadítást jelent. Alátámasztja ezt az álláspontot az, hogy a független szervezetek képviselőiben odalátogatók mindegyike őrizetként beszélt a tranzitzoneáról.

Az eset a fogvatartási helyszínekre vonatkozó minimumelvárások szempontjából is mérvadó. Az EJEB ítélete szerint nem megalapozott az állítás, hogy a megalázó bánásmód szándékos volt a hatóságok részéről, azonban az embertelen bánásmód tényállásának megvalósulása szempontjából csak az számít, hogy a fogvatartási körülmények súlyos mentális sérülést okoztak a kérelmezőknek, akik ez által megaláztatást éltek át, és sérült az emberi méltóságuk.

3.3. Magyar helyzet. A belga repülőtéri tranzitzonea és a magyar jogban a határon lefolytatott eljárás helyszínéül szolgáló tranzitzonea fogalmilag nem ugyanaz, mégis érdemes a hasonlóságokat szem előtt tartani. A tranzitzonea mindkét esetben olyan létesítmény, ahol az eljárást lefolytató állam területére való belépés előtt tartózkodnak az eljárás alá vontak. Emiatt is érdemes az EJEB azon megfontolását szem előtt tartani, hogy azért is tekinthetünk valamit őrizetnek, mert arról független megfigyelők őrizetként beszélnek. Ez tovább erősíti az Amuur Franciaország elleni ügye kapcsán már kifejtett, a határon lefolytatott eljárással kapcsolatos aggodalmakat, mivel a bírósági eljárásban van jelentősége a nemzetközi szervezetek véleményének.

4. Nolan és K. Oroszország elleni ügye: megalázó bánásmód (kilenc óra egy repülőtéri cellában)⁴⁷

4.1. Az ügy körülményei. A kérelmező, aki az Amerikai Egyesült Államok állampolgára, panaszt nyújtott be, mivel hosszabb oroszországi tartózkodást követő rövid külföldi távollét után 2002. június 2-án az orosz hatóságok kilenc órán keresztül fogva tartották őt és fiát, K.-t egy – a Seremetyjevói Nemzetközi Repülőtéren található – cellában. Annak ellenére nem

⁴⁷ Nolan és K. Oroszország elleni ügye, 2512/04. számú kérelem, 2009. február 12. Az ítélet angol nyelven elérhető: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-91302>

engedték a hatóságok a kérelmezőt visszatérni orosz területre, hogy rendelkezett érvényes orosz vízummal.

4.2. *A döntés.* Az EJEB értékelése szerint az, hogy a kérelmezőnek kötelező volt az éjszakát a moszkvai repülőtér tranzitsarnokában tölteni, kimeríti a szabadságtól való megfosztás fogalmát, és mindezt az orosz hatóságok felelősségre vonhatóak. A fogva tartás jogi alapjául az orosz jog részét képező „Határátlépési Útmutató” szolgált, amely a kérelmező számára nem volt megismerhető, illetve nem tartalmazott kiszámítható következményeket, így az EJEB arra a következtetésre jutott, hogy az orosz nemzeti jog szerint a kérelmező számára nem állt rendelkezésre megfelelő jogvédelem a szabadságtól való önkényes megfosztással szemben. Ezzel az orosz hatóságok megsértették az Egyezmény 5. cikkét, a szabadsághoz és biztonsághoz való jogot.⁴⁸

A fogva tartás megvalósulása szempontjából kulcsfontosságú az EJEB ítéletének azon fordulata, amely szerint „[a kérelmező] akarata ellenére nem hagyhatta el azt a szobát, amelyben elhelyezték”.⁴⁹ Eszerint a helyváltoztatás korlátozása a kulcs a szabadságtól való megfosztás vizsgálata tekintetében. Külön megerősíti a Bíróság, hogy a nem egyértelmű, illetve a bárki által nem hozzáférhető szabályok alapján történő szabadságtól való megfosztás sérti az Egyezmény 5. cikkének 1. pontját. A bírósági eljárás hiányát azonban az EJEB a fogva tartás rövid, mindössze kilenc órányi időtartama miatt nem vizsgálta.

4.3. *Magyar helyzet.* A Harmtv. 54. § (1) bekezdése engedélyezi a harmadik országbeli személy őrizetének az elrendelését, ha az érintett:

- „a) a hatóság elől elrejtőzött, vagy a kitoloncolás végrehajtását más módon akadályozza,*
- b) a távozást megtagadja, vagy más alapos ok miatt feltehető, hogy a kiutasítás végrehajtását késlelteti vagy megghiúsítja, illetve szökésének veszélye áll fenn,*
- c) a kötelező tartózkodásra kijelölt helyen előírt magatartási szabályokat súlyosan vagy ismételten megsértette,*
- d) a számára előírt hatóság előtti megjelenési kötelezettséget felszólításra sem teljesítette, és ezzel akadályozza az idegenrendészeti eljárás lefolytatását, vagy*
- e) szándékos bűncselekmény elkövetése miatt kiszabott szabadságvesztés-büntetésből szabadult.”*

⁴⁸ Az ügyet a *Migrants in detention* kiadvány alapján ismertetem.

⁴⁹ Az eredetiben: „[...] he was unable to leave of his own will the room in which he had been placed” – § 96.

Láthatjuk, hogy olyan jellegű bizonytalanság nem jelenik meg a szövegben, ami a Nolan-eset alapjául szolgált.

A Met. 31/A. § alapján elrendelhető őrizetre a következő okok szolgáltathatnak jogalapot:

- a) az elismerését kérő személyazonossága, illetve állampolgársága nem tisztázott, ennek megállapítása érdekében,
- b) az elismerését kérő kiutasítása iránt eljárás folyik és objektív kritériumok alapján bizonyítható – ide értve, hogy a kérelmezőnek ezt megelőzően lett volna lehetősége nemzetközi védelem iránti kérelmet előterjeszteni –, vagy alapos okkal feltételezhető, hogy a kérelmező kizárólag azért folyamodik nemzetközi védelemért, hogy késleltesse vagy megghiúsítsa a kiutasító határozat végrehajtását,
- c) a menedékjog iránti kérelem alapjául szolgáló tények és körülmények megállapítása érdekében, ha e tények és körülmények az őrizet mellőzése esetén – különösen amennyiben az elismerést kérő szökésének veszélye fennáll – nem megállapíthatók,
- d) az elismerését kérő őrizetbe vétele a nemzetbiztonság vagy a közrend védelme érdekében szükséges,
- e) a kérelem előterjesztésére repülőtéri eljárásban került sor, vagy
- f) dublini átadás végrehajtása érdekében szükséges, és komoly veszély áll fenn a szökésre.”

Itt is világosak a fogva tartás lehetséges okai, bár a d) pont szerinti nemzetbiztonsági ok komoly veszélyt rejt magában.

Érdemes megfontolni a magyar joggyakorlat szempontjából azokat a jogintézményeket, intézkedéseket amelyek a helyváltoztatás korlátozásának elrendelése vagy hatósági intézkedés kapcsán relevánsak. Ilyen jogintézmény a határon lefolytatott eljárás esetében, bár ott a szabad mozgás tere jóval nagyobb, mint Nolané volt a vizsgált ügyben. Továbbá hasonló intézkedés, amikor egy hatóság a túlterheltség miatt arra kényszerül, hogy úgynevezett gyűjtőpontokon tartsa a menedékkérőket, illetve menedéket nem kérő irreguláris határátlépőket. Láthattuk, hogy a kilencórányi kényszerszállítást az 5. cikk megsértéseként értékelte a Bíróság, így célszerű végiggondolni egyrészt a gyűjtőpontokon vagy más helyszíneken elrendelt kötelező tartózkodás jogalapját, másrészt az eljárás alá vont személyek számára biztosított mozgásteret, amennyiben a kényszerű ott-tartózkodásuk hosszú órákig tart.

A hosszú idejű jogellenes fogva tartás veszélye állhat fenn a Met. 72. §-a szerint repülőtéren eljárás esetében, hiszen itt – a vizsgált orosz gyakorlattal szemben – megismerhető és következetes a vonatkozó szabályozás, de a hatóság saját jogkörben nyolc napra rendelheti el a helyváltogatás korlátozását, ami – mint már több ízben láthattuk – a körülményektől függően sértheti az Egyezmény 5. cikkét.

5. Khlaifia és mások Olaszország elleni ügye: zsúfolt, szűk helyszín jelentősége⁵⁰

5.1. Az ügy körülményei. Az ügy a kérelmezők lampedusai, majd ezt követően egy hajó fedélzetén foganatosított őrizetére vonatkozik, illetve a Tunéziába történt repatriálásukra. A kérelmezők 2011 során értek partot Olaszországban, az Arab Tavasz néven ismert eseményeket követően.

5.2. A döntés. A Kamara ítéletében megállapította, hogy Olaszország megsértette az Egyezmény 5. cikkének 1., 2. és 4. bekezdéseit, azaz a szabadsághoz és biztonsághoz való jogot, valamint a haladéktalan tájékoztatáshoz és a rövid határidőn belüli bírósági döntéshez való jogot őrizetbe vétel esetén. Mindemellett, az Egyezmény 13. cikkét is sérülni látta a Kamara, mivel jogsértések esetén nem volt megfelelő lehetőség a jogorvoslatra.⁵¹

A Kamara megállapította a negyedik jegyzőkönyv 4. cikkének – amelynek értelmében tilos a külföldiek kollektív kiutasítása – sérelmét is, mivel a belépést megtagadó döntésben semmilyen egyéniesített szempontot nem érvényesítettek az olasz hatóságok. A személyazonosság megállapítására irányuló eljárást sem a kollektív kiutasítás elkerülésének céljával alkalmazták. Jellemző, hogy az érintett időszakban nagy számú tunéziai állampolgárt utasítottak ki hasonló gyorsított eljárás keretében.

Az ügyben a fogva tartás jogalapja (4. cikk) és az embertelen, megalázó bánásmód (3. cikk) megsértése releváns leginkább. A fogva tartás jogalapja vonatkozásában az olasz kormány azzal érvelt, hogy valójában a kérelmezők nem is voltak őrizetben. A tengerből kimentett személyek számára kijelölt szálláson helyezték el őket, viszonylag szigorú eltávozási szabályok mellett. Ezt illetően a Kamara döntése azon a szemponton alapult, miszerint nem meggyőző az a kormányzati érv, hogy a kérelmezők nem cellákban voltak elhelyezve. A lényeg az, hogy a tábor területét nem hagyhatták el. A Kamara szerint ez a körülmény megvalósítja a szabadságelvonás fogalmát.

⁵⁰ Khlaifia és mások Olaszország elleni ügye [Nagykamara], 16483/12. számú kérelem, 2015. szeptember 1. Az ítélet angol nyelven elérhető: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-157277>

⁵¹ Az ügyet a *Migrants in detention* kiadvány alapján ismertetem.

Az olasz kormány arra is hivatkozott, hogy a fogva tartás – amennyiben az EJEB szerint annak minősül a vizsgált szabadságelvonás – megfelelő jogalapon nyugszik, mivel annak alapja az Olaszország és Tunézia között létrejött kormányközi megállapodás. A Kamara szerint ez nem elégséges jogalap, hiszen ezen megállapodás nem volt megismerhető és így előre látható a kérelmezők számára. Az 5. cikk 2. bekezdése több okból is sérült: az olasz hatóságok a szabadságelvonás pontos okáról nem tájékoztatták a kérelmezőket, és nem közölték velük időben az információkat. Nem nehéz ennek a helyzetnek a részleteit elképzelni, ha tudjuk, hogy az olasz kormány szerint egyáltalán nem is történt fogva tartás. Természetesen ebből a körülményből is fakad, hogy az intézkedés ellen nem volt lehetőség jogorvoslatra sem.

A Kamara nem állapította meg a 3. cikk, vagyis az embertelen és megalázó bánásmód tilalmának megsértését a hajón történő fogva tartás vonatkozásában; megállapította viszont a Contrada Imbriacola-i fogvatartási hely tekintetében. Ezen egyezményesértést illetően a Kamara figyelembe vette, hogy Olaszország 2011-ben – az Arab Tavasz néven ismert események folytán – rendkívüli humanitárius krízissel kényszerült szembenézni, amikor Lampedusa szigetén rövid idő leforgása alatt 55 298-an – köztük a kérelmezők – értek partot.

A 3. cikk sérelmével kapcsolatban a legérdekesebb az, hogy a Kamara elismeri Lampedusa szigetének rendkívüli leterheltséget. Nem vonja kétségbe azt sem, hogy az érkező migránsok elhelyezésére irányuló lampedusai erőfeszítések is rendkívüliek voltak. Azonban ezen tények nem mentik fel az adott államot azon kötelezettsége alól, hogy emberhez méltó körülményeket biztosítson minden esetben, amikor személyek szabadságát vonja el. A Contrada Imbriacola-i központban tapasztalható túlszűfolttság – amit különböző jelentések támasztanak alá – mindenképpen elérte az embertelen, megalázó bánásmód szintjét. A hajókon történő fogva tartás során azonban nem sérült a kérelmezők számára az Egyezmény által biztosított jog.

5.3. Magyar helyzet. Ez az ítélet két fontos dologra hívja fel a figyelmet a magyar jogszabályok kapcsán. Az egyik az, hogy minden szabadságelvonás fogva tartást jelent, ami meghatározott helyre kényszeríti az adott személyt. Ilyen szempontból érdemes ismét végiggondolni a tranzitónák jogi helyzetét. Fontos továbbá a fogva tartásra vonatkozó előzetes vagy azonnali tájékoztatás megvalósulását, illetve a tájékoztatás minőségét is figyelembe venni, valamint a döntéssel szembeni jogorvoslat lehetőségét is értékelni.

A második tanulság, hogy a rendszer nagymértékű leterheltsége sem menti fel az államokat az alól, hogy a fogvatartottak számára elviselhető (emberhez méltó) körülményeket

biztosítsanak. Ez a gyakorlatban két következtetéshez vezet: (i) vagy ne vonja el az az adott állam az érintett személyek szabadságát; (ii) amennyiben elvonja, rendelkezzen megfelelő kapacitásokkal az emberhez méltó elhelyezéshez. Megjegyzendő, hogy 2015 nyarán, Rószkén, az úgynevezett rendőrségi gyűjtőponton alkalmaztak rövid ideig tartó szabadságelvonást a Magyarországra érkező migránsokkal, illetve menekülőkkel szemben, amihez a kapacitás nem volt megfelelő. Kérdéses, hogy hogyan ítélné meg az EJEB a fogva tartott személyek itt töltött 12-36 óráját.¹⁴

6. Dougoz Görögország elleni ügye:⁵² a fogva tartás körülményeinek színvonala⁵³

6.1. Az ügy körülményei. A szír állampolgár kérelmezőt rendőrségi őrizetbe vették Görögországban arra az időtartamra, amíg a Szíriába történő kiutaztatásának előkészítése folyamatban volt. Több hónapot töltött ezen az alapon a drapetszonai rendőrségen, ahol állítása szerint túlszűfolt körülmények között volt fogva tartva egy piszkos cellában, elégtelen higiénés és alvási körülmények között; nem volt meleg víz, friss levegő és természetes fény sem, illetve nem állt a rendelkezésére udvar, ahol testmozgást végezhetett volna. 1998 áprilisában átszállították a rendőrségi központba, ahol állítása szerint a körülmények a korábbiakhoz hasonlóak voltak, annyi különbséggel, hogy itt már érte természetes fény, és megfelelő mennyiségű meleg vízhez jutott. 1998. december 3-ig – a kitoloncolás napjáig – tartották ezen a helyen.

6.2. A döntés. Az EJEB megítélése szerint az őrizet körülményei mind a rendőrségi központban, mind a drapetszonai rendőrségen megvalósították az embertelen bánásmódot, különös tekintettel a súlyos túlszűfoltásra és a megfelelő alvóhely hiányára, valamint az indokolatlanul hosszú időre, amit a kérelmező az őrizetben töltött. Ezzel sérült az Egyezmény 3. cikke.

Az EJEB nem határoz meg konkrét minimumfeltételeket az őrizet körülményeire tekintettel, azonban fontos momentum az esettel kapcsolatban, hogy az EJEB-ítélet figyelembe veszi,

⁵² Dougoz Görögország elleni ügye, 40907/98. számú kérelem, 2001. március 6. Az ítélet angol nyelven elérhető: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-59338>. Az ítéletet a *Migrants in detention* kiadvány alapján ismertetem, de bizonyos részek bemutatásához az ítélet angol nyelvű szövegét is felhasználtam.

⁵³ Erről a problémáról bővebben: FAZEKAS Tamás – TÓTH Balázs (2016): Felelős kormány így nem bánik (el) menekülőkkel és rendőrökkel. http://helsinkifigyelo.blog.hu/2015/09/10/felelos_kormany_igy_nem_banik_el_menekulokkal_es_rendorokkal

hogy egy korábbi CPT-jelentés⁵⁴ is fogva tartásra alkalmatlannak helyszínek minősítette a drapetszonai rendőrséget.⁵⁵

Mindamellet, az Egyezmény 5. cikkének sérelmét is megállapította az EJEB, mivel az őrizet hossza, jogszerűsége és az őrizettel szembeni jogorvoslati lehetőségek nem érték el az EJEB által kívánatosnak tartott szintet. A Bíróság mindenekelőtt nem tekintette jogszerűnek az ügyész által elrendelt fogva tartást.

6.3. *Magyar helyzet.* A magyar jogot illetően az őrizeti körülményeket kellene vizsgálnunk, ami lehetséges jogszabályok alapján is, ám igazán célszerűnek a valóságos helyzetek értékelése tűnik. Erre teszünk alább rövid kiséretet, mind az idegenrendészeti-, mind a menekültügyi őrizet végrehajtását tekintve.

A Magyar Helsinki Bizottság (a továbbiakban: MHB) 2015-ben járt a Kiskunhalasi Őrzött Szálláson, ahol a látogatás idején idegenrendészeti őrizet végrehajtása folyt. Tapasztalataikat, illetve a problematikusnak talált jelenségeket jelentésben rögzítették.⁵⁶ A jelentésben közöltek több ponton is felidézhetik a Dougoz-ügyben felmerült problémákat. Az MHB nem találta megfelelőnek a szabad levegőn tartózkodás lehetőségének biztosítását.⁵⁷ Az őrzött szállás épületei közül csak az egyikben volt lehetőség tisztálkodásra. A jelentés arra hívja fel a figyelmet, hogy az elhanyagolt infrastrukturális környezet révén sérülhet a fogvatartottaknak az Egyezmény 3. cikkében rögzített joga.

Az azóta bezárt debreceni menekültügyi őrzött szállást monitorozta 2015 januárjában az Alapvető Jogok Biztosának Hivatala (továbbiakban: AJBH), a kínzás és embertelen bánásmód megelőzése szempontjából.⁵⁸ A jelentés részletes ismertetése nélkül elmondható, hogy a Dougoz-ügyhöz hasonló problémák nem merültek fel az őrizet kapcsán; noha akadt egyébként olyan probléma, amelynek esetében az AJBH felhívta a figyelmet az embertelen bánásmód

⁵⁴ Ld.: COUNCIL OF EUROPE (1994): *Report to the Government of Greece on the visit to Greece carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 14 to 26 March 1993*. Strasbourg/Athens, 1994. november 29, <https://rm.coe.int/16806964c9>

⁵⁵ Dougoz Görögország elleni ügye § 46.

⁵⁶ MAGYAR HELSINKI BIZOTTSÁG (2015): Jelentés a Magyar Helsinki Bizottság 2015. április 28-i látogatásáról a Bács-Kiskun Megyei Rendőr-Főkapitányság Kiskunhalasi Őrzött Szállásán. http://helsinki.hu/wp-content/uploads/MHB_kiskunhalasi-monitoroz%C3%B3-latogatas_20150428_FINAL_anonim.pdf

⁵⁷ „A Bizottság álláspontja szerint az udvar valóban alkalmatlan arra, hogy ott bármilyen értelmes szabadidős vagy sport tevékenységet végezhesse az őrizetese. Különösen problematikus, hogy a fedett helyen az eget és napsütést sem lehet látni. [...] Az alsó szinten az öt zárkára egy WC jut, ahol folyik a víz és nincs villany a tükrös mosdóhelyiségben. Az egész épületrész piszkos és elhanyagolt.” MHB (42. lj., 5.).

⁵⁸ ALAPVETŐ JOGOK BIZTOSÁNAK HIVATALA (2015): *Az alapvető jogok biztosának – mint OPCAT nemzeti megelőző mechanizmus – Jelentése az AJB-366/2015. számú ügyben*, Budapest, 2015. április, https://www.ajbh.hu/documents/10180/1957691/Jelent%C3%A9s+a+debreceni+menek%C3%BClt%C3%BCgyi+k%C3%B6zpont+OPCAT+1%C3%A1llogat%C3%A1s%C3%A1r%C3%B3l+366_2015/aed5a744-57d1-4e43-855e-02402c7f2568?version=1.0

megvalósulásának veszélyére. Főleg az egészségügyi ellátáshoz, az őrsemélyzet tagjainak neméhez, a közösségi programok szervezéséhez és az őrizetben lévő személyek használatára rendelt helyiségek igénybevételéhez kapcsolódtak észrevételek.

Ezen információk alapján a menekültügyi őrizetek jobb állapotban lévőnek tűntek 2015-ben az idegenrendészeti őrizeteknél. Fontos, hogy a hatóságok abban az esetben, ha egy személyt megfosztanak a szabadságától, kötelezően ügyelniük kell az illető személy életterének körülményeire. Ez folyamatos figyelmet és felülvizsgálatot követel infrastrukturális szempontból, valamint célszerű naprakészen követni az EJEB esetjogát, hogy véletlenül se valósulhasson meg egy fogvatartási helyszínen embertelen bánásmód a körülményekből fakadóan.

*7. S. D. Görögország elleni ügye: a fogva tartás körülményei*⁵⁹

7.1. Az ügy körülményei. A török állampolgár kérelmező két hónapra őrizetbe került egy határőrizeti állomáson Görögországban, miután jogosulatlanul lépett az ország területére. Az őrizet időtartama alatt nem volt lehetősége arra, hogy kimenjen az épületből, vagy arra, hogy telefonáljon, továbbá nem jutott takaróhoz, tiszta ágyneműhez és meleg vízhez sem.

7.2. A döntés. Az EJEB ítéletében megállapította, hogy a kérelmező menedékkérőként olyan feltételek között volt fogva tartva, hogy az embertelen bánásmódnak minősül, és ezzel sérült az Egyezmény 3. cikke. A kérelmező két hónapot töltött egy konténerben, anélkül, hogy lehetősége lett volna a szabad levegőn tartózkodni és telefonálni, illetve anélkül, hogy tiszta ágynemű és megfelelő higiénés eszközöket kapott volna. Ezt követően a kérelmező további hat napot töltött bezárva egy másik helyen volt, elfogadhatatlan körülmények között, amelyeket a CPT később jelentésében is leírt.⁶⁰

7.3. Magyar helyzet. Az S.D. Görögország elleni ügye kapcsán meg kell vizsgálnunk a magyar fogvatartási helyszíneken a meleg vízhez, a telefonhoz (kommunikációs eszközhöz) és a tiszta ágyneműhez való hozzáférést.

Az idegenrendészeti őrzött szállások működését a Rendőrség őrzött szállásainak szabályzatáról szóló 43/2008. (OT 25.) ORFK utasítása szabályozza (amelyet az 51/2010. (OT 30.) ORFK utasítás egészített ki); ennek 19. pontja szerint „[a] fektetési anyag (pl.: pléd, párna, matrac) huzatainak cseréjét és a törülközőváltást kéthetente, a fektetési anyag

⁵⁹ S.D. Görögország elleni ügye, 53541/07. számú kérelem, 2009. június 11. Az ítélet francia nyelven elérhető: [http://hudoc.echr.coe.int/eng#{\"dmdocnumber\":\"851149\", \"itemid\":\"001-93034\"}](http://hudoc.echr.coe.int/eng#{\). Az ítéletet a *Migrants in Detention* 3. kiadvány alapján ismertetem. (4.)

⁶⁰ Ld. CPT jelentés (40. lj.).

fertőtlenítő tisztítását félévente (indokolt esetben gyakrabban) kötelező végrehajtani.” E szerint a magyar jog kielégítően szabályozza a tiszta ágynemű biztosítását.

A 79. pont szerint *„[a]z őrizetek napi tisztálkodását a lakótérben kialakított közös vizesblokkokban, férfiakat a nőktől elkülönítetten, valamint a hálókörletekben kiépített vizesblokkokban a napirendnek megfelelően – legalább 10 perces időtartamban – kell biztosítani”.* Ez alapján a higiénés feltételek is megfelelő szintűek lehetnek, noha ez természetesen nagyban függ a vizesblokk minőségétől is. A 17. pont értelmében a vizesblokkban kötelező a hideg-meleg vizes kifolyó biztosítása – megjegyzendő, hogy célszerű lenne a „működő vízcsap” fordulat alkalmazása az egyértelmű végrehajtás érdekében.

A 87. pont szerint *„[a]z őrizetek részére nyilvános távbeszélő állomás használatának lehetőségét kell biztosítani, amelyet az őrzött szálláson kell elhelyezni úgy, hogy a beszélgetés biztonsági okból ellenőrizhető legyen”.* Mivel itt a szabály egyértelműen a használat lehetőségének biztosításáról rendelkezik, megállapíthatjuk, hogy ez a megoldás akkor jelenti a telefonálás valós lehetőségét, amennyiben a nyilvános távbeszélő keresztül bonyolított hívások díját az őrizetek meg tudják fizetni.

A jogszabály külön fejezetet tartalmaz a szabad levegőn tartózkodás megoldására, ennek lényege az utasítás 98. pontjában található. E szerint *„[b]iztosítani kell, hogy az őrizet naponta legalább 1 óra időtartamban – az erre a célra kialakított, őrzésbiztonsági szempontból megfelelő, biztonsági kerítéssel körülhatárolt sétáló udvaron – szabad levegőn tartózkodhasson”.* A szabályozás e szempontból is megfelel az S.D.-ügyből fakadó kívánalmaknak.

A menekültügyi őrizet esetében a menekültügyi őrizet végrehajtásának szabályairól és a menekültügyi óvadékról szóló 29/2013. (VI. 28.) BM rendelet az irányadó. Ez nem rendelkezik külön az ágynemű (fektetési anyag) cseréjéről. Mindössze annyit találunk a rendelet 5. § (2) bekezdésében, hogy *„[a] menedékkérőt a befogadás napján el kell látni étkezési, tisztasági és ágyfelszereléssel, valamint ágyneművel. Az ágynemű és a tisztasági csomag cseréjének szabályozási hiányossága aggodalomra adhat okot, annak ellenére, hogy további releváns szabályozás is található a rendeletben: Az elismerését kérő számára a megfelelő személyi felszerelési tárgyakat [...] a tisztálkodáshoz, valamint a lakóhelyiség tisztaságának fenntartásához szükséges eszközöket a menekültügyi őrzött befogadó központ biztosítja. Az elismerését kérő [...] az általa használt lakóhelyiség tisztán tartásáról maga gondoskodik, az ehhez szükséges feltételeket a menekültügyi őrzött befogadó központ*

biztosítja.” Kívánatos lenne a megfelelő személyes felszerelési tárgyak tisztázása; a pontosabb szabályozás a szükséges eszközök tételes rögzítése révén.

A 29/2013. BM (VI. 26.) rendelet nem tartalmaz részletes szabályokat a meleg vízre vonatkozólag – bár azt egyértelműen rögzíti a 16. § (1) bekezdésben, hogy a zuhanyzóhelyiség a lakótér részét képezi –; ezzel is elmarad az idegenrendészeti őrizet szabályainak részletességétől. A BM rendelet 6. § (2) bekezdés d) pontja szerint a napirendben kell meghatározni a távbeszélő állomások és az internethasználatra alkalmas eszközök használatának idejét. Ezt úgy érthetjük, hogy valamilyen módon, valamilyen időtartamban biztosítani kell a telefon, illetve internethasználati lehetőségeket is. A távbeszélő használatának joga azonban korlátozható a 11. § szerint. A korlátozás feltehetően kiterjed az internet használatára is. Amennyiben a gyakorlat szintjén valóban így van, szükséges volna erről külön rendelkezni a jogszabályban. Továbbá, szükséges lehet a korlátozás jogalapjának részletes tisztázása, valamint a korlátozás mértékének, illetve időtartamának a rögzítése is.

A szabad levegőn tartózkodás jogáról a következőképpen rendelkezik a 29/2013. BM rendelet 8. §-a: *„Az elismerésüket kérők elkülönített elhelyezését szolgáló lakóhelyiségen kívül lévő közösségi és étkezésre szolgáló helyiséget, valamint a szabadlevegőn tartózkodás céljából kialakított udvart az elismerésüket kérők nemüktől függetlenül egy időben használhatják, a szociális munkások által szervezett közösségi programokon részt vehetnek.”* Ez több jogosultságot jelent annyiban, hogy kifejezetten rendelkezik a szervezett közösségi programokról; ugyanakkor kevesebb annyiban, hogy nem határozza meg a szabad levegőn töltött idő minimumát. Ez utóbbi hiányosság aggodalomra adhat okot.

Összességében: a menekültügyi őrizetre vonatkozóan – az S.D. Görögország elleni ügyéből fakadó kívánalmak alapján – részletesebb szabályokat várhatóak el. Lehetséges, hogy ez a részletezettség az egyes intézmények házirendjében vagy a végrehajtás gyakorlatában megvalósul, azonban – az Egyezményesértés megállapításának elkerülése érdekében – kívánatos volna a rendeleti szintű szabályozás ezen a téren.

A határon lefolytatott eljárás esetében a körülmények vizsgálata is releváns lehet; mivel azonban ezen a téren nincs jogszabályi szintű szabályozás, a szisztematikus vizsgálat nem illeszkedne a jelen elemzés struktúrájába.⁶¹

8. A.A. Görögország elleni ügye: a fogva tartás körülményei⁶²

⁶¹ POLLET, Kris –MOUZOURAKIS, Minos (2015): *Crossing the boundaries. The new asylum procedure at the border and restriction to accessing protection in Hungary*, Brüsszel, ECRE–AIDA.
http://www.asylumineurope.org/sites/default/files/resources/crossing_boundaries_october_2015.pdf

8.1. *Az ügy körülményei.* A kérelmezőt, aki palesztin állampolgár, a görög parti őrség vette őrizetbe, miután elmenekült egy libanoni menekülttáborból, és elrendelték a kitoloncolását a származási országába. A kérelmező panasszal élt a szamoszi őrizet körülményei miatt. Panaszai a következők voltak: az őrizeteseeknek az igen szennyezett padlón kellett étkezniük, valamint sokszor aludniuk is; a folyosókon halmokban állt a szemét; az étel nem volt megfelelő, illetve nem higiénikus körülmények között készítették; tetvek és a bőrbetegségek terjedtek; az ablakok be voltak deszkázva; a vécéként is szolgáló zuhanyzóban nem volt meleg víz; az udvar aprócska volt, és oda az őrszemélyzet szeszélyétől függően mehettek ki az őrizeteseik; nem lehetett telefonálni; az épület túlzsúfolt volt, az előírányzott 100 őrizetes helyett 140-190 személyt tartottak benne fogva.

8.2. *A döntés.* Természetesen – ahogyan az a korábban elemzett jogesetektől is következik – az EJEB a fentiekben ismertetett körülmények miatt megállapította az Egyezmény 3. cikkének megsértését. Továbbá, az EJEB figyelembe vette, hogy a hatóságok nem tettek meg minden tőlük telhetőt azért, hogy a kérelmező megfelelő egészségügyi ellátásban részesüljön. Az őrizetet ellátó intézményben uralkodó áldatlan állapotokat a kérelmező által előadottak mellett görög civil szervezetek és nemzetközi szervezetek jelentései is alátámasztották.

Mindemellett az EJEB azt is egyezményesértőnek találta, hogy a görög bíróságoknak csak korlátozottan volt jogköre az őrizet megszüntetésére. Ez ugyanis sérti az 5. cikk 4. bekezdését. Az EJEB megítélése szerint az 5. cikk 1. bekezdése is sérült, mivel nem egyértelmű, hogy miért volt szükség a kérelmező fogva tartására. 2007. június 12. és augusztus 6. között a kérelmező menedékkérő volt, így a fogva tartásához ebben az időszakban – a kitoloncolás felfüggesztése miatt – nem volt megfelelő jogalap. Továbbá, a háromhónapnyi fogva tartás egyébként sem volt kellőképpen megalapozott az EJEB döntése szerint.⁶²

8.3. *Magyar helyzet.* A 3. cikk sérelmét illetően fentebb már áttekintettük a magyar jogszabályokat, továbbá – részben – az őrizet végrehajtására alkalmas magyarországi helyszíneken feltárt állapotokat is ismertettem. Mindezek alapján elmondható, hogy az EJEB által ebben az ügyben felállított kritériumoknak megfeleltek a magyarországi őrzött szállások 2016-ban.

⁶² A.A. Görögország elleni ügye, 12186/08. számú kérelem, 2010. július 22. Az ítélet francia nyelven elérhető: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-100014>. A jogesetet a *Migrants in detention* kiadvány alapján ismertetem. (5.)

⁶³ Ld. az EJEB sajtóközleményét (2010. július 22.) az A.A. Görögország elleni ügyében hozott ítéletről: <http://hudoc.echr.coe.int/app/conversion/pdf/?library=ECHR&id=003-3207194-3576530&filename=003-3207194-3576530.pdf>

Az 5. cikk 4. bekezdésének sérelméhez kapcsolódóan szintén áttekintettük már a magyar jogszabályokat. Ez alapján azt mondhatjuk, hogy a bíróságoknak megfelelő jogkörük van ahhoz, hogy a nem jogszerű őrizetet megszüntessék. De a gyakorlat mégis azt mutatja, hogy az idegenrendészeti őrizet megszüntetését a bíróságok az idegenrendészeti hatóság hatáskörébe utalják.⁶⁴

A bírósági gyakorlat elemzésének eredményei azonban aggodalomra adhatnak okot; problematikus például az a gyakorlat, amelyet a Kúria joggyakorlat-elemző csoportjának összefoglalója már 2013-ban is említ: *„Az aktavizsgálatok alapján megállapítható, hogy a bíróságok a felülvizsgálat során azt vizsgálják, hogy az őrizet elrendelésekor figyelembe vett körülményekben és tényekben van-e változás. A bíróságok semmilyen formában nem vizsgálják azt – különösen mert általában nincs is rá indítvány –, hogy a kiutasítás végrehajtása érdekében a hatóság milyen intézkedéseket tett és van-e reális esélye annak, hogy a végrehajtásra eredményesen sor kerüljön. A magyar hatóságok és bíróságok gyakorlata rendre figyelmen kívül hagyja, hogy az idegenrendészeti őrizet egyetlen célja és jogalapja, hogy a külföldi a kiutasítás végrehajtásának pillanatában »rendelkezésre álljon«.*”⁶⁵ Ha semmilyen formában nem vizsgálják a kiutasítás megvalósíthatóságát, az megvalósíthatja – az A. A.-ügyben ismertetett tények tükrében – az Egyezmény 5. cikk 4. bekezdésének sérelmét.

A menekültügyi őrizet esetében hasonló problémák fedezhetők fel. Nem valósul meg átfogó jelleggel az egyéniesített bíráskodás, ahogyan arra a Kúria menekültügyi joggyakorlatot elemző csoportjának összefoglalója is utalt. *„Hangsúlyozni kell továbbá, hogy bár a bírák törekednek a részletes indokolásra, de csak az indítványok egyoldalú információi alapján tudnak dönteni, mert az indítványt alátámasztó iratok nem kerülnek csatolásra, ezért az ügy egyediesítésére nincs valódi lehetőségük, melynek eredménye az indokolás sablonossága. E mögött tehát nem a bírói szervezet leterheltsége áll elsősorban, hanem a hatóság oldalán fennálló okok (aktacsatolás hiánya).”*⁶⁶

⁶⁴ SERES Livia – HAJDÚ Csaba (2017): A járásbíróság eljárása idegenrendészeti ügyekben, in *Az idegenrendészeti őrizettel kapcsolatos bírósági eljárások*, MATUSIK Tamás (szerk.), Budapest, Országos Bírósági Hivatal, 2017, 44.

⁶⁵ KÚRIA (2013): *Összefoglaló vélemény - Idegenrendészeti joggyakorlat-elemző csoport véleménye*. 2013. szeptember 23., 48, http://www.lb.hu/sites/default/files/joggyak/idegenrendeszeti_osszefoglalo_velemen_y_kuria.pdf

⁶⁶ KÚRIA (2014): *Összefoglaló vélemény - Menekültügyi joggyakorlat-elemző csoport véleménye*. 2014. október 13., 2, http://www.lb.hu/sites/default/files/joggyak/menekultugyi_jecs_osszefoglalo_velemen_y_2014okt20.pdf

9. *Abdolkhani és Karimnia Törökország elleni ügye: a túlsúfoltság mértéke*⁶⁷

9.1. *Az ügy körülményei.* A két kérelmező iráni állampolgárságú; a Népi Mudzsahedin Szervezet (People's Mojahedin Organization of Iran, PMOI) tagjaiként hagyták el Iránt. Irakba költöztek, ahol egy PMOI-tagok számára fenntartott táborban éltek. Később kiléptek a szervezetből, a célkitűzésekkel és a módszerekkel kapcsolatos kifogásaik miatt, és átköltöztek az Egyesült Államok iraki erői által fenntartott menekülttáborba. Az ENSZ menekültügyi főbiztosa 2006-ban, illetve 2007-ben menekültként ismerte el: az interjúk során beszerzett információk alapján mindkét esetben úgy ítélte meg, hogy a szervezettel való korábbi kapcsolataik és politikai nézeteik miatt – figyelembe véve, hogy hogyan bánnak a PMOI-tagokkal Iránban – a kérelmezőket kivégezhetik vagy megkínozzhatják hazatérésük esetén. 2008 áprilisában végleg bezárták a menekülttábort, ahol éltek, ekkor mindkét kérelmező Törökországba utazott. A török hatóságok letartóztatták, majd júniusban visszatoloncolták őket Irakba, ahonnan azonnal visszatértek Törökországba. Néhány nappal később ismét letartóztatták őket. Fogva tartásuk során hiába kértek ügyvédet, nem kaptak jogi segítséget. Szóban és írásban többször előadták helyzetüket, és többször felhívták a figyelmet arra a körülményre, hogy az ENSZ menekültügyi főbiztosa már elismerte menekültstátuszukat. Két nappal a letartóztatásukat követően a török bíróság mindkettejüket elítélte illegális határátlépés miatt, és elrendelte kitoloncolásukat. Ez utóbbi döntésről, illetve a döntés indokairól egyik kérelmező sem kapott tájékoztatást.

Az EJEB 2008. június 30-án kérte a török kormányt, hogy függessze fel a kérelmezők deportálását. Időközben a kérelmezők számos indítványban folyamodtak átmeneti menedékért a török hatóságokhoz, egyikük a belügyminisztertől is kérte a fogva tartás alapjául szolgáló döntés felülvizsgálatát. Egyik petíciójukra sem érkezett válasz. A döntés idején mindketten Törökországban voltak. Beadványukban az Egyezmény 3. cikkének megsértését állították, mondván, hogy akár Irakba, akár Iránba deportálnák őket, veszélybe kerülne az életük, illetve a testi épségük. Emellett kérték a 13. cikk (hatékony jogorvoslat), illetve az 5. cikk (szabadsághoz és biztonsághoz való jog) vizsgálatát is.

9.2. *A döntés.* Annak kockázatát, hogy a kérelmezők Iránba történő visszatoloncolásuk esetén kínzás, illetve embertelen bánásmód áldozatává válhatnak-e, a Bíróság a beavatkozóként

⁶⁷ Abdolkhani és Karimnia Törökország elleni ügye, 30471/08. számú kérelem, 2009. szeptember 22. Abdolkhani és Karimnia Törökország elleni ügye, 502131/08. számú kérelem, 2010. július 27. Az első ítéletről a *Fundamentum* folyóirat által készített magyar nyelvű összefoglalót és értékelését (*Fundamentum*, 2009/3., 103–104.), valamint a *Migrants in detention* kiadvány leírását (5.) alkalmazzuk. Az ítéletek angol nyelven elérhetőek: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-94127> és <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-100141>

fellépő civil szervezetek – az Amnesty International és a Human Rights Watch –, valamint az ENSZ menekültügyi főbiztosának hivatala által készített jelentések alapján vizsgálta. Ezen jelentések mindegyike kiemelte, hogy a PMOI tagjait Iránban vagy kivégezték, vagy gyanús körülmények között börtönbe zárták. Azok a hírek, amelyek az Iránba önként visszatért tagokról szólnak, ellentmondásosak és megbízhatatlanok. A török hatóságokkal ellentétben az ENSZ Menekültügyi Főbiztossága meghallgatta a kérelmezőket, és úgy ítélte meg, hogy a visszatéréssel kapcsolatos félelmeik megalapozottak. A bíróság megjegyezte továbbá, hogy nincs hivatalos jogi eljárás az iráni állampolgárok Irakba történő kitoloncolására. A PMOI-menekülteket szisztematikusan elutasították az iraki határon; azok pedig, akiket beengedtek az országba, eltűntek – lehetséges, hogy visszakerültek Iránba. A török kormánynak azt az érvét, mely szerint a korábbi PMOI-tagok törökországi letelepedése nemzetbiztonsági veszélyt jelentene, a bíróság szintén elutasította. Hangsúlyozta, hogy bármennyire nemkívánatos vagy veszélyes egy személy magatartása, az Egyezmény 3. cikkében foglalt tilalom abszolút.

Hangsúlyozandó, hogy a kérelmezőket a menekültügyi főbiztos elismerte menekültként. A török kormány nem tudta cáfolni, hogy kitoloncolásuk esetén a panaszosok kínzás áldozatává válhatnak, ezért a Bíróság megállapította a 3. cikk megsértését. A testületet megdöbbenette az, hogy a kérelmezők semmilyen fórum előtt nem tudták érveiket előadni, illetve a nemzeti hatóságok döntését megtámadni; továbbá az, hogy érdemben egyetlen hatóság sem vizsgálta, hogy valóban kínzás kockázatának lennének-e kitéve visszatoloncolásuk esetén. A deportálásról szóló döntés indokolását sem kapták meg, a döntés ellen nem fellebbezhettek. Ezért Törökország megsértette az Egyezmény 13. cikkében foglalt hatékony jogorvoslathoz való jogukat is. Végül a fogva tartásukra vonatkozó egyértelmű rendelkezések és a megfelelő jogorvoslat hiánya miatt a bíróság megállapította az 5. cikk (1), (2) és (4) bekezdéseinek sérelmét is.

9.3. Magyar helyzet. A második ítélet a fogvatartási körülményekről szól. A három hónapos szabadságelvonás időtartama alatt a kérelmezők egy rendőrségi pincében voltak bezárva. Az a körülmény, hogy hetven négyzetméteren negyvenkét ember volt összezsúfolva (ez a török kormány becslése), már egynapos fogvatartási idő alatt is megvalósítaná a megalázó és embertelen bánásmód tényállását az EJEB gyakorlata szerint.

A magyar őrizeti intézményeket korábban már bemutattuk; látható, hogy amennyiben a szabályokat betartják, ilyen mértékű zsúfoltság nem fordulhat elő. Mivel azonban az EJEB külön felhívja a figyelmet arra, hogy nagyon súlyos túlszúfoltság esetén már egy nap őrizet is

megalázó, embertelen bánásmódnak minősülhet, érdemes lehet megvizsgálni a magyar határőrizeti hatóság munkáját olyan időszakokban, amikor a rendszer különösen leterhelt.

A MHB 2015 februárjában készült jelentése szerint így nézett ki egy rendőrségi előállító-helyiség: „Az újonnan megnyílt déli szárnyban két előállításra használt ketrec található. Egy ketrec mérete körülbelül 30-32 m² (8*4 m). A két ketrecben fekvőalkalmatosságok nincsenek, a bent található padokon csak néhányan tudnak leülni egyszerre. A látogatásunk idején a legtöbben a földön ültek vagy feküdtek. A fogvatartottak takarókat és hálósákokat kaptak. A látogatás idején mindkét ketrecben rendkívüli zsúfoltság uralkodott. A megfigyelők a részletesebben megvizsgált egyik ketrecben 32 fogvatartottat számoltak, ami fejenként körülbelül 1 m² mozgásteret jelent. A fogvatartottak többsége fiatal felnőtt férfi volt, de voltak köztük fiatal felnőtt nők, valamint öt legfeljebb hatéves kisgyermek is.”⁶⁸ A túlzásúfoltság vélhetően tovább nőtt ezekben a helyiségekben 2015 nyarán és kora őszén, a Magyarországot érintő migráció felerősödése idején. Szinte bizonyos, hogy ezt a gyakorlatot az EJEB embertelen, megalázó bánásmódnak minősítené.

*10. M.S.S. Belgium és Görögország elleni ügye: vizsgálni kell az emberi jogok általános helyzetét*⁶⁹

10.1. Az ügy körülményei. A kérelmező afgán állampolgár, aki 2008 elején hagyta el Kabult, majd Irán és Törökország érintésével érte el Görögországot: itt lépett be az Európai Unió területére. Innen továbbutazott, és 2009. február 10-én érkezett Belgiumba, ahol menedékkérelmet nyújtott be. A Dublin II. szabályozásnak megfelelően a belga bevándorlási iroda kérte a görög hatóságoktól, hogy vegyék át a menedékkérelme intézését. Mindeközben az ENSZ menekültügyi főbiztosa levélben hívta fel az illetékes belga minisztérium figyelmét a görög menekültügyi eljárás hiányosságaira és a menekülttáborokban uralkodó rossz körülményekre, és kérte, hogy függesszék fel a Görögországba történő transzfereket. 2009 májusában a bevándorlási hivatal kötelezte a kérelmezőt, hogy hagyja el Belgiumot, és Görögországban nyújtsa be kérelmét. Közben a görög hatóságok a szabályok szerinti kéthónapos határidőn belül nem válaszoltak a hozzájuk eljuttatott megkeresésre, amit a belga hatóságok úgy vettek, hogy hallgatólagosan átvették a menedékkérelme intézését. Később úgy érveltek, hogy a Dublin II rendelet szabályai értelmében nem Belgium az az állam, amely a

⁶⁸ Ld. MHB-jelentés (42. lj.).

⁶⁹ M.S.S. Belgium és Görögország elleni ügye, 30696/09. számú kérelem, 2011. január 21. Az esetet részletesen ismerteti a *Fundamentum* című folyóirat. (*Fundamentum*, 2011/1., 93–95.), Jelen ismertető az őrizet szempontjából releváns részeket emeli ki. Az ítélet angol nyelven elérhető: [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{"appno":\["30696/09"\],"itemid":\["001-103050"\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{)

szóban forgó menekültügyi kérelem elbírálásáért felel, és nem gyaníthatták, hogy a görög hatóságok nem tesznek eleget a kötelezettségüknek. A kérelmező fellebbezett a belga hatóság döntése ellen: érvelése szerint fennállt annak a lehetősége, hogy a görög hatóságok elfogadhatatlan körülmények között tartják fogva, a görögországi menekültügyi eljárások során pedig számos hiányosság észlelhető. Attól tartott, hogy a görög hatóságok visszaküldik majd Afganisztánba, anélkül, hogy érdemben vizsgálnák az országból való távozásának okait. A panaszos állítása szerint azért menekült el szülőhazájából, mert a tálibok megpróbálták megölni, bosszúból, mert a Kabulban állomásozó légierőnél dolgozott tolmácsként. A fellebbezést a belga illetékesek elutasították, és a kérelmezőt 2009. június 15-én átszállították Görögországba. Az athéni repülőtérre érkezését követően azonnal őrizetbe vették, és a repülőtér szomszédságában lévő épületbe vitték, ahol húsz társával együtt tartották fogva egy kis helyiségben. A mellékhelyiséghez való hozzáférésüket korlátozták, nem mehettek ki a szabad levegőre, keveset kaptak enni, és a földön kellett aludniuk, szennyezett matracokon. A kérelmezőt 2009. június 18-án szabadon engedték, megkapta a menedékkérőket megillető kártyát is, de semmiféle szociális támogatást nem kapott, és az utcán kellett élnie. Megpróbálta elhagyni Görögországot egy hamis igazolvánnyal, ekkor ismét letartóztatták, és ugyanabban az épületben tartották fogva, ahova az országba érkezését követően szállították. Egy hetet töltött itt, állítása szerint a rendőrök többször megverték ez idő alatt. Szabadon bocsátása után ismét az utcára került, néha a helyiektől vagy egy egyházi szervezettől kapott segítséget. 2009 decemberében megújították a menedékkérő-kártyáját, és ezt követően a hatóságok lépéseket tettek annak érdekében, hogy szállást találjanak neki, de a beadványa szerint végül egyetlen lakást sem ajánlottak fel neki. A strasbourgi bírósághoz eljuttatott beadványában panaszt emelt Görögországgal szemben a fogva tartás körülményeivel kapcsolatban, és kifogásolta a jogorvoslat hiányát. Belgiummal kapcsolatban azt állította, hogy a kiadatás – a görög eljárás hiányosságait ismerve – felveti az EJEE 2. és 3. cikkének sérelmét, hozzátéve, hogy a 3. cikk sérelme az előreláthatóan rossz görögországi körülmények miatt is felvethető. A kérelmező Belgiummal szemben is felhozta a hatékony jogorvoslat hiányát.

10.2. A döntés. Az EJEB mindenekelőtt kérte Görögországtól, hogy az eljárás lezárásáig ne adják ki a kérelmezőt Afganisztánnak. Emellett a Kamara a döntést – az ügy jelentőségére tekintettel – átadta a Nagykamerának. A Bíróság előtti eljárásba harmadik félként beavatkozott Hollandia és az Egyesült Királyság kormánya, számos civil szervezet, az ENSZ Menekültügyi Főbiztosa és az Európa Tanács Emberi Jogi Biztosa is. A Nagykamara először

a Görögországgal kapcsolatos panaszt vizsgálta. A fogva tartás körülményeit illetően a testület megállapította, hogy bár nem becsülhető alá az EU külső határait biztosító tagállamokra e téren háruló teher, az nem mentesítheti Görögországot a kínzás abszolút tilalmának betartása alól. Amikor a kérelmező az athéni repülőtérre érkezett, a görög hatóságok megállapították a személyazonosságát, és tudtak arról, hogy potenciális menekültől van szó. Ennek ellenére azonnal őrizetbe vették, minden magyarázat nélkül. Az elmúlt években számtalan civil szervezet hívta fel jelentéseiben a figyelmet arra, hogy a menedékkérőket szisztematikusan elzárják; anélkül, hogy az elzárás indokairól tájékoztatnák őket. A kérelmezőnek a rendőrségi brutalitásról szóló panasa is konzisztens a civilszervezetek jelentéseivel; erre a jelenségre a CPT is felhívta a figyelmet. A CPT és a menekültügyi főbiztos jelentései igazolják a fogva tartás körülményeivel kapcsolatos beadványt. Bár a görög hatóságok a panaszost viszonylag rövid ideig tartották fogva, a Nagykamara szerint a fogva tartás körülményei elfogadhatatlanok voltak. Ez, kiegészülve az önkényes bánásmód elszenvetésének érzetével, a helyzet bizonytalansága miatti felindultsággal, sértette a kérelmező emberi méltóságát, illetve a megalázó büntetés tilalmát. Figyelembe véve, hogy a menedékkérők különösen kiszolgáltatottak, az őrizeti körülmények révén Görögország megsértette a 3. cikket.

A Belgiummal kapcsolatos beadványra reagálva a Nagykamara hangsúlyozta: a belga hatóságoknak tudniuk kellett a görög eljárás hiányosságairól, amikor meghozták a kiutasításról szóló döntést, ezért nem terhelhető át a kérelmezőre a bizonyítási kötelezettség a visszatoloncolás lehetőségének fenn álltatá illetően. Az ENSZ menekültügyi főbiztosa levélben tájékoztatta a belga hatóságokat a görögországi helyzetről, és az előbbieket a válasz elmaradását hallgatólagos beleegyezésnek tekintve kibocsátották a kitoloncolásról szóló döntést. A Dublin II rendelet szabályozása értelmében tehettek volna kivételt. A belga hatóságok nem vizsgálták a görög eljárást, illetve azt, hogy a vonatkozó szabályokat a görög hatóságok megfelelően alkalmazzák-e. A Görögországnak történő kiadatás tehát sértette a kérelmező 3. cikkben garantált jogát. A Nagykamara a fogva tartás körülményei miatt elmarasztalta Görögországot, továbbá megállapította, hogy Belgium is megsértette az EJEE 3. cikkét azzal, hogy átadta a kérelmezőt a görög hatóságoknak.

Végül az EJEB Belgium esetében is megvizsgálta a hatékony jogorvoslathoz való jog érvényesülését. A belga kormány azzal védekezett, hogy 72 órára fel lehet függeszteni a kiadatási döntés végrehajtását, és ez idő alatt az idegenrendészeti fellebbviteli testület elbírálja a fellebbezést. A bíróság álláspontja szerint ez az eljárás nem felelt meg az EJEE-ből

levezethető követelményeknek. Azokban az esetekben, amikor felmerül a kínzás tilalmának megsértése a fogadó államban, a kérelmeket különös gondossággal, érdemben kell megvizsgálni, és megfelelő jogorvoslatot kell biztosítani kedvező döntés esetében. A testület eljárása jórészt a felek által benyújtott bizonyítékok mérlegelésére korlátozódik, így a kérelmezőnek gyakorlatilag nem volt esélye jogorvoslati jogának gyakorlására. Ezért a Nagykamara Belgiummal szemben is megállapította a 13. cikk sérelmét a 3. cikkel összefüggésben.

10.3. Magyar helyzet. Megállapíthatjuk, hogy az EJEB az M.S.S.-ügyben is megfogalmazza az őrizettel szembeni minimális elvárásait.⁷⁰ Ezekkel az elvárásokkal már több Görögország elleni kérelem kapcsán találkozhattunk. Azt is láthattuk, hogy jelenleg – a tranzitónák kivételével – sem jogszabályi, sem jogalkalmazási szempontból nem tűnik egyezményesértőnek a helyzet Magyarországon, bár – mint arra korábban, az S.D.-ügy kapcsán rámutattunk –, a menekültügyi őrizet esetében kívánatos volna a részletszabályok alaposabb, rendeleti szintű kidolgozása.

Az M.S.S. ügy annak a kérdésnek a szempontjából jelentős, hogy lehet-e megalapozott az őrizet akkor, ha a kiutasítás célországa egy olyan állam (más tagállam vagy harmadik ország), ahol embertelen körülmények várják a kiutasított személyt. A Harmtv. 51. §-a rendelkezik a non-refoulement elvének alkalmazásáról.⁷¹ A Harmtv. 52/A. § alapján, amennyiben megállapítható a visszaküldés tilalma, a hatóság az érintett személyt befogadottként ismeri el, ezáltal pedig jogszerűvé válik a Magyarországi tartózkodása, így ilyen esetekben nem is jöhet szóba az őrizet. Más kérdés, hogy vajon például az M.S.S.-esetben felmerült Afganisztán vonatkozásában jelenleg megalapozottnak tartaná-e a hatóság a non-refoulement elvének alkalmazását.

⁷⁰ A körülmények összefoglalása eredeti nyelven: „Despite the fact that he had been kept in detention for a relatively short period of time, the Court considered that the conditions of detention experienced by the applicant in the holding centre had been unacceptable. It found that, taken together, the feeling of arbitrariness, inferiority and anxiety he must have experienced, as well as the profound effect such detention conditions indubitably had on a person's dignity, had constituted a degrading treatment. In addition, as an asylum -seeker the applicant was particularly vulnerable, because of his migration and the traumatic experiences he was likely to have endured.” *Migrants in detention* (6.)

⁷¹ „A visszairányítás, illetve a kiutasítás nem rendelhető el és nem hajtható végre olyan ország területére, amely az érintett tekintetében nem minősül biztonságos származási vagy biztonságos harmadik országnak, így különösen, ahol a harmadik országbeli állampolgár faji, vallási, nemzeti hovatartozása, egy meghatározott társadalmi csoporthoz tartozása vagy politikai véleménye miatt üldöztetés veszélyének lenne kitéve, továbbá olyan állam területére vagy olyan terület határára sem, ahol nyomós oknál fogva tartani lehet attól, hogy a visszairányított, illetve a kiutasított harmadik országbeli állampolgár az Alaptörvény XIV. cikk (2) bekezdésében meghatározott magatartásnak lenne kitéve (non-refoulement).” Harmtv. 51.§.

A belga hatóság által elkövetett hibát azonban a magyar hatóságok is elkövethetik. A dublini átadás esetében ugyanis nincs arra vonatkozó vizsgálat, hogy az átadási célszágként szolgáló tagállamban milyen körülmények várják az átadott személyt, miközben a dublini átadásra való tekintettel elrendelhető a menekültügyi őrizet. Az M.S.S.-ügyben azonban Belgiumot nem azért érte elmarasztalás, mert őrizetben tartotta M.S.S.-t, hanem azért, mert átadta egy olyan államnak, ahol embertelen, megalázó körülmények vártak rá.

11. R.U. Görögország elleni ügye: kitoloncolás reális esélyének vizsgálata⁷²

11.1. Az ügy körülményei. Az eset egy török állampolgárságú menedékkérő őrizeti körülményeiről szól, aki kurd származására hivatkozva kért Görögországtól menekültstátuszt. A kérelmező panaszai az őrizet tekintetében gyakorlatilag ugyanazok voltak, mint az S.D. ügyben ismertetettek, az eset ugyanabban az időintervallumban is történt, amelyre vonatkozóan az EJEB a soufli-i és a Petrou Ralli-i őrzött szállások esetében megállapította az egyezmény sértést.

11.2. A döntés. Ebben az esetben is arra a következtetésre jutott a Bíróság, hogy Görögország megsértette az Egyezmény 3. cikkét; továbbá arra, hogy mivel az őrizet fenntartása vonatkozásában nem állt hatékony jogorvoslat a kérelmező rendelkezésére, így Görögország az Egyezmény 13. cikkét is megsértette.

Érdemes megvizsgálni azt, hogy az R.U. ügyben a Bíróság megállapította az 5. cikk 1. pontjának és 4. pontjának sérelmét is. Az 1. pont azért sérült, mert a kérelmezőnek folyamatban volt a menekültügyi eljárása, így a kiutasítás megvalósíthatóságára hivatkozva nem lehetett volna R.U.-t sem a görög, sem a nemzetközi joggal összhangban őrizetben tartani. Az őrizetnek ezen az alapon csak akkor lehet jogszerű alapja, ha a kiutasításra van jogi lehetőség, továbbá annak megvalósíthatósága reálisnak tűnik.

11.3. Magyar helyzet. A magyar joggyakorlat során is merülhetnek fel őrizetben tartott személyek esetében kérdések arra vonatkozólag, hogy mennyire reális a kitoloncolásuk megvalósítása. Érdemes megjegyezni, hogy 2016 első négy hónapjában 580 személy került idegenrendészeti őrizetbe,⁷³ miközben a 2015. szeptember 15. és 2016. május 31. között eltelt

⁷² R.U. Görögország elleni ügye, 2237/08. számú kérelem, 2011. június 7. Az ügyet a *Migrants in detention* kiadvány alapján ismertetem. 6, 13. Az ítélet elérhető francia nyelven: [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{"itemid":\["001-104959"\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{)

⁷³ Kiadványfüzet 2015. I-IV. -2016. I-IV. A BMH összes statisztikai kiadványfüzete az alábbi linken érhető el. http://www.bmbah.hu/index.php?option=com_k2&view=item&layout=item&id=177&Itemid=1232&lang=hu

nyolc és fél hónapban mindössze 56 fő kitoloncolását sikerült megvalósítani;⁷⁴ vagy más időszakot nézve, Szerbiába 2016 első öt hónapjában mindössze 99 főt toloncoltak vissza a magyar hatóságok.⁷⁵ A Harmtv. 56. § (6) bekezdés b) pontja alapján az őrizetet meg kell szüntetni, ha nyilvánvalóvá válik, hogy a kiutasítást nem lehet végrehajtani.

A statisztikai adatok természetükből adódóan nem alkalmas arra, hogy az egyes kiutasítási végzések megvalósítására nézve következtetések alapjául szolgáljanak. Arra azonban alkalmas lehetnek az objektív adatok, hogy felhívják a figyelmet annak a gyakorlatnak a kialakulására, hogy olyan személyeket is őrizetben tartanak, akiknek az esetében a kiutasítás megvalósítására nincsen reális esély.

Az Egyezmény 5. cikkének 4. pontja azért sérült, mert a görög bíróságnak nem volt lehetősége arra, hogy felülvizsgálja az őrizetet jogszerűségét. Bár a magyar jogszabályok ezt a lehetőséget nem zárják ki, tehát a bíróság vizsgálhatja az őrizet jogszerűségének kérdését, azonban több EJEB-jogeset elemzésekor is utalunk rá, hogy a gyakorlatban a magyar bíróságok szerepe aggályokat vet fel a tekintetben.⁷⁶

12. Horshill Görögország elleni ügye: a rendőrségi fogda nem hosszú távú őrizeti helyszín⁷⁷

12.1. Az ügy körülményei. A szudáni állampolgár menedékkérőt 15 napig tartották fogva egy rendőrőrsön Görögországban. Menedékkérőként jogszerűtlennek tartotta a magát a fogva tartást, továbbá sérelmezte a fogva tartás körülményeit is.

12.2. A döntés. Az ügyben az EJEB megjegyezte, hogy a rendőrőrs általánosságban nem megfelelő hely az őrizet végrehajtására, illetve a kialakítása révén csak nagyon rövid idejű őrizetek végrehajtására alkalmas. Az EJEB a fizikai környezet tüzetesen vizsgálatát követően állapította meg, hogy sérült az Egyezmény 3. pontja. Továbbá, az EJEB megállapította azt is, hogy a görög jogszabályok szerint a kérelmezőt az őrizet negyedik napját követően más, őrizet végrehajtás céljára kialakított intézménybe kellett volna szállítani. Az 5. pont sérelmét

⁷⁴ A sajtó közli a Belügyminiszter válaszát egy ellenzéki parlamenti interpellációra, ld.: Nézze meg a számokat, és döntse el, hogy mennyire hatékony a kormány politikája a migránsokkal szemben! *444.hu*, 2016. július 30, <http://444.hu/2016/06/27/nezze-meg-a-szamokat-es-dontse-el-hogy-mennyire-hatekony-a-kormany-politikaja-a-migransokkal-szemben>

⁷⁵ MAGYAR HELSINKI BIZOTTSÁG (2016): *Magyar menekültügy a számok tükrében*. 2016. július 1. <http://www.helsinki.hu/wp-content/uploads/Magyar-menek%C3%BClt%C3%BCgy-a-sz%C3%A1mok-t%C3%BCkr%C3%A9ben-2016-j%C3%BAlius-1.pdf>

⁷⁶ Mindezen veszélyeket a tanulmány az A.A. Görögország elleni ügye, Louled Massoud Málta elleni ügye, valamint Abdolkhani és Karimnia Törökország elleni ügye esete kapcsán mutatja be.

⁷⁷ Horshill Görögország elleni ügye, 0427/11. számú kérelem, 2013. november 1. Az ítéletet a *Migrants in detention* című kiadvány – 6. – és az European Database of Asylum Law leírása alapján ismertetem. Az ítélet elérhető francia nyelven: [http://hudoc.echr.coe.int/eng#{"itemid":\["001-122973"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/eng#{)

azonban nem állapította meg az EJEB, mivel az őrizet elrendelése összhangban állt a görög és az európai uniós joggal is.

12.3. Magyar helyzet. A hatályos magyar jogban a 301/2007. (XI. 9.) Korm. rendelet 36/D. § (2) bekezdése alapján kifejezetten tilos menekültügyi őrizetet elrendelni rendőrségi fogdában vagy büntetés-végrehajtási intézetben. A 114/2007. (V. 24.) Korm. rendelet 129. § (2) bekezdése hasonló szabályozást tartalmaz az idegenrendészeti őrizet végrehajtásával kapcsolatban. Ezek alapján elmondható, hogy Magyarországon nem áll fent a veszélye annak, hogy a vizsgált ügyben alkalmazott és az EJEB által jogsértőnek minősített gyakorlat előforduljon.

13. Sakir Görögország elleni ügye: sérülékeny csoportba tartozó fogvatartott és a panasztétel joga⁷⁸

13.1. Az ügy körülményei. Az ügy előzménye egy, az afgán származású kérelmező elleni rasszista indíttatású támadás Athénben, aminek következtében a kérelmező kórházi ellátásra szorult. A kérelmezőt, akinek nem volt tartózkodási engedélye, a kórházi kezelést követően azonnal őrizetbe vették. Az egyezményesértés egyebek mellett őrizetben tartása alatti körülményekkel kapcsolatban is felmerült.

Az EJEB szerint sérült az EJEE 3. cikke, mivel az őrizet végrehajtásakor az eljáró görög hatóságok nem bizonyosodtak meg arról, hogy a kérelmezőt állapotának megfelelő körülmények között helyezik-e őrizetbe az Aghios Panteleimon rendőrőrsön, Athénban. Történt ez annak ellenére, hogy a kezelőorvosai kifejezetten elleneztek az őrizetbe vételét. A kérelmezőnek az őrizet tíz napja alatt ugyanazt a véres ruhát kellett viselnie, amelyben őrizetbe vették, nem zuhanyozhatott le, és nem látták el a sebeit sem.

13.2. A döntés. Az EJEB egyezményesértésként értékelte, hogy az őrizeti körülmények elleni panasz esetében nem volt megfelelő jogorvoslati eljárás. Mindezekon túl, a kérelmező elleni támadás ügyében lefolytatott nyomozással kapcsolatban a Bíróság kimondta az Egyezmény 3. cikkének megsértését.

13.3. Magyar helyzet. A menekültügyi őrizet szabályozását kell áttekintenünk. A Met. 31/F. § (2) bekezdése szerint „a különleges bánásmódot igénylő személyek elhelyezéséről sajátos szükségleteikre – különösen a korukra, valamint az egészségügyi (és ennek részeként mentális) állapotukra – figyelemmel kell gondoskodni.” Ez elég garanciának tűnik arra, hogy

⁷⁸ Sakir Görögország elleni ügye, 48475/09. számú kérelem, 2016. március 24. Az ítéletet a *Migrants in detention* című kiadvány – 7. – és a Strasbourg Observer leírása alapján ismertetem. Az ítélet elérhető francia nyelven: [http://hudoc.echr.coe.int/eng#{\"itemid\":\[\"001-161541\"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/eng#{\)

a vizsgált ügyben történtek ne fordulhassanak elő Magyarországon. A Harmtv. 61. § (3) a) pontja ezt a kérdést az idegenrendészeti őrizet esetében a következőképpen rendezi: „*az őrizetben lévő harmadik országbeli állampolgár jogosult elhelyezésre, élelmezésre, saját ruházat viselésére – szükség esetén az évszaknak megfelelő ruházatra –, valamint – a külön jogszabályban meghatározott – egészségügyi ellátásra*”. Továbbá, az Országos Rendőrfőkapitány 43/2008. (OT 25.) ORFK utasítása a Rendőrség őrzött szállásainak szabályzatáról (kiegészítve az 51/2010. (OT 30.) ORFK utasítással) 61–65. pontjai tartalmazzák részletesen az őrizetbe történő befogadás egészségügyi aspektusait. Messzire vinne annak tisztázása, hogy az eljáró orvost milyen etikai és jogszabályi normák kötelezik arra, hogy megfelelő ellátást nyújtson egy sebesültnek. A megvizsgált jogszabályok alapján az mindenesetre világos, hogy a fent bemutatott ügy Magyarországon jogszabályszerűen nem fordulhat elő. Mindazonáltal érdemes lenne a „szükségleteikre figyelemmel” kitételt „szükségleteiknek megfelelő”-re cserélni, hogy egyértelmű legyen a sérülékeny személyek igényeinek kielégítésére vonatkozó követelmény.

Kérdés az is, hogy az őrizetek kapcsán van-e olyan panasz eljárás, amelynek révén az őrizet végrehajtásának körülményeit lehet sérelmezni. A menekültügyi őrizet esetében ezt a Met. 31/F. § (3) bekezdés *af)* pontja, míg az idegenrendészeti őrizet esetében a Harmtv. 61. § (3) bekezdés *g)* pontja biztosít ilyen eljárást; a panaszbeadványokkal kapcsolatos ügyintézés pedig a panaszokról és közérdekű bejelentésekről szóló 2013. évi CLXV. törvény szabályozza, lehetőséget nyújtva ügyféli jogállással nem rendelkezők számára is sérelmes körülmények feltárását.

További kérdésként merül fel egyfelől, hogy mennyire hatékony ez az eljárás, másfelől pedig az, hogy a gyakorlatban mennyire hozzáférhető. Ezen kérdések kimerítő megválaszolása a joggyakorlat elemzését igényelné, amire ehelyütt nem tudunk sort keríteni. Megjegyzendő viszont, hogy a MHB a következőt írja egy 2013-as jelentésében: „*Az itt elhelyezett kérelmezők azt jelezték a megfigyelőknek, hogy mivel ők egy másik épületben vannak fogva tartva, nincs lehetőségük a személyes ügyfélfogadáshoz hozzáférni és nem tudnak panaszbeadvánnyal sem az igazgatóhoz fordulni.*”⁷⁹ Vagyis aggály merülhet fel a panasz eljáráshoz való hozzáféréssel kapcsolatban, ami az Alaptörvényben is biztosított panaszjog sérelmét veti fel.

⁷⁹ MAGYAR HELSINKI BIZOTTSÁG (2013): *Jelentés a Magyar Helsinki Bizottság 2013. július 24-i látogatásáról a Nyírbátori Menekültügyi Őrzött Befogadó Központban*, <http://helsinki.hu/wp-content/uploads/Jelente%CC%81s-Nyi%CC%81rba%CC%81tor-meneku%CC%88ltu%CC%88gyi-o%CC%8Brizet-2013-ju%CC%81lius-24-FINAL.pdf>

A jogalkotó a panaszeljárást a következő módon szabályozza a menekültügyi őrizet esetében a Met. 31/G. §-ával: „(1) Ha a menekültügyi hatóság a 31/E-31/F. §-ban meghatározott kötelezettségét elmulasztotta, a menekültügyi őrizetbe vett személy az őrizet végrehajtására szolgáló intézmény vezetőjénél panasszal élhet. (2) A panasz elutasításával szemben a menekültügyi őrizetbe vett személy nyolc napon belül a menekültügyi hatóság vezetőjéhez fordulhat.” A panaszeljárás végrehajtását is garantálja a 29/2013. (VI. 28.) BM rendelet a következőképpen: „A napirendben meg kell határozni a menekültügyi őrzött befogadó központ sajátosságaira figyelemmel a jogok gyakorlásának és a kötelezettségek teljesítésének rendjét, így különösen a kifogás, kérés, panasz, közérdekű bejelentés előterjesztésének rendjét.” A jogalkotó a törvényben nem megy ilyen részletességig az idegenrendészeti őrizetet illetően, azonban ezt a fent említett ORFK utasítás pótolja, amikor a 7. pontban a következőképpen rendelkezik: „az őrzetes jogosult panasz, kérelem, közérdekű bejelentés előterjesztésére, kártérítésre a panasz és kérelem előterjesztésével kapcsolatban megilleti a jogorvoslat joga, ha jogszabály lehetővé teszi, a döntéssel szemben az őrzetes keresettel fordulhat a bírósághoz.” További részletszabályokról és a panasz átvételi elismervényéről is rendelkezik a jogszabály a 127. pontban.

Mindezek tükrében elmondható, hogy a magyar jogszabályok megfelelően szabályozzák a panaszeljárást. Amennyiben a jogszabályokat betartják, úgy Magyarország nem valósíthat meg a fentiek tekintetében egyezményisértést. Az MHB által feltártak csak az irányadó jogszabályok megsértése révén fordulhattak elő.

14. Ghorbanov és mások Törökország elleni ügye: a kitoloncolás jogszerűsége⁸⁰

14.1. Az ügy körülményei. Az ügyben tizenkilenc üzbég származású kérelmező kezdeményezte az EJEB eljárását. A kérelmezők mindannyian titokban éltek Törökország területén. Azért hagyták el Üzbegisztánt, mert ott nehézségekbe ütközött muszlim vallásuk gyakorlása. A kérelmezők először Iránba menekültek, de ott nem kaptak megfelelő védelmet. Később Törökországban a UNHCR védelembe vette őket, és lakást is tudtak bérelni, mivel a török hatóságok ehhez szükséges okmányokkal látták el őket. A török hatóságok 2008. szeptember 12-én – mintegy törbe csalva őket – Iránba toloncolták a kérelmezőket. A kérelmezők dokumentumok nélkül visszatértek Törökországba és egy helyi ügyvédi kamarától, valamint civil szervezetektől kértek jogi segítséget. Ezt követően, 2008. október 11-én a hatóságok ismét Iránba toloncolták őket. Itt először nem volt hová húzódnuk a téli

⁸⁰ Ghorbanov és mások Törökország elleni ügye, 28127/09. számú kérelem, 2013. december 3. Az ítélet elérhető angol nyelven: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-138584>

időjárás elől, majd az iráni hatóságok őrizetbe vették őket. A török hatóságok később, a nemzetközi szintű felháborodás hatására azzal érveltek, hogy Irán a kérelmezők számára biztonságos harmadik országnak minősül, hiszen korábban – 2001 és 2007 között – ott éltek.

14.2. A döntés. Az EJEB megállapította, hogy a tizenkilenc kérelmező közül tizenketten kiskorúak voltak. Ez a körülmény – amellet, hogy a kérelmezők mindannyian menekültstátuszúak voltak, valamint mindannyiuknak szilárd egzisztenciája volt Törökországban – csak tovább súlyosbítja a kitoloncolás megítélését egy, a kérelmezők számára ismeretlen területre. Az EJEB figyelembe vette, hogy az eljárás alkalmas volt arra, hogy a kérelmezőket félelemmel és kétségbeeséssel töltsse el, mivel nem volt lehetőségük a kitoloncolás elkerülésére; illetve azt is, hogy és mindenfajta eljárásjogi garancia hiányzott a kitoloncolás végrehajtásával kapcsolatban.

Sérelmezhető az is, hogy a kérelmezők tizenkét napot töltöttek Iránban szálláshely nélkül, téli időjárási körülmények között. Az EJEB megállapította az eljárás embertelen és megalázó mivoltát, ezáltal az Egyezmény 3. cikkének sérelmét.

Az első kitoloncolás esetében már nem tudott az EJEB ítéletet hozni az 5. cikk sérelmével kapcsolatban, mivel a kérelmezők kicsúsztak a kérelem benyújtására vonatkozó hat hónapos határidőből. A második kitoloncolás esetében viszont az EJEB megállapította az Egyezmény 5. cikkének sérelmét, azon az alapon, hogy a toloncolás során megfosztották a kérelmezőket a szabadságuktól: mivel a toloncolásuk jogilag nem volt megalapozott, így a kérelmezők szabadságtól való megfosztása is jogszerűtlennek minősül.

14.3. Magyar helyzet. Az őrizet jogszerűségéhez kapcsolódóan érdemes megvizsgálni a kiutasítási eljárást is. Ha az érintett nem távozik önként, toloncolási eljárás veszi kezdetét, aminek biztosítása érdekében, legfeljebb 72 órára őrizet rendelhető, ezt az időtartamot a bíróság meghosszabbíthatja. Noha a menekültek és menedékkérők joga az ország területén való maradási joga garantált, az aggodalomra adhat okot, hogy a Met. 51. § (2) bekezdés e) pontja szerinti elfogadhatatlansági eljárásban el lehet utasítani menedékkérőt pusztán azért, mert vonatkozásában biztonságos harmadik ország állapítható meg. A Ghorbanov és mások Törökország elleni ügye arra is rámutat, hogy a tagállamoknak meg kell vizsgálniuk, hogy milyen körülmények közé küldik vissza a kitoloncolt személyeket. Nem lehet senkit kitenni annak, hogy valódi biztonságot nyújtó tartózkodási hely nélkül maradjon egy biztonságosnak ítélt ország területén. Az egyezményesértés megállapításának megelőzése érdekében a magyar hatóságoknak vizsgálniuk kell, hogy egy adott, biztonságosnak tartott országban valóban biztonságban lenne-e a , hogy a Met. 51. § (2) bekezdés e) pontja szerinti elfogadhatatlansági

döntés esetén halasztó hatálya van a bírósági felülvizsgálatnak. Ha azonban a bírósági felülvizsgálat lehetőségével kiutasított, illetve kitoloncolandó személy további garanciális elem – hatékony tájékoztatás, illetve jogi segítségnyújtás hiányában – az elutasított kérelmezők nem tudnak élni, úgy a magyarországi eljárás nagyon hasonlónak válik a Ghorbanov ügyben leírthoz.⁸¹ Célszerű tehát az elfogadhatatlan kérelmet benyújtók számára megfelelő jogi segítségnyújtást biztosítani annak érdekében, hogy Magyarország véletlenül se sérthesse az Egyezmény 3. cikkét, az eljárás megfélemlítő mivolta révén.

15. Mikolenko Észtország elleni ügye: az őrizet nem együttműködésre ösztönző eszköz⁸²

15.1. Az ügy körülményei. Az orosz állampolgár kérelmező tartózkodási engedélyhosszabbítási kérelmét az észt hatóságok 2003-ban elutasították, és egyúttal őrizetbe is vették. Az őrizetet csak 2007-ben szüntették meg az őrizetet. A hosszú őrizet háttérében az állt, hogy a kérelmező állítása szerint nem találta az érvényes útlevelét, ugyanakkor nem kívánt együttműködni az orosz hatóságokkal új okmány beszerzésében, így az észt hatóságok nem tudták kitoloncolni őt Észtországból Oroszországba.

Az őrizet meghosszabbítását kéthavonta engedélyezte az illetékességgel és hatáskörrel rendelkező bíróság. Az intézkedést azzal indokolták, hogy az őrizet arra ösztönözheti az érintettet, hogy fokozottabb együttműködés mutasson az úti okmánya beszerzése során; ezt az okmányt ugyanis az ügyben eljáró észt hatóság hiába próbálta az orosz nagykövetségen keresztül a kérelmező számára kiállíttatani. Végül az eljáró bíróság úgy ítélte meg, hogy az őrizet időtartama már aránytalanul hosszúvá nyúlik, így 2007. október 8-án elrendelte a kérelmező szabadítását.

⁸¹ A MHB értékelése szerint: „Az elfogadhatatlan kérelmeknél (lásd Szerbia) és a gyorsított eljárásokban – tehát lényegében szinte mindegyik ügyben – a BÁH által elutasított kérelmezőnek összesen 3 napja van, hogy bírósághoz forduljon. A strasbourgi emberi jogi bíróság egy másik ország esetében a 2 napos fellebbezési határidőről már megállapította, hogy az jogellenesen rövid. A bíróságnak pedig mindössze 8 napon belül döntést kell hoznia szinte kivétel nélkül a BÁH által szolgáltatott információk alapján, mivel az eljárások nemperesek lesznek. 8 nap nyilvánvalóan elégtelen bármilyen érdemi vizsgálathoz, országinformáció-kutatáshoz vagy bizonyítékok, szakvélemények beszerzéséhez. A kérelmezőnek a bíróság előtti – eddig az érdemi döntéshozatalban kötelező – személyes meghallgatás mostantól mindegyik (elfogadhatatlansági, gyorsított, normál) eljárásban csupán lehetőség lesz. A leterhelt bírónak nem lesz lehetőségük a menedékkérők személyes meghallgatására, különösen úgy, hogy a tolmácsolás díját a bíróságok saját költségvetésének kell biztosítani. Eddig gyakran a bírósági meghallgatás tette lehetővé, hogy az elsőfokú eljárásban felmerült félreértéseket, szavahihetőségi problémákat tisztázzák.” MAGYAR HELSINKI BIZOTTSÁG (2015): Itt hamarosan „jogi határzár” épül, átfogó támadás a menedékjog intézménye ellen, Összefoglaló a sajtó számára, 2015. július 10. 2., http://www.helsinki.hu/wp-content/uploads/Itt-hamarosan-jogi-hatarzar-epul_-Helsinki-Biz-menekultugy-jogszabalyvaltozas.pdf

⁸² Mikolenko Észtország elleni ügye, 10664/05. számú kérelem, 2009. október 8. Az ítélet elérhető angol nyelven: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-94863>

15.2. *A döntés.* Az EJEB megfontolása szerint a szabadságtól való megfosztás önkényesnek tekinthető annak ellenére, hogy az észti bíróság kéthavonta felülvizsgálta az őrizetet, mivel annak hosszát nem indokolták a körülmények. A hatóságoknak hamarabb be kellett volna látniuk, hogy útlevel hiányában nem megvalósítható a toloncolás. Egyúttal az EJEB azt is megállapítja, hogy ilyen mértékben elhúzott őrizettel a hatóságok nem kényszeríthetik az őrizetbe vett személyeket a kooperációra. A Bíróság még Mikolenko Észtország elleni ügyében sem találta jogszerűnek az őrizetet, pedig ott az őrizetbe vett személy maga akadályozta a kiutasítás végrehajtását az útlevel elkészítésének hátráltatásával. Ez persze nem jelenti, hogy ne lehetne valamilyen más szankciót alkalmazni ilyen esetekben. Azonban a kiutasztatás előkészítése érdekében elrendelt szabadságelvonásnak csak akkor van jogalapja, ha a hatóságok érdemben tudnak tenni a kiutasztatás megvalósításáért.

15.3. *Magyar helyzet.* A magyar jog az idegenrendészeti őrizet időtartamát 1 évben maximalizálja. Ezen belül is a fél éven túli fogva tartás csak abban az esetben engedélyezhető, ha „*az érintett harmadik országbeli állampolgár nem működik együtt a hatósággal*”, vagy akkor, ha „*a kitoloncoláshoz szükséges okmányok beszerzése a harmadik országbeli állampolgár származási országának, vagy az őt visszafogadási egyezmény alapján visszafogadni vagy egyébként befogadni köteles állam hatóságainak eljárása miatt elhúzódik*”.

Azaz, a magyar jogszabályok engednek arra teret, hogy az őrizettel egyfajta kooperációra bírják az őrizetben lévő személyt, azonban ennek időtartamát egy évben maximálják. Az EJEB problematikusnak találta a közel négy éves fogva tartást; a magyar jogszabályok szerinti egy évnyi fogvatartási lehetőséget a kooperáció ösztönzésére feltehetőleg nem találná annak. Túl ezen, érdemes lehet megvizsgálni, hogy milyen magatartást vált ki az őrizetesekből, ha őrizet révén próbálják a kooperációra való készségüket fokozni. Illetve úgy is tekinthető, hogy éppen a makacsságot és a kooperációtól való elzárkózást jutalmazza a rendszer: az őrizet révén az egyébként is kooperatívabbakat tudják csak rávenni a hatóságok az együttműködésre, a legmakacsabb személyek pedig ki fognak tartani egy évig. Ez a probléma azonban túlmutat a tanulmány által vizsgált kérdéskörökön.

16. *Louled Massoud Málta elleni ügye: hatékony jogorvoslathoz fűződő jog vizsgálata*⁸³

16.1. *Az ügy körülményei.* Egy algériai állampolgár a kérelme beadásakor őrizetben volt Málta Safi nevű településén, egy katonai laktanyában. 2006 júniusában csónakon érkezett Máltára, a

⁸³ Louled Massoud Málta elleni ügye, 24340/08. számú kérelem, 2010. július 27. Az ítélet elérhető angol nyelven: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-100143>

hatóságok nyomban őrizetbe is vették. Büntetőeljárásban vádat emeltek ellene, és elítélték, mivel útja során többeknek, akik szintén irregulárisan léptek az ország területére, segítséget nyújtott a Máltára való eljutásban. Büntetése letöltése után közvetlenül idegenrendészeti őrizetbe került. Több mint 18 hónapig tartották fogva. A kérelmező szerint nem állt rendelkezésére hatékony jogorvoslat az idegenrendészeti őrizettel szemben.

16.2. A döntés. Az EJEB megvizsgálta, hogy az érintett időszakban milyen arányban volt sikeres a máltai jogrendszerben a jogorvoslat. Az őrizetbe vett külföldieket érintő nagyszámú ügyben mindössze négy sikeres jogorvoslati eljárást talált az EJEB, ezek mindegyike sérülékeny helyzetű személyhez kapcsolódott. Összességében, a görögországi jogszabályok és joggyakorlat elemzése során az EJEB úgy találta, hogy a bíróságok őrizettel kapcsolatos felülvizsgálati jogköre több szempontból is korlátozott.

A máltai kormány hivatkozott egy rendelkezésre álló alkotmányossági eljárásra, amely jogorvoslati lehetőségként szóba kerülhet az őrizettel kapcsolatban, ám az EJEB értelmezésében ez nem minősül hatékonnak, mivel az eljárás során nincs mód a megfelelően gyors döntéshozásra.

A őrizet hosszát illetően is merült fel kérdés. A kérelmező szerint indokolatlan volt a 18 hónapot meghaladó szabadságelvonás. A kormány azzal érvelt, hogy az őrizet azért húzódott el ennyire, mert a kérelmező nem volt hajlandó együttműködni a hatóságokkal. Túl a fentebb tárgyalt, Mikolenko Észtország elleni ügyben előkerülő érveken, az EJEB azt is kimondja, hogy Málta esetében igencsak valószínűtlen az, hogy az idegenrendészeti eljárás alá vont személy a hatóságok tudta nélkül hagyja el az országot. Máltát ugyanis minden oldalról tenger veszi körül, a nemzetközi repülő- és hajójáratok pedig teljes mértékben hatósági kontroll alatt állnak. Ezek a körülmények jelentősen csökkentik az őrizet objektív indokoltságát. Mindezek alapján az EJEB önkényesnek minősítette az őrizetet, hiszen a kormányzat érvei nem alapozták meg a szabadságelvonás szükségszerűségét.

16.3. Magyar helyzet. Az őrizet bírósági felülvizsgálata kapcsán egyértelműen kiderül – ahogy az A. A. Görögország elleni ügyében is –, hogy az EJEB döntéshozatala szerint fontos, hogy a gyakorlatban mennyire hatékony a jogorvoslati eljárás. Az A.A Görögország elleni ügyében megfogalmazottak fényében a magyar jogorvoslati rendszer sem biztosít minden esetben hatékony eljárást az őrizet bírósági felülvizsgálatára.⁸⁴ Érdemes lehet figyelmet

⁸⁴ MAGYAR HELSINKI BIZOTTSÁG (2013): *Kúria: Az idegenrendészeti őrizet bírói felülvizsgálata nem hatékony*, 2013. október 2., <http://www.helsinki.hu/a-kuria-velemenye-az-idegenrendeszeti-orizetrol>

szentelni annak, hogy a bíróságok valódi ellensúlyt, illetve és féket jelentsenek az idegenrendészeti hatóságokkal szemben, az emberi jogi jogsértések kiküszöbölése érdekében.

*17. Rahimi Görögország elleni ügye: kiskorú őrizete*⁸⁵

17.1. Az ügy körülményei. Az ügy egy 15 éves, afgán származású, kísérő nélküli külföldi kiskorú őrizetével kapcsolatos; az őrizet időtartamát a kiskorúnak felnőttek között kellett eltöltenie. A kísérő nélküli kiskorú kérelmező állítása szerint nem kapott tájékoztatást az őrizet okáról, illetve arról, hogy milyen jogorvoslati lehetőség áll a rendelkezésére az őrizettel szemben.

17.2. A döntés. Az EJEB szerint az őrizet elrendelése alapvetően jogszerű volt, mivel a kiutaztatás előkészítését szolgálta. A kétnapnyi őrizet a cél megvalósítása érdekében nem mondható okszerűtlennek. Az EJEB ugyanakkor megállapította, hogy a görög hatóságok nem vették figyelembe a gyermek legfőbb érdekét,⁸⁶ és nem vizsgálták meg, hogy van-e lehetőség kevésbé kényszerítő intézkedésre az őrizet helyett.⁸⁷ Ezek a tényezők vezették az EJEB-et arra, hogy kétségbe vonja a görög hatóságok jóhiszeműségét az őrizet elrendelésével kapcsolatban, illetve annak megállapítására, hogy a kérelmező őrizetbe vétele sérti az Egyezmény 5. cikkének 1. szakaszát.

Az EJEB megállapította ezen túl az 5. cikk 4. szakaszának sérelmét is, mivel a kérelmezőnek nem volt lehetősége arra, hogy felvegye a kapcsolatot egy ügyvéddel. Hozzájárult a jogsértéshez az is, hogy a kérelmező meghallgatása ugyan az anyanyelvén történt, de a rendelkezésre bocsátott információs füzet nem volt elérhető általa ismert nyelven. Fontos szerepet játszott az 5. cikk 4. szakaszának megsértésében az a körülmény is, hogy a görög hatóságok megállapították ugyan a kérelmező kiskorúságát, de nem rendeltek mellé gyámot vagy ügygondnokot. Ezen körülmények közepette, hiába állt rendelkezésre hatékony jogorvoslat az őrizettel szemben, annak lehetőségével a kérelmező nem tudott élni.⁸⁸

17.3. Magyar helyzet. A kiskorúság mint sérülékenységi ismérv speciális szempontjait itt félretéve, két kérdést kell megvizsgálnunk: az őrizet okáról adandó tájékoztatást, valamint a

⁸⁵ Rahimi Görögország elleni ügye, 8687/08. számú kérelem, 2011. április 5. Az ügyet a *Migrants in detention* kiadvány – 9, 13. – és a *Rahimi v. Greece and the proceduralization of children's rights* kiadvány alapján ismertetem. <https://strasbourgobservers.com/2011/04/15/rahimi-v-greece-and-the-proceduralization-of-childrens-rights>

⁸⁶ A gyermek jogairól szóló, New Yorkban, 1989. november 20-án aláírt Egyezmény (a továbbiakban: CRC) 3. cikkében rögzített jog.

⁸⁷ Lásd CRC 37. cikk b) pont.

⁸⁸ Mindezekon túl az EJEB az Egyezmény 3. cikkének sérelmét is megállapította az őrizet végrehajtásának körülményei miatt, azonban tekintettel arra, hogy jelen tanulmány eltekint a sérülékeny csoportokra vonatkozó joggyakorlat elemzésétől, ennek részleteit nem mutatjuk be.

megfelelő nyelvi és jogi támogatást a jogorvoslati eljárásokban. Az idegenrendészeti őrizet elrendeléséhez kapcsolódóan sem a Harmtv.-ben, sem a Harmtv. végrehajtási rendeletében nem találunk olyan szabályt, amely kifejezetten előírná az idegenrendészeti hatóságnak az őrizet okáról való tájékoztatást.⁸⁹ A Harmtv. 54. § (3) mindössze annyit mond, hogy „*az idegenrendészeti őrizetet határozattal kell elrendelni, és azt a közléssel egyidejűleg végre kell hajtani*”. Aggodalomra adhat okot a közlés és a tájékoztatás fogalma közötti különbség. Az őrizet tényének közlése nem minden esetben meríti ki az őrizet okáról való megfelelő tájékoztatás fogalmát. Ez a gyakorlatban komoly problémát jelenthet. Minden őrizetbe vett esetben alapos és egyéniesített tájékoztatásra lenne szükség, figyelembe véve a mentális állapotát és a nyelvtudását. A Harmtv. 60. § rendelkezik ugyan arról, hogy az őrizetben lévő személyt a jogairól és kötelezettségeiről tájékoztatni kell, ez a szabály azonban – az eljárás kronológiáját tekintve – csak a vizsgált pontot követően válik relevánssá. Ugyanez a helyzet a menekültügyi őrizet tekintetében is: az arra vonatkozó jogszabály szinte szó szerint ugyanígy rendelkezik, ennél fogva az aggályok is azonosak.

A másik vizsgálandó kérdéskör a jogorvoslatra vonatkozó tájékoztatás, illetve a jogi segítségnyújtás biztosítása. Ezek inkább gyakorlati, mint elvi síkon merülnek fel: az igazi kérdés ugyanis az, hogy a gyakorlatban biztosított-e a hozzáférés az elviekben rendelkezésre álló jogi segítségnyújtáshoz. Szükséges lehet időnként megvizsgálni, hogy lehetősége van-e minden őrizetben lévő személynek arra, hogy általa ismert nyelven megfelelő színvonalú jogi segítséget kapjon. Ez komoly kihívást jelenthet egy leterhelt idegenrendészeti és menekültügyi őrizeti rendszer esetében, de csak így lehet garantálni az emberi jogok védelmét.

18. M. és mások Bulgária elleni ügye: nemzetbiztonsági ok miatti kiutasítás⁹⁰

18.1. Az ügy körülményei. A kérelmezők az afgán állampolgárságú M., örmény állampolgárságú felesége és két kiskorú gyermekük; mindannyian Bulgáriában élnek. M. 1998-ban érkezett Bulgáriába, 2001-ben felvette a kereszténységet; 2004 márciusában pedig menekültstátuszt kapott, mivel a hatóságok úgy ítélték, hogy keresztény hitre térése miatt Afganisztánban üldöztetésnek lenne kitéve. Az abban az időszakban a bolgár

⁸⁹ A jogszabályi szintű rendelkezés hiánya garanciális okokból szükséges lenne annak ellenére, hogy a z idegenrendészeti őrizet esetén a bíróság vizsgálja az őrizet okait, és arról – elméletileg – tájékoztatja az ügygondnokon keresztül az fogvatartottat, de ezt az általános eljárási szabályok és elvek miatt teszik. MATUSIK Tamás: Iratminták, in *Az idegenrendészeti őrizettel kapcsolatos bírósági eljárások*, MATUSIK Tamás (szerk.), Budapest, OBH, 2017, 125.

⁹⁰ M. és mások Bulgária elleni ügye, 41416/08. számú kérelem, 2011. július 26. Az ítélet elérhető angol nyelven: [http://hudoc.echr.coe.int/eng#{"itemid":\["001-105788"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/eng#{). Az ítéletet a Kúria honlapján megtalálható szöveg kiválóan összefoglalja, ezt a szöveget használtuk ismertetőként. <http://kuria-birosag.hu/hu/ejeb/m-es-masok-bulgaria-elleni-ugye-4141608>

belügyminisztérium részét képező nemzetbiztonsági szakszolgálat igazgatója 2005. december 6-án végzésben vonta vissza M. tartózkodási engedélyét, utasította ki, rendelte el a kiutasítási őrizetét, valamint tiltotta ki Bulgáriából 10 évre, mivel megítélése szerint M. „komoly nemzetbiztonsági fenyegetést” jelent. A végzés nem határozta meg, hogy M.-et melyik országba kell szállítani. A végzés egy olyan belső iraton alapult, amelyben többek között azt az állítás szerepelt, hogy M. embercsempészetben vett részt. 2006. október 12-én egy másik szerv, a rendőrség bevándorlási igazgatósága elrendelte M. kiutasítási őrizetbe vételét. Mindkét végzés azonnal végrehajtható volt. M.-et azonban nem utasították ki; a hatóságok szerint azért, mert nem rendelkezett érvényes úti okmánnyal.

M.-et 2006. október 18-án vették őrizetbe. A bolgár rendőrség 2007 februárjában megkereste Afganisztán szófiai nagykövetségét, hogy állítsanak ki személyazonossági okmányt M. részére. Miután válasz nem érkezett, 2008 szeptemberében és 2009 januárjában ismét megkeresték a nagykövetséget. M. nem kívánt visszatérni Afganisztánba, illetve útlevelet kapni; az afgán nagykövetség pedig végül megtagadta az okmány kiállítását.

M. 2006 októberében a szófiai városi bíróság előtt megtámadta a 2005. december 6-i végzést. 2007 októberében a legfelsőbb közigazgatási bíróság elutasította M. kérelmét a végrehajtás felfüggesztése iránti, és 2008. júniusi ítéletében elutasította a keresetét. M. ugyanebben a hónapban az őrizetbe vételét elrendelő, 2006. október 12-ei végzést is megtámadta a szófiai városi bíróság előtt, amely 2009. áprilisi ítéletében megállapította, hogy a végzést egy arra nem jogosult tisztviselő írta alá, ezért semmisnek nyilvánította, ugyanakkor nem rendelte el M. szabadlábra helyezését.

A városi bíróság 2008. szeptember 1-jén – összhangban az ideiglenes intézkedésre vonatkozó szabályokkal – kezdeményezte a bolgár kormányzatnál, hogy további értesítésig M.-et ne szállítsák Afganisztánba. 2009 júniusában a rendőrség kötelezte M.-et, hogy 2009. július 3-ai szabadulása után naponta jelentkezzen a helyi rendőrsőn.

A kérelmezők – hivatkozva az EJEE 3., 5., 8. és 13. cikkére – sérelmezték M. jogellenes fogva tartását, a kiutasítással való fenyegetést, valamint a hatékony jogorvoslat hiányát.

18.2. A döntés. A Bíróság emlékeztetett arra, hogy a kiutasítás végrehajtása érdekében foganatosított őrizet csak addig lehet indokolt, amíg kiutasítási vagy kiadatási eljárás van folyamatban. Ha a kiutasítási vagy kiadatási eljárást nem megfelelő gondossággal folytatják le, az őrizet összeegyeztethetetlen lehet az Egyezményvel. M.-et két évig és nyolc és fél hónapig tartották őrizetben. Noha a kiutasítását már 2005 decemberében elrendelték, a

hatóságok csak 2007 februárjában tettek első ízben kísérletet arra, hogy a kiutasításhoz szükséges személyazonosító okmány kiállítását kezdeményezzék, a második próbálkozásra pedig egy évvel és hét hónappal később kerítették sort. Ezalatt M. végig őrizetben maradt. Noha a bolgár kormányzat bemutatta, hogy időközben kísérletet tettek arra is, hogy egy másik (biztonságos) országba küldjék, mégsem jártak el a lehető legnagyobb gondossággal, és M. fogva tartása az őrizet időtartamának csak egy része alatt volt indokolt. Erre tekintettel – és megjegyezve, hogy az őrizetbe vételre vonatkozó két külön végzés jogbizonytalanságot teremtett – a Bíróság arra a következtetésre jutott, hogy M. fogva tartása megsértette az 5. cikk 1. bekezdését.

M. két külön bírósági eljárásban azzal érvelt, hogy jogellenes volt az őrizetben tartása, amelynek alapjául két különböző – egy 2005. decemberi és egy 2006. októberi – jogi aktus szolgált. Az első eljárás során a bíróság nem is volt hajlandó megvizsgálni a kérelmét, a másodikban pedig csak azt állapította meg – közel két és fél évvel később –, hogy a második végzést egy arra fel nem jogosított tisztviselő írta alá. Mivel tehát a hatóságok nem biztosították annak lehetőségét, hogy kiutasítási őrizetben tartásának törvényességét M. rövid időn belül bíróság előtt vitathassa, az EJEB az 5. cikk 4. bekezdését sérelmét is megállapította.

Az M.-t fenyegető kiutasítást illetően a Bíróság megjegyezte, hogy a kérelmezők tényleges családi életet éltek Bulgáriában. A kiutasító végzés egy belügyminisztériumi iratban szereplő megállapításon alapult; a szóban forgó irat – amelyet nem terjesztettek a Bíróság elé – valószínűleg nem tartalmazott olyan információkat, illetve nem utalt olyan bizonyítékokra, amelyek alátámasztották volna az M.-t terhelő megállapítást. A legfelső közigazgatási bíróság pusztán alakilag vizsgálta az ügyet, mielőtt elutasította M. fellebbezését a kiutasító végzés ellen; ily módon egy kormányzati ügynökség belátására hagyta annak eldöntését, hogy M. nemzetbiztonsági fenyegetést jelent-e. Ezt a megközelítést – vagyis azt, hogy a kérelmezőket nem védtek meg az önkényességtől – az EJEB már korábbi Bulgária elleni ügyekben is a 8. cikket sértőnek találta.

A Bíróság megállapította, hogy a bolgár legfelső közigazgatási bíróság nem vizsgálta megfelelően a rendőrség azon állítását, miszerint M. nemzetbiztonsági fenyegetést jelent. A bolgár bíróság nem vizsgálta meg az Egyezmény alapján megkövetelt szigorral M.-nek azon panaszát sem, miszerint bántalmazásnak lehet kitéve, illetve az élete is veszélybe kerülhet, ha visszatér Afganisztánba. Továbbá, a bolgár jog szerint a nemzetbiztonsági okból kiadott kiutasító végzés elleni fellebbezésnek nem volt halasztó hatálya, és a M. arra vonatkozó

kérelmét, hogy ne utasítsák ki addig, míg ügyében döntés nem születik, gyakorlatilag meg sem vizsgálták. Ennek megfelelően a Bíróság megállapította, hogy a kiutasító végzések elleni jogorvoslat tekintetében a bolgár jog, illetve joggyakorlat sérti az Egyezmény 13. cikkét.⁹¹

18.3. Magyar helyzet. A jogorvoslathoz való jogról is többször esett már szó. Az egyik fontos dokumentum e tárgyban a Kúria idegenrendészeti joggyakorlatot elemző csoportjának véleménye,⁹² amely szerint a vizsgált időszakban, 2012–2013-ban tapasztalt bírósági joggyakorlat fejlesztésre szorul, annak érdekében, hogy a bíróságok a hatóságok fölött érdemi kontrollt lássanak el. A Magyarországot érintő migráció fokozódása további kihívások elé állította az igazságszolgáltatást. Az M. és mások Bulgária elleni ügyében tett ajánlásokat zsinórmértékül használva, a magyar joggyakorlatra az alábbiakat vonatkoztathatjuk:

1. Tények és indokok alapos felülvizsgálata: *„A bíróságok semmilyen formában nem vizsgálják azt – különösen mert általában nincs is rá indítvány –, hogy a kiutasítás végrehajtása érdekében a hatóság milyen intézkedéseket tett és van-e reális esélye annak, hogy a végrehajtásra eredményesen sor kerüljön. A magyar hatóságok és bíróságok gyakorlata rendre figyelmen kívül hagyja, hogy az idegenrendészeti őrizet egyetlen célja és jogalapja, hogy a külföldi a kiutasítás végrehajtásának pillanatában <rendelkezésre álljon>.”*⁹³

2. A bíróságok egyensúlyteremtő szerepe a hatóságok és az érintett személyek között, különös tekintettel az utóbbiak emberi jogaira: Az eljárások hatékonyságának vizsgálatakor az derült ki, hogy a bíróságok szinte minden esetben elfogadják a hatóság érvelését, vagyis a bíróságok egyensúlyteremtő szerepe nem érvényesül megfelelően.⁹⁴

3. A kiutasítási célország feltüntetése kötelező, tehát ennek hiánya bírósági jogorvoslatot alapozhat meg. A Harmtv. 46. § (1) bekezdés c) pont kötelező jelleggel írja elő, hogy a kiutasítást elrendelő határozatnak tartalmaznia kell annak az államnak a megnevezését, ahová

⁹¹ Tekintettel arra, hogy a Bíróság korábban már számos Bulgária elleni esetben megállapított hasonló jogsértéseket, és más hasonló esetek is folyamatban vannak előtte, a Bíróság szükségesnek találta, hogy segítse a bolgár kormányt a Bíróság ítéleteinek végrehajtására vonatkozó kötelezettsége teljesítésében. A Bíróság az M. Bulgária elleni ügye kapcsán úgy ítélte meg, hogy az ítéletben foglaltak végrehajtása érdekében az idegenrendészeti törvény módosítása is indokolt, és ehhez öt szempontot adott meg. Ld.: <http://kuria-birosag.hu/hu/ejeb/m-es-masok-bulgaria-elleni-ugye-4141608>

⁹² Lásd például a Louled Massaud Málta elleni ügyében elmondottakat.

⁹³ Lásd a Kúria összefoglalója 48.

⁹⁴ „Az elemzés szerint jól mutatja a felülvizsgálat elégtelenségét, hogy az eljáró járásbírók által szolgáltatott statisztika szerint például a Nyírbátori Örzött Szálláson 2011-ben végrehajtott 5325 idegenrendészeti őrizeti ügyből mindössze három (!) esetben került sor arra, hogy a hatóság (BÁH) őrizet meghosszabbítására tett indítványtól eltérő, vagyis az őrizetet megszüntető határozatot hozzon a bíróság. Ez a gyakorlatban azt jelenti, hogy szinte az esetek 100%-ban a hatóság álláspontja érvényesül, vagyis a jogorvoslat nem hatékony.” Ld. MHB (70. lj.) 2013. október 2.

az érintett személyt kiutasítják. Amennyiben a határozat mégsem tartalmazza ezt, úgy a bíróság egyértelműen jogsértést állapíthat meg.

4. Az eljáró bíróságnak vizsgálnia kell, hogy a fogadó országban az érintett élete veszélyben lenne-e, illetve ki lenne-e téve bántalmazás veszélyének.. A Harmtv. 56. § a non refolement vizsgálatát az idegenrendészeti hatóság feladatává teszi. A Kúria azt a véleményt alakította ki, hogy a menekültügyek esetében „a bíróságnak ezt a kérdést a [jogorvoslati] kérelem tartalmától függetlenül hivatalból vizsgálnia kell”.⁹⁵

5. A fellebbezés halasztó hatálya: A magyar jogban a kiutasítás elrendeléséhez nem kapcsolódik fellebbezési eljárás. A Harmtv. 46. § (2) bekezdése szerint: „a kiutasítást elrendelő határozat ellen fellebbezésnek nincs helye, a határozat bírói felülvizsgálatát annak közlésétől számított nyolc napon belül lehet kérni. A bíróság a keresetet a keresetlevél beérkezésétől számított tizenöt napon belül bírálja el”. A jogszabály szerint nincs automatikus halasztó hatálya a bírósági eljárásnak. A vonatkozó szabályozást a Polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény 332. §-ban találjuk meg. Kétséges, azonban, hogy nem túl szigorú-e a szabályozás azokban a – jellemző – esetekben, amikor a kiutasítást követően az eredeti állapot már nem helyreállítható többé. Talán szerencsésebb lenne e szempontból, ha a Harmtv. kivételt tenne az általános perrendtartáshoz képest, és általános erővel felfüggesztené a végrehajtást az ilyen esetekben. A strasbourgi gyakorlattal való összhang⁹⁶ szempontjából ez megnyugtatóbban rendezné a kérdést.

A magán- és családi élet tiszteletben tartásához való jogot látta sérülni az ügyben az EJEB azáltal, hogy a nemzetbiztonság sérelme nem volt igazolt az eljárásban. Jellemző a magyar idegenrendészeti gyakorlatra is, hogy a nemzetbiztonsági és közbiztonsági vizsgálatok eredményét, illetve azon határozatokat, amelyekben az eljáró nemzetbiztonsági és közbiztonsági hatóságok megállapítják a veszélyesség tényét, nem csatolják a kiutasításról szóló határozathoz, holott e nélkül az abban tett megállapítások nem képezhetik jogvita tárgyát. Ez a gyakorlat a magán- és a családi élet tiszteletben tartásához kapcsolódó jog tekintetében egyezményesértő lehet, de ezen túl alapvetően ellentmond a jogállamiság elvének is. Éppen az ilyen eljárásokban volna a leginkább kívánatos a transzparencia; természetesen a bíróságok módszereinek, kapcsolatainak, bizalmas iratainak titokban tartása mellett.

⁹⁵ A menekültügyi és idegenrendészeti joggyakorlat elemző csoport együttes részjelentése: a biztonságos harmadik ország megítélése a menekültügyi nem peres eljárásokban. 2012.El.II.F. 1/9/4-28-1., http://www.lb.hu/sites/default/files/joggyak/idegenrendeszeti_reszjelentes.pdf

⁹⁶ BÁRD Petra – BÁRD Károly (2016): The European Convention on Human rights and the Hungarian legal system, in *Comparative Study on the implementation of the ECHR on national level*, Silvija PANOVIC-DURIC (ed.), Belgrad, Council of Europe, 2016, 152.

Magyarországon lehetőség van menekültügyi őrizet elrendelésére. A Met. 31/A. § (1) bekezdés d) pontja szerint a menekültügyi hatóság a menekültügyi eljárás lefolytatása biztosítása céljából menekültügyi őrizetbe veheti azt az elismerését kérőt, akinek tartózkodási jogcíme kizárólag az elismerés iránti kérelem benyújtásán alapul, ha az elismerését kérő őrizetbe vétele a nemzetbiztonság vagy a közrend védelme érdekében szükséges. Ez alapot adhat egy, a fent ismertetetthez hasonló esetben az őrizet elrendelésére, viszont a közrend védelmének veszélyeztetésére vonatkozó állítást alá kell támasztani, máskülönben az őrizet jogszerűtlen.

19. Amie és mások Bulgária elleni ügye: nemzetbiztonsági ok miatti jogtalan fogva tartás⁹⁷

19.1. Az ügy körülményei. A Bírósághoz négy hontalan személy nyújtott be kérelmet Bulgáriával szemben. 2006-ban a bolgár belügyminisztérium nemzetbiztonsági szolgálata döntést hozott arról, hogy Mahmud Abas Amie-nek el kell hagynia Bulgáriát, mivel komoly veszélyt jelent a nemzetbiztonságra, egyúttal 10 év beutazási tilalmat is elrendelt vele szemben. Ez a végzés nem tartalmazta a körülmények részletezését, de később, az EJEB előtti eljárásban a bolgár kormány közölt olyan tényeket, amelyek alapján a kiutasítást, illetve beutazási és tartózkodási tilalmat elrendelték. A kiutasítási végzést a kérelmező láthatta, de nem kapott belőle másolatot. A végzés közlését követően őrizetbe vették, és átkutatták a személyes használatába álló helyiségeket. A kérelmező menekült volt, és állítása szerint veszélyezteteti az életét, ha egy arab országba utasítják ki. A kérelmező sikertelenül fellebbezett a végzés ellen a belügyminisztériumhoz. Mivel a kérelmező nem talált megfelelő jogorvoslatot Bulgáriában, ezért a Bírósághoz fordult; egyrészt a jogszerűtlen szabadságelvonnás, másrészt a magán- és családi életének tiszteletben tartásához való jogának megsértése, harmadrészt az élethez való jogának megsértése, negyedrészt a tisztességes tárgyaláshoz való jogának megsértése miatt.⁹⁸

19.2. A döntés. A Bíróság megállapította az 5. cikk 1. pontjának sérelmét megállapította, mivel az őrizet időtartama alatt a hatóságok nem tettek meg mindent a kitoloncolás érdekében, tehát az őrizet nem volt jogszerű azon az alapon, hogy a kitoloncolás végrehajtása érdekében szükséges. Ilyen ügyet többet is láttunk már a jelen tanulmányban. Az 5. cikk 4. pontja is sérült, mivel az őrizettel szemben volt ugyan bírósági felülvizsgálatra lehetőség, de nemzeti

⁹⁷ Amie és mások Bulgária elleni ügye, 58149/08. számú kérelem, 2013. május 12. Az ítélet elérhető angol nyelven: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-116413>. Ismerteti a Kúria menekültügyi joggyakorlat-elemző csoportjának összefoglaló véleménye is. 2014., 32, http://www.lb.hu/sites/default/files/joggyak/menekultugyi_jecs_osszefoglalo_velemeney_2014okt20.pdf.

⁹⁸ Az utóbbi két jogsértést nem találta megalapozottnak az EJEB, ezekkel ezért részletesen itt nem foglalkozunk.

jog nem biztosított arra lehetőséget a bíróság számára, hogy jogszerűtlen őrizet esetén elrendelje az őrizet megszüntetését.

19.3. Magyar helyzet. A magyar jog szerint az őrizet meghosszabbítását bíróság rendeli el. Ha az őrizet jogszerűtlen, akkor a bíróság dönthet annak megszüntetése (meg nem hosszabbítása) mellett, de a gyakorlatban a tényleges megszüntetést a hatóságra bízta.⁹⁹

Érdekes a tanulmány szempontjából az Egyezmény 8. cikkének sérelme is, mivel a kérdés itt az, hogy a hosszú és jogszerűtlen őrizetet, ami a kérelmező családi életének tiszteletben tartásához való jogának sérelméhez vezetett, jogellenesen rendelte-e el Bulgária. Az EJEB szerint az állítólagos nemzetbiztonsági veszélyt nem tisztázták sem hatósági, sem bírósági eljárásban; az annak alapjául szolgáló tények és bizonyítékok nem voltak megismerhetőek. Továbbá, a bírósági eljárás is titkos volt; miközben, mint láthattuk, valójában nem is érintette a nemzetbiztonsági veszélyt megalapozó körülményeket. Ezek alapján az EJEB önkényesnek minősítette a Bulgáriában lefolytatott eljárást, valamint kimondta, hogy az eljárás nem felel meg az Egyezmény 8. cikkében meghatározott jogszerűségi minimumnak.

Visszautalhatunk itt az M. és mások Bulgária elleni ügyében mondottakra, miszerint minden nemzetbiztonsági eljárás esetén kívánatos, hogy az érintett személy megismerhesse az őt terhelő megállapításokat, és jogorvoslattal élhessen. Nem vitatjuk el ugyanakkor a részes államok jogát az alkalmazott módszerek és a nemzetbiztonság szempontjából kényes információk titokban tartásához.

20. Auad Bulgária elleni ügye: automatikus halasztó hatály hiánya¹⁰⁰

20.1. Az ügy körülményei. A hontalan státuszú palesztin származású kérelmező 2009 májusában érkezett Bulgáriába, ahol menedékkérelmet nyújtott be. A menekültügyi hatóság elutasította a menekültstátusz iránti kérelmét, de humanitárius védelmet biztosított számára. Később terrorizmussal vádolták meg, és 2009 novemberében kiutasították Libanonba azzal, hogy Bulgáriában nemzetbiztonsági veszélyt okoz a jelenléte. Ezzel az intézkedéssel szemben Auad bírósági jogorvoslattal élt azon az alapon, hogy az élete Libanonban veszélyben lenne. Jogorvoslati kérelmét a nemzeti jogra alapozva a legfelső közigazgatási bíróság elutasította, és a kiutasítást ezzel helybenhagyta. Auad 2011 májusáig volt őrizetben; ezzel kitöltötte a

⁹⁹ Lásd: SERES – HAJDÚ (50. lj.) 51.

¹⁰⁰ Auad Bulgária elleni ügye, 46390/10. számú kérelem, 2012. január 11. Az ítélet elérhető angol nyelven: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-106668>. Összefoglalja az European Database of Asylum Law. ECtHR - Auad v. Bulgaria, Application No. 46390/10. <http://www.asylumlawdatabase.eu/en/content/ecthr-auad-v-bulgaria-application-no-4639010>

lehetséges – tizennyolc hónapnyi – jogszerű őrizeti időt. Szabadítását követően Szófiában maradt, ahol naponta kellett jelentkeznie a számára kijelölt rendőri egységnél.

20.2. A döntés. A kérelmező egyrészt az Egyezmény 3. cikkére hivatkozott, mivel, állítása szerint a Libanonba történő kitoloncolása életveszélynek tenné ki őt. A kormányzat nem tudta, hogy vizsgálták volna a kiutaztatás kockázatait. Az EJEB arról is meggyőződött, hogy a bolgár jogrendszerbe nem volt megfelelő, hatékony korlát beépítve az önkényes, kellő körültekintés nélküli kiutasítások megakadályozására.

Az EJEB az Egyezmény 13. cikkének sérelmét is megállapította az ügyben, egyrészt azért, mert az eljáró bolgár kimondta, hogy a kérelmezőre Libanonban várható veszély irreleváns a kiutasítás jogszerűsége szempontjából. Másrészt a bírósági eljárásnak nem volt automatikus felfüggesztő hatálya a kiutasítás végrehajtására, így a jogorvoslat nem minősíthető hatékonynak. Bulgária azzal védekezett, hogy a kiutasítás megvalósulása előtt hivatalból megvizsgálták volna, hogyan milyen körülményekkel szembesülhet a kérelmező Libanonban. Azt azonban nem tudta megjelölni a bolgár kormány, hogy pontosan milyen eljárás révén, illetve milyen alapon tették volna ezt, így ezt az állítólagos eljárást a Bíróság nem ítélte megfelelőnek. Mindezek után az EJEB megállapította a hatékony jogorvoslathoz való jog sérelmét.

Az EJEB Az Egyezmény 5. cikkének sérelmét is megállapította, mivel a hatóságok 18 hónap alatt mindössze annyit tettek, hogy háromszor megkeresték Libanon szófiái külképviseletét azzal a céllal, hogy úti okmányt szerezzenek be a kérelmezőnek a hazautaztatásához. Ez az EJEB értékelésében nem minősül hatékony próbálkozásnak, így a 18 hónap időtartamú őrizet nem megalapozott. Továbbá az sem megfelelő érv a 18 hónapos folyamatos őrizet mellett, hogy a kérelmezőnek a legfelső közigazgatási bíróság döntését kellett az őrizetben megvárnia. Korábban láthattuk, hogy a bírósági eljárásnak nem volt felfüggesztő hatálya, így a kitoloncolás bármikor megvalósítható lett volna, ha a hatóságok azért érdemben tenni tudnak. Ennek a kérdéskörnek a magyar jog szempontjából történő bemutatásához a már vizsgált ügyek közül elsősorban Mikolenko Észtország elleni ügye nyújt jó alapot.

20.3. Magyar helyzet. Ahogy a Kúria fentebb ismertetett álláspontjában is szerepel, a Harmtv. alapján a kiutasítás felülvizsgálatának nincs automatikus halasztó hatálya, bár a polgári perrendtartás szabályai szerint kérhető a felfüggesztés. A fent vizsgált ügy fényében

szerencsésebb volna már az ágazati jogszabályban rendelkezni arról, hogy a kiutasítási végzések bírósági felülvizsgálatának minden esetben automatikus felfüggesztő hatálya van.¹⁰¹

*21. Mathloom Görögország elleni ügye: külföldi elítélt kitoloncolási célú őrizete*¹⁰²

21.1. Az ügy körülményei. Az ügy egy iraki származású személyre vonatkozik, aki több mint két évig és három hónapig volt őrizetben Görögországban. Az őrizet célja a kitoloncolásának előkészítése volt, bár időközben döntés született a feltételes szabadításáról. A kérelmező bűncselekményt – szexuális erőszakot – követett el Athénban, amiért tizenöt év és hat hónap szabadságvesztésre ítélte a görög büntetőbíróság, a büntetés letöltését követően pedig kiutasításra. A büntetés háromötödének letöltése után a kérelmezőt feltételesen szabadlábra helyezték. Ezt követően egy idegenrendészeti őrzött szállásra szállították, ahol tizenöt hónapig tartották fogva. Az elhúzódó őrizet miatt már akkor jogorvoslattal élt a kérelmező, de sikertelenül. A toloncolás azonban nem volt lehetséges, mivel a kérelmező nem rendelkezett úti okmányokkal, Irak külképviselete pedig megtagadta, hogy ilyen iratok állítson ki számára, mivel nem látták igazoltnak a kérelmező iraki állampolgárságát.

A kérelmezőt egy másik őrizeti helyszínre szállították, ahol további öt hónapot töltött, majd 2006 novemberében az eljáró bíróság engedélyezte, hogy fogva tartás helyett házi őrizetbe kerülhessen, ahonnan végül 2007. április 27-én szabadult.

21.2. A döntés. Az EJEB szerint a görög nemzeti jog nincsen összhangban az Egyezmény 5. cikkének 1. pontjával, mivel lehetővé teszi az őrizet ilyen mértékű elhúzódását. Az Egyezmény 5. cikkének 1. és 4. pontjának sérelmét is megállapította az EJEB, mivel a hatóságok tudták, hogy a bűncselekmény miatt kiszabott szabadságvesztés letöltését követő őrizet nem töltheti be a célját; hamar kiderült ugyanis, hogy a kitoloncolás nem megvalósítható.

A görög szabályozás tehát nem tett eleget az Egyezmény által elvárt előreláthatóság követelményének, a szabadságelvonnás nyilvánvalóan meghaladta az ésszerűen elfogadható időtartamot is a kérelmező vonatkozásában. Továbbá az Egyezmény 5. cikkének 4. pontját sérti, hogy a jogorvoslatért felelős bíróság öt hónap és tizenkét nap alatt hozta meg a döntését.

¹⁰¹ Lásd ehhez az M. és mások Bulgária elleni ügyében elmondottakat.

¹⁰² Mathloom Görögországgal szembeni ügye, 48883/07. számú kérelem, 2012. július 24. Az ítélet elérhető francia nyelven: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-110451>. Az ítéletet az alábbi EJEB-kiadvány alapján ismertetem: *The absence of a maximum period of detention for personssubject to a court deportation order in Greece is in breach of the right to liberty and security.* ECHR 178(2012). <http://hudoc.echr.coe.int/app/conversion/pdf/?library=ECHR&id=003-3926045-4539553&filename=003-3926045-4539553.pdf>

21.3. *Magyar helyzet.* Több helyen is bemutattuk, hogy a magyar szabályozás szigorú felső időkorlátot szab az idegenrendészeti őrizetnek. Ettől természetesen a büntetésüket kitöltött külföldi bűnelkövetők tekintetében sem lehet eltérni, így kijelenthetjük, hogy idegenrendészeti őrizet Magyarországon a hatályos jogszabályok szerint ilyen mértékben nem húzódhat el. Mindamellett célszerű lehet a külföldi, szabadságvesztésre ítélt bűnelkövetők esetében, ha a kiutasítás végrehajtását már a büntetés kitöltése alatt elkezdi szervezni az idegenrendészeti hatóság, amennyiben a bíróság ítéletében erről rendelkezett.

Felmerül továbbá az is, hogy mikortól tekinthető egy kitoloncolás megvalósíthatatlannak – tekintve, hogy attól kezdve megszűnik az őrizet jogalapja, vagyis az őrizet jogellenessé válik. Ennek a kérdésnek a részleteit a Mikolenko Észtország elleni ügyénél már bemutattuk.

22. *M.A. Ciprus elleni ügye: menedékkérő kiutasítása*¹⁰³

22.1. *Az ügy körülményei.* Az ítélet egy szíriai kurd személy őrizetéhez kapcsolódik, akit a ciprusi hatóságok vettek őrizetbe – Szíriába való kitoloncolás szándékával – egy 2010. június 11-i akció során. Az akció azok a kurdokat célozta, akik egy nicosiai kormányzati épület előtt táborozva demonstráltak a ciprusi kormányzat menekültpolitikája ellen. A kérelmezőnek az akció idején már a második menedékkérelme volt folyamatban Cipruson. M.A.-t az ügyében folyó menekültügyi eljárás ellenére kiutasították Ciprusról, és a kiutasítás érvényesítése érdekében őrizetbe vették. Másnap a kérelmező, valamint további negyvenhárom őrizetbe vett szíriai kurd az EJEB-hez fordult, kérve, hogy ideiglenes intézkedés révén függesszék fel a kitoloncolásukat az ügy érdemi elbírálásáig. 2010 augusztusában a belügyminiszter kijelentette, hogy a kérelmező illegális bevándorló, aki pénzt kap cserébe, hogy munkát és tartózkodást intézzon más kurd személyeknek. A kérelmezővel szemben ezen az alapon ismét őrizetet rendeltek el a hatóságok, az előző őrizet megszüntetésével egy időben. A kérelmező 2011 májusában szabadult, amikor elismerték menekültként.

22.2. *A döntés.* Az EJEB az üggyel kapcsolatban megállapította a hatékony jogorvoslathoz való jog sérelmét az élethez való jog és a kínzás, embertelen bánásmód tilalmával összefüggésben. A nemzeti hatóságok és bíróságok előtt ugyanis a kérelmezőnek nem volt esélye a kiutasításáról szóló döntés hatékonyan felülvizsgálatára. – annak ellenére sem, hogy a kérelmező menedékkérő volt. Az EJEB értékelése szerint tehát nem állt rendelkezésre olyan jogi eszköz, amely megakadályozta volna a kérelmezőt a jogszerűtlen, hibás hatósági döntés alapján kitoloncolják.

¹⁰³ M.A. Ciprus elleni ügye, 1872/10. számú kérelem, 2013. július 23. Az ítélet elérhető angol nyelven: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-122889>

Az EJEB megállapította az 5. cikk 1. pontjának sérelmét, mivel az országban jogszerűen tartózkodó kérelmezőt őrizetbe vették a rendőrségi akció során. A kormányzat érvelése szerint az akció természetéből fakadóan nem volt elvárható a helyszínen intézkedő rendőrök részéről annak megállapítása, hogy az intézkedés alá vontak közül ki tartózkodik jogszerűen az ország területén és ki nem. A Bíróság ezen érvelés megfontolása után is úgy döntött, hogy az Egyezményben rögzítettetekkel nem fér össze az a kérelmező őrizetbe vétele, hiszen a rendőrség munkájának megkönnyítése nem lehet alapja egy ilyen intézkedésnek. A 2010 júniusában elrendelt őrizet nyilvánvalóan jogszerűtlen, hiszen a kérelmező jogszerűen tartózkodott Cipruson. A 2010 augusztusában elrendelt őrizet pedig azért jogszerűtlen, mert annak alapjáról még csak nem is tájékoztatták a kérelmezőt.

Az 5. cikk 1. pontjának sérelméhez kapcsolódóan további vetület az őrizetbe vett személy megfelelő tájékoztatása nélkül elrendelt őrizet. Ennek szempontjait több esetben vizsgálta már a tanulmány, például a Rahimi Görögország elleni ügye során.

Az Bíróság az 5. cikk 4. pontjának sérelmét is megállapította, mivel nem állt a kérelmező rendelkezésére olyan jogorvoslati eljárás, amelynek keretében rövid időn belül felülvizsgálták volna a vele szemben elrendelt őrizet jogszerűségét. A kérelmező számára csak egy alkotmányossági eljárás állt volna rendelkezésre, de azt meg sem próbálta igénybe venni, mert nem biztosított volna számára rövid időn belül jogorvoslatot. Ebben az EJEB egyetértett a kérelmezővel, és megállapította, hogy a nemzeti jog alapján nem állt a kérelmező rendelkezésére hatékony és gyors jogorvoslat.

22.3. Magyar helyzet. Magyarországon ez nem fordulhatna elő. Amennyiben menedékjogi eljárás indul valakinek az ügyében, az idegenrendészeti eljárást felfüggesztik. Továbbá, a kiutasítással szemben bírósági felülvizsgálatnak van helye. Az M. és mások Bulgária elleni ügye kapcsán bemutattuk, hogy hogyan érvényesül ezen jogorvoslatnak a felfüggesztő hatálya, ezért itt ennek megismétlésétől eltekintünk.

A rendőrségi akciót illetően a vonatkozó törvényt kell megvizsgálnunk. A rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény 33. §-a rögzíti, hogy milyen alapon lehet valakit előállítani. A vizsgált esettel kapcsolatban a 33. § (1) bekezdés *f)* pontja releváns, amely szerint a rendőr a további intézkedés megtétele céljából elfogja, és az illetékes hatóság elé állítja azt, aki az ország területén jogellenesen tartózkodik; továbbá a 33. § (2) bekezdés *a)* pontja, amely szerint a rendőr a hatóság vagy az illetékes szerv elé állíthatja azt, aki a rendőr felszólítására nem tudja magát hitelt érdemlően igazolni, vagy az igazolást megtagadja.

Egy menedékkérő *per definitionem* nem tartózkodik jogellenesen az ország területén,¹⁰⁴ így amennyiben megfelelő okmányokkal tudja magát igazolni, úgy az előállításnak és a további intézkedésnek nincsen helye, amennyiben arra más cselekménye, magatartása nem nyújt jogalapot.

Többször bemutatunk már a kiutasítási őrizet elleni jogorvoslat magyar rendszerét, amely a Harmtv. 46. § (2) bekezdésén alapulva biztosítja, hogy Magyarország ne sérthesse meg az M.A. Ciprus elleni ügyéhez hasonló ügyekben az Egyezmény 5. cikkének 4. pontját.

23. Suso Musa Málta elleni ügye: jogellenes belépés miatti őrizet¹⁰⁵

23.1. Az ügy körülményei. A kérelmező – állítása szerint – Sierra Leone-i állampolgár, aki 2011 áprilisában csónakon érkezett Máltára, irreguláris határátlépőként; partot érésakor a rendőrség őrizetbe vette. A kérelmező menedékjog iránti kérelmét elutasító döntést 2012 áprilisában hagyták helyben, a kérelmezőt azonban 2013 márciusáig – kiutasítására számítva – továbbra is őrizetben tartották.

A kérelmező – az Egyezmény 5. cikkének 1. és 4. bekezdésére hivatkozva – sérelmezte, hogy jogellenesen tartották őrizetben, és nem állt rendelkezésére hatékony jogorvoslat az őrizet törvényességének felülvizsgálatára.

A Bíróság emlékeztetett, hogy az 5. cikk 1. bekezdése az országba való irreguláris belépés megakadályozása céljából megengedi a személyi szabadságtól való megfosztást. Egy korábbi ügyben a Bíróság kimondta, hogy minden belépés irregulárisnak minősül, amíg azt az érintett állam nem engedélyezi, és az irreguláris belépés megakadályozása érdekében fogva tartható egy olyan személy, aki az országba való belépést megkísérelte, ám az ahhoz szükséges engedéllyel nem rendelkezett. Nem fogadta el azt az érvelést, hogy azáltal, hogy a menedékkérő átadta magát a bevándorlási hatóságoknak, jogszerű belépésre törekedett, ami azt vonná maga után, hogy fogva tartásának törvényessége az 5. cikk 1. bekezdése alapján nem lenne igazolható.

23.2. A döntés. A Bíróság megvizsgálta a kérelmező állítását, miszerint a máltai jog megengedi a menekültstátuszért folyamadóknak az országba területére való belépést, illetve

¹⁰⁴A Genfi Egyezmény 31. cikke 1.: „A Szerződő Államok az országba való jogellenes belépésük, vagy tartózkodásuk miatt nem sújtják büntetéssel azokat a menekülteket, akik közvetlenül olyan területre érkeztek, ahol életük, vagy szabadságuk az 1. cikkben foglalt meghatározás értelmében veszélyeztetve volt, és akik engedély nélkül lépnek be területükre, illetőleg tartózkodnak ott, feltéve, hogy haladéktalanul jelentkezik a hatóságoknak és kellőképpen megindokolják jogellenes belépésüket, illetőleg jelenlétüket.”

¹⁰⁵ Suso Musa Málta elleni ügye, 42337/12. számú kérelem, 2013. december 9. Az ítélet elérhető angol nyelven: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-122893>. Az ügyet a Kúria összefoglalója alapján ismertetem, <http://kuria-birosag.hu/hu/ejeb/suso-musa-malta-elleni-ugye-4233712>

az ország területén valóvaló tartózkodását a kérelmük elbírálásának ideje alatt; ebből kifolyólag a menedékkérő a menedékjog iránti kérelmének előterjesztésétől kezdve nem tartható fogva. A Bíróság elfogadta, hogy a Szerződő Államok hazai joga a menedékkérők számára a nemzetközi normák által meghatározottnál kedvezőbb rendszert hozhat létre. Bár a máltai jognak többféle értelmezése is lehetséges, és ezért a jogi keretek tisztázására van szükség, a Bíróság kész volt elfogadni azt, hogy a fogva tartásnak volt kellően világos törvényi alapja, és leszögezte, hogy mivel nem nyert bizonyítást, hogy a kérelmező valóban kapott-e hivatalos tartózkodási engedélyt, a menedékjog iránti kérelme elbírálásáig történő fogva tartása az 5. cikk 1. bekezdésének hatálya alá esik. A Bíróság ugyanakkor megállapította, hogy a fogva tartás önkényes volt, és a kérelmező elhelyezésének körülményei igen aggályosak voltak a 3. cikk szempontjából. Továbbá ésszerűtlenül hosszú időt vett igénybe az arra vonatkozó döntésnek a meghozatala a hatóságok részéről, hogy a kérelmező Máltában maradhat-e.

A Bíróság azt is megvizsgálta, hogy a kérelmező a menedékjog iránti kérelme elbírálását követően mennyi időt töltött őrizetben, és megállapította, hogy a kiutasítási eljárást nem kellő gondossággal folytatták le. A fentiekre tekintettel a Bíróság megállította, hogy az Egyezmény 5. cikkének 1. bekezdését megsértették.

A Bíróság úgy találta, hogy az Egyezmény 5. cikkének 4. bekezdését is megsértették, tekintettel arra, hogy a kérelmezőnek nem állt rendelkezésére hatékony jogorvoslat, ami lehetővé tette volna számára a menekültügyi őrizet törvényességének gyors felülvizsgálatát.

A Bíróság megállapította, hogy az ügyben feltárt problémák további hasonló kérelmek benyújtására adhatnak alapot. Ezért felhívta a máltai hatóságokat egy olyan eljárási rend kialakítására, amely lehetővé teszi a menekültügyi őrizetük törvényességének felülvizsgálatát kérők számára, hogy ésszerű időbeli korlátok között szülessen döntés az ügyükben. A Bíróság azt is javasolta a máltai hatóságoknak, hogy tegyék meg a szükséges lépéseket a menedékkérők fogvatartási körülményeinek javítása és a fogva tartás időtartamának lerövidítése érdekében.¹⁰⁶

23.3. Magyar helyzet. A fentiekben több jogeset kapcsán is bemutattuk már az idegenrendészeti őrizet felülvizsgálatát mint jogintézményt. A menekültügyi őrizet esetében is létezik egy nagyon hasonló garanciális rendszer, amelyet a Met. 31/A. § (6) bekezdése¹⁰⁷

¹⁰⁶ Ld. Suso Musa Málta elleni ügye.

¹⁰⁷ Menekültügyi őrizet legfeljebb hetvenkét órára rendelhető el. A menekültügyi hatóság a menekültügyi őrizet hetvenkét órán túli meghosszabbítását az elrendeléstől számított huszonnégy órán belül indítványozhatja az

szabályoz. Ezen túl a menekültügyi őrizet kapcsán is létezik az őrizet elrendelésével szembeni kifogás jogintézménye; ezt a Met. 31/C. § szabályozza.¹⁰⁸ Mindezek alapján nem lehet azt mondani, hogy Magyarország nem biztosítja a szükséges jogorvoslati rendszert. Viszont érdemes felhívni a figyelmet a MHB véleményére, amelyet az egyik migrációs tárgyú jogszabályváltozás kapcsán fogalmaztak meg a jogszabály-tervezetet készítő Belügyminisztérium számára. E szerint „[a] fogvatartottaknak egyik őrizeti forma esetén sincs lehetősége kezdeményezni a jogellenesen elrendelt, vagy időközben jogellenessé vált őrizet megszüntetését. A mindkét őrizeti forma esetén létező „kifogás” intézménye erre nem alkalmas. Idegenrendészeti őrizet esetén a kifogás csupán az őrizet végrehajtásának körülményeire vonatkozhat, magára az őrizet elrendelésének tényére nem. Menekültügyi őrizet esetén ugyan kifogásolható BÁH őrizetet elrendelő döntése, azonban csak az őrizet első 72 órájában (innenntől kezdve az őrizet jogalapja nem a BÁH döntése, hanem az illetékes járásbíróóság őrizetet meghosszabbító végzése). Ebben a rövid időszakban a fogvatartott számára sem ügygondnok, sem az ingyenes jogi segítségnyújtás más formája nem biztosított. A tény, hogy a fogvatartottaknak az ésszerűtlenül hosszú, 60 napos őrizeti időtartam alatt nincs lehetősége a jogellenes (vagy időközben jogellenessé vált) őrizet megszüntetését kezdeményezni az Európai Unió Alapjogi Chartájának hatékony jogorvoslatra vonatkozó rendelkezését is sérti.”¹⁰⁹ Ez a Horshill Görögország elleni ügyében kifejtettek petíciós alapjog sérelmét is jelenti, amellet, hogy megkérdőjeleződik az őrizethez kapcsolódó jogorvoslati eljárások hatékonysága, nem csak az Európai Unió Alapjogi Chartájának szempontjából, hanem az Egyezmény szempontjából is.

A másik kérdés, hogy mennyire húzódhat el a menekültügyi eljárás, illetve az őrizet. Suso Musa 2011. április 14-én adta be az előzetes kérelmét, és 2012. április 2-án zárult le az eljárás jogerősen; a közbeeső időtartam alatt a kérelmező őrizetben volt. Ez Magyarországon nem fordulhatna elő akkor sem, ha az eljárás ennyire elnyúlna, mivel a Met. 31/A. § (6) bekezdése

őrizet helye szerint illetékes járásbíróásnál. A bíróság legfeljebb hatvan nappal hosszabbíthatja meg az őrizet időtartamát, amely időtartam a menekültügyi hatóság kezdeményezésére újabb legfeljebb hatvan nappal hosszabbítható meg. A menekültügyi hatóság őrizet meghosszabbítására irányuló indítványt többször is előterjeszthet úgy, hogy az őrizet teljes időtartama nem haladhatja meg a hat hónapot. A meghosszabbításra vonatkozó indítványnak a meghosszabbítás esedékességének napját megelőzően legalább nyolc munkanappal kell megérkeznie a bírósághoz. A menekültügyi hatóság az indítványát köteles megindokolni.

¹⁰⁸ Az elismerését kérő a rendelkezésre állást biztosító intézkedés alkalmazásával, illetve a menekültügyi őrizet elrendelésével szemben kifogással élhet. A kifogást az elismerését kérő tartózkodási helye szerint illetékes járásbíróóság nyolc napon belül bírálja el. A bíróság döntése alapján az elmulasztott intézkedést pótolni kell, illetve meg kell szüntetni a jogsértő állapotot.

¹⁰⁹ MAGYAR HELSINKI BIZOTTSÁG (2014): *A Magyar Helsinki Bizottság észrevételei a 2014. évi ... törvény az egyes migrációs, illetve menekültügyi tárgyú és más törvények jogharmonizációs célú módosításáról szóló tervezetre, 2014. december 30., 2.* <http://helsinki.hu/wp-content/uploads/Helsinki-Bizottsag-eszretelelek-menekultugyi-joganyag-2014dec30.pdf>

alapján a menekültügyi őrizet hat hónapnál – a kiskorú gyermekkel érkező család esetében harminc napnál – nem tarthat tovább. Hat hónap, illetve harminc nap leteltével az menekültügyi őrizetet meg kell szüntetni, és idegenrendészeti őrizetet sem lehet elrendelni, amennyiben még folyamatban van a menekültügyi eljárás. Kijelenthetjük tehát, hogy a fent bemutatott probléma nem jelentkezhette a magyar jogszabályi környezetben.

24. Kim Oroszország elleni ügye: hontalan kiutasítási őrizete¹¹⁰

24.1. Az ügy körülményei. Az ügyben érintett Kim úr 1962-ben – a Szovjetunió fennállása idején – született Üzbegisztán területén; 1990 óta Szentpéterváron él. A Szovjetunió szétesését követően egyik utódállam állampolgárságát sem szerezte meg. 2011 júliusában egy rendőri igazoltatás alkalmával kiderült, hogy a kérelmezőnek nincsenek megfelelő iratai az oroszországi tartózkodáshoz, ennek következményeként bírságot szabtak ki rá, és idegenrendészeti őrizetbe vették a Üzbegisztánba való kitoloncolásáig. Üzbegisztán oroszországi külképviselete az orosz hatóságok többszöri kérelmére sem állított ki megfelelő úti okmányt a kérelmező hazatéréséhez; Oroszország ilyen jellegű megkereséseire nem is válaszoltak. 2012 júniusában az orosz hatóságok megkeresték az üzbég külképviseletet azzal a kérdéssel, hogy Üzbegisztán elismeri-e a kérelmezőt állampolgárának. Erre a megkeresésre sem érkezett válasz. A kérelmező ügyvédje kérte az orosz hatóságokat, hogy tájékoztassák az ügyben addig történt intézkedésekről, de ezt az orosz hatóságok megtagadták. 2012 novemberében a kérelmező ügyvédje megtámadta a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező orosz bíróságon a kényszerintézkedés meghosszabbítását; azzal, hogy célország hiányában nincs értelme a kitoloncolás érdekében fogva tartani a kérelmezőt. A bíróság nem adott helyt a keresetnek; azzal, hogy a célország hiánya nem feltétlenül teszi jogszerűtlenné az őrizetet. A kérelmező képviselője sikertelenül fellebbezett a döntés ellen, majd egy másik hazai jogorvoslati eljárás igénybevétele révén sem járt sikerrel. A bíróságok szerint az őrizet addig tart, amíg a kitoloncolás meg nem valósul. 2013. február 5-én Üzbegisztán hivatalosan közölte, hogy a kérelmező nem az állampolgára. Az őrizetet 2013. július 29-én szüntették meg; ekkor járt le ugyanis az orosz jogszabály által az őrizetre engedélyezett két éves időtartam. Az őrizet körülményei rosszak voltak: 40 személyre jutott egy vécé és egy zuhanyzó, a cellákban pedig nem volt ivóvíz. 2013 márciusáig a kérelmező kéthetente vagy háromhetente tölthetett 20-30 percet a szabad levegőn, egy aprócska udvaron. Az őrizet helyszínén sem televízió, sem rádió, sem újságok nem álltak az őrizeteseinek rendelkezésére.

¹¹⁰ Kim Oroszország elleni ügye, 44260/13. számú kérelem, 2014. október 17. Az ítélet elérhető angol nyelven: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-145584>

A kérelmező kérte az Egyezmény 5. cikk 1. és 4. pontjainak sérelmének megállapítását az őrizet jogszerűtlenségére és az őrizettel szembeni hatékony jogorvoslat hiányára tekintettel.

24.2. *A döntés.* Az őrizet körülményei miatt az EJEB elmarasztalta Oroszországot az Egyezmény 3. cikkének sérelme miatt. Az EJEB megállapította, hogy nem került sor rendszeres felülvizsgálatra az őrizet időtartama alatt, és a jogorvoslati kísérletek is sikertelenek voltak. Az eljáró nemzeti bíróságok kimondták, hogy a megváltozott körülmények ellenére sincs szükség az őrizet jogszerűségének felülvizsgálatára. Ezzel Oroszország megsértette az Egyezmény 5. cikkének 4. pontját. Az 5. cikk 1. pontjának sérelmével kapcsolatban kiemelte az EJEB, hogy az eljáró orosz hatóságoknak mindenképpen mérlegelnie kellett volna vennie, hogy van-e reális esély a toloncolásra. Súlyosbítja a helyzetet, hogy *de facto* hontalanként a kérelmező egyetlen állam külképviselőéhez nem fordulhatott segítségért az őrizet időtartama alatt. Az őrizet két éves hossza mindenféleképpen túlment azon az ésszerű időtartamon, amin belül az orosz hatóságoknak fel kellett volna ismernie, hogy a kérelmező kiutaztatása Üzbegisztánba nem lesz megvalósítható.

24.3. *Magyar helyzet.* A magyar jog szempontjából három kérdés merül fel. Az első az őrizet körülményeire vonatkozik. A fentiekben már többször foglalkoztunk ezzel a kérdéssel: a leírt körülményekhez hasonlókat nem találunk Magyarországon. Viszont az őrizet elrendelése egy *de facto* hontalannal szemben Magyarországon is felmerülhet azon az alapon, hogy arra a kiutaztatás megvalósítása érdekében van szükség. Ezzel kapcsolatban Magyarországon is problémát okozhat, hogy a *de facto* hontalanság felismerése nem magától értetődő. A kérdés az, hogy hogyan reagáljon az őrizetet elrendelő hatóság akkor, ha a megkeresett ország külképviselőjétől nem érkezik válasz. További kérdés, hogy meddig kell az őrizetet elrendelő hatóságnak várnia a válaszra.

Ezek olyan kérdések, amelyekre jogszabáylelemzéssel nem kaphatunk választ. Aggasztó azonban a tény – amelyre korábban már felhívtuk a figyelmet, R.U. Görögország elleni ügyével kapcsolatban is –, a megvalósított kiutaztatások számához képest sokan vannak őrizetben a kiutaztatásuk megvalósítása érdekében. Ennek fényében nem jelenthető ki egyértelműen, hogy Magyarországon nem fordulhat elő az, hogy valakit őrizetben tartanak akkor is, ha annak már nincs valós jogalapja – noha az őrizetet a Harmtv. 56. § (5) bekezdése szerint azonnal meg kell szüntetni, ha elrendelésének oka megszűnt.

További kérdést jelent, hogy van-e Magyarországon megfelelő jogorvoslati út az elrendelt őrizettel szemben. Ennek problematikájával már több esetben foglalkozott a tanulmány.¹¹¹

*25. Mahammad és mások Görögország elleni ügye: személyazonosság tisztázása miatt elrendelt őrizet*¹¹²

25.1. Az ügy körülményei. Az ügy 14 kérelmezővel kapcsolatos, akik 2011 novembere és 2012 januárja között lépték át a görög határt okmányok nélkül. Különböző okokból mindannyiukat kiutasították Görögországból és elrendelték az őrizetüket a fylakiói őrizeti helyszínen. A kérelmezők különböző időpontokban menedékjogi kérelmet nyújtottak be a görög hatóságokhoz. Ugyanazon a napon született minden ügyben döntés, miszerint a kérelmezők őrizetét a menedékjogi kérelmük elbírálásáig, de legfeljebb 90 napra meghosszabbítják a hatóságok. A döntés szerint az őrizet azért szükséges, mert a kérelmezők nem rendelkeznek megfelelő úti okmányokkal, így a személyazonosságuk kérdéses.

A kérelmezők szerint Görögország megsértette az Egyezmény 5. cikkének 4. pontját, mivel az őrizet elrendelésének a menedékkérelem benyújtását követően már nem volt az Egyezménnyel összhangban lévő jogalapja. Továbbá, a kérelmezők szerint Görögország megsértette a kínzás és embertelen bánásmód tilalmát is (az Egyezmény 3. cikkét) az őrizeti körülmények révén.¹¹³ A jogsértést az EJEB – a korábbi esetekhez hasonlóan meg is állapította.

25.2. A döntés. Az őrizet jogszerűségére vonatkozóan a Bíróság megismételte, hogy az Egyezmény 5. cikk 1. pont (f) bekezdés alapján csak akkor lehet jogszerű az őrizet, ha folyamatban van a kiutaztatás, azaz ha annak érdekében a végrehajtásért felelős hatóságok aktivitást tanúsítanak. A görög nemzeti jog szerint azonban a külföldi személyek akkor is őrizetben tarthatók, ha benyújtották a menedékkérelmüket, de nincsenek megfelelő úti okmányaik, illetve megsemmisítették az okmányaikat, és emiatt a személyazonosságukat nem

¹¹¹ Lásd például az M. és mások Bulgária elleni ügyével kapcsolatban leírtakat.

¹¹² Mahammad és mások Görögország elleni ügye, 448352/12., 2015. április 15. Az ítélet elérhető francia nyelven: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-150297>. Az ügyet a *Migrants in detention* kiadvány – 16. –, illetve az Asylum Law Database elemzése alapján ismertetem: ECtHR – Mahammad and Others v. Greece, Application no. 48352/12, 15 April 2015. <http://www.asylumlawdatabase.eu/en/content/ecthr-mahammad-and-others-v-greece-application-no-4835212-15-april-2015>

¹¹³ Az ügyben felmerül körülményeket az Asylum Law Database portál jól összefoglalja angol nyelven: „*Taking clue from reports of international as well as national bodies (CPT, UNHCR, Ombudsman, and the Greek Council for Refugees) following their visits to the detention centre of Fylakio at periods close to those of the applicants' detention, the Court noted that they all reported the serious and permanent overcrowding of the centre, forcing many detainees to sleep on the floor. In addition, the dormitories, beds and washing facilities were in serious disrepair; it was impossible for prisoners to leave the building except in exceptional cases and for a very short duration; personal hygiene products were rare; according to some accounts, the food seemed to be insufficient.*” <http://www.asylumlawdatabase.eu/en/content/ecthr-mahammad-and-others-v-greece-application-no-4835212-15-april-2015>.

lehet megállapítani, különösen olyan esetekben, amikor a határt nagy tömegben lépik át dokumentumok nélkül érkező személyek – ez volt a helyzet a kérelmezők érkezésekor. A görög jog szerint az őrizetben lévő személyek menedékkérelmére prioritási szabály vonatkozik; az EJEB ezt is figyelembe vette. Mindezek alapján pedig megállapította, hogy a fogva tartás nem önkényes, és így nem sérti az Egyezmény 5. cikk 1. pontját.

Az EJEB megállapította viszont az Egyezmény 5. cikk 4. pontjának sérelmét. Szervesen hozzátartozik a jogi értékeléshez, hogy a görög közigazgatási bíróság elnöke kijelentette az ügy kapcsán, hogy a bíróságok csak az őrizetet elrendelő határozatot tudják felülvizsgálni. Ez pedig kizár mindenféle jogszerűségi kontrollt az őrizeti körülményekre vonatkozóan. Az EJEB értelmezésében ez Egyezménysértő, hiszen nem csak az őrizet mint intézkedés lehet jogszerűtlen, hanem ezen intézkedés végrehajtása, tehát az őrizeti körülmények is.

25.3. Magyar helyzet. A menekültügyi őrizettel kapcsolatban a Met. 31/A. § (1) bekezdés a) pontja szerint, akinek a magyarországi tartózkodási alapja pusztán a menedékjogi kérelmén alapul, azt a menekültügyi hatóság őrizetbe veheti, ha személyazonossága, illetve állampolgársága nem tisztázott, annak megállapítása érdekében. Tehát bizonyos esetekben van helye a menedékkérők őrizetének. Kérdéses az eljárások egyéniesítése. A menedékkérők nagy részének nincsenek okmányaik, mégsem rendeli el minden okmány nélküli menedékkérő esetében a menekültügyi hatóság az őrizetet. A MHB szerint típusprobléma az őrizetről döntő határozatok esetében az egyéniesítés hiánya.¹¹⁴ Az EJEB gyakorlatából az látszik, hogy csak az egyéniesített és alaposan indokolt menekültügyi őrizetnek van helye.

III.3. Következtetések

Huszonöt jogesetet tekintettem át, melyek segíthetnek egyfajta módszertani alapot adni az idegenrendészeti és menekültügyi őrizetek elrendelésével és végrehajtásával kapcsolatban emberi jogi szempontból. A mérce magasan van; ám ahogy az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata érvel a preambulumban: „*az emberi jogok el nem ismerése és semmibevétele az emberiség lelkiismeretét fellázító barbár cselekményekhez vezetett*”. Az egyes államok ennek szellemében mind jogilag, mind erkölcsileg kötelesek jó példával elől járni; akkor is, ha az emberi jogok félretétele egyszerűbb megoldásnak tűnne. Ennek szellemében érdemes

¹¹⁴ „A megtekintett határozatok alapján a joggyakorlattal kapcsolatban az alábbi típusproblémákat azonosította a Bizottság: [...] általánosságban megállapítható, hogy a határozatok indokolása gyakran felszínes jogi értékelést tartalmaz, kidolgozottsága és egyéniesítettségének mértéke összességében elmarad az ENSZ Menekültügyi Főbiztosság 2012-es fogvatartási iránymutatásában szereplő követelményektől.” MAGYAR HELSINKI BIZOTTSÁG (2014): *Jelentés a menekültügyi őrizet gyakorlatáról, a Békéscsabai, Debreceni és Nyírbátori Menekültügyi Őrzött Befogadó Központokban tett 2014. februári emberi jogi megfigyelő látogatások tapasztalatai, 2014. március 28., 3.* <http://helsinki.hu/wp-content/uploads/anonim-MHB-jelentes-menekeltugyi-orizet-gyakorlatarol.pdf>

tanulmányozni az Emberi Jogok Európai Bíróság esetjogát; útmutatóként használhatják az államok ahhoz, hogy hogyan kerüljenek közelebb az emberséges működéshez, hogyan kerüljenek ezáltal a lehető legtávolabb a zsarnoki létezésről.

Levonható néhány általános érvényű következtetés a megvizsgált jogesetekből, amely következtetések mind a jogalkalmazó számára hasznosak lehetnek annak érdekében, hogy önkorlátozva – és ezzel példát mutatva – segítsék a jogi kultúra, illetve a civilizáció fejlődését. Ezen szempontok érvényesülnek ugyan a magyar jogban, de a folyamatos kontroll és javítás érdekében a rövid áttekintés hasznos lehet.

Az őrizeti helyszíneken minden körülmények között érvényesülnie kell egyfajta emberi jogi minimumnak, ellenkező esetben az emberi méltóság megsértésének veszélye áll fenn. Ettől válságos időkben sem szabad eltérnie sem a hatóságoknak, sem a bíróságoknak. Az emberi méltóság biztosításához, védelméhez képest kevésbé fontos az állam sok más célja.

A menedékjogban, illetve az idegenrendészeti jogban érvényesülő *non-refoulement* szabály alkalmazása során figyelembe vett információknak tényszerűnek és naprakésznek kell lenniük, nem csak a származási ország tekintetében, hanem minden kitoloncolási célország vonatkozásában is. A visszakövethető módon gyűjtött adatokat és információkat az illetékes szerveknek, illetve bíróságoknak folyamatosan vizsgálniuk kell.

Az őrizet elrendelésének, illetve meghosszabbításának minden körülmények között egyéniesített eljáráson kell alapulnia; az eljárást olyan módon kell lefolytatni, hogy annak részleteit az eljárás alá vont személy érthesse, és adott esetben reális esélye legyen megfelelő jogorvoslatra. A hatóságoknak számításba, illetve fontolóra kell venniük az összes kevésbé szigorú alternatívát – a szükségesség/alkalmasság/arányosság-teszt szellemében –, főként a sérülékeny csoportokba tartozók esetén. A hatóságoknak, illetve a jogalkalmazást végzőknek tisztában kell lenniük azzal, hogy az állam által alkalmazható kényszerítő eszközök egyik legszigorúbbikát alkalmazzák az eljárás alá vont személlyel szemben; az eljárásoknak tükrözniük kell ennek a körülménynek a súlyát, és egyértelműnek kell lennie, hogy az őrizetre legvégső eszközként került sor, más, alkalmasabb eszköz hiányában.

Az őrizetet nem alkalmazható ösztönző eszközként sem az ország elhagyására, sem a megfelelő iratok beszerzésére, illetve a kooperációra.

A jogorvoslati eljárásoknak rövid határidőn belül igénybe vehetőnek kell lenniük, és az eljárások révén valós esélyt kell biztosítani az őrizet elrendelésének és végrehajtásának felülvizsgálatára. Biztosítani kell, hogy a jogorvoslati eljárásokhoz az őrizetbe vett személy

minden szempontból egyszerűen hozzá tudjon férni. A bíróságoknak az ilyen eljárások során is a hatóságok fékének és ellensúlyának szerepét betölteniük. Válságos időkben – a rendszer túlterheltségét figyelembe véve – szükséges lehet az emberi jogi garanciák belső (hatóságok és bíróságok) által történő monitorozása. Az esetjogot célszerű lehet időnként belső és felkért külső szakértőkkel átvizsgáltatni, annak érdekében, hogy folyamatosan korrigálható legyen a jogalkalmazó és igazságszolgáltató szervezetek gyakorlata, és megelőzhető legyen az EJEE-be ütköző jogsértések előfordulása.

Mindamellet a fejezet legfontosabb tanulsága, hogy ami a jogalkalmazó számára hasznos, az a jogalkotó számára – ez esetben – kötelezettség. A huszonöt jogesetben kikristályosodott szempontokat a jogalkalmazónak mérceként, a migrációs őrizetek emberi jogi határaként kell kezelnie. Nem léphet túl a jogalkotás azon a korlátozásrendszeren, amelyet az Egyezményben biztosított emberi jogokra, főleg a kínzás és embertelen bánásmód tilalmára építve az Emberi Jogok Európai Bíróság felállított.

További következtetés, hogy a migrációs őrizet szabályozásába behatolt a büntetvégrehajtáshoz kapcsolódó szabadságelvonás emberi jogi dogmatikája. Ez a Bíróság esetjogának köszönhető. Másképpen fogalmazva: bekerülnek a jogterületre is azok a mércék, amelyeket a szabadságvesztés kapcsán már kidolgozott a nemzetközi emberi jog.

A disszertáció elején feltettek közül néhány kérdésre a következő válasz adható:

- a.) A nemzetközi jog a belső jog számára egyfajta keretet ad, de melyek ennek a leginkább sérülékeny pontjai a hazai migrációs jogalkotásban és jogalkalmazásban a migrációs őrizethez kapcsolódóan? A leginkább képlékeny és ezért sérülékeny pontok a migrációs őrizetek szabályozásával és végrehajtásával kapcsolatban a fentebb ismertetett területeken találhatók: (a) az őrizet, a fogvatartás helyszínével kapcsolatos minimusztilandók, a non-refoulement szabály alkalmazásával kapcsolatos kérdések, a jogorvoslati eljárások elérhetősége, milyensége és minősége.
- b.) Be lehet-e az EJEE alkalmazásához kapcsolódó jogsértések kirívó eseteit azonosítani? Igen, a magyar gyakorlat azt mutatta, hogy az Egyezmény által megteremtett követelményeket kirívó mértékben és szisztematikusan lerontják, amint ez történt 2016-ban, ahogyan az V. fejezetben látni fogjuk..
- c.) Milyen a kapcsolat a nemzetközi emberi jogi keretezés és a hazai szakpolitikák között? Az EJEB általi jogorvoslat jelzéseket adott magyar jogalkotó és

jogalkalmazó számára, hogy mi a minimumkövetelmény. Ám e jelzéseket nem érvényesítették rendszerszerűen, támaszkodva az Egyezmény esetjogára, hanem eltérő jogintézményi szempontokat alkalmazott.

- d.) Tudja-e a szakpolitika közvetíteni a migrációs jogi normák üzenetét, célját, értékeit? Bizonyos területeken igen, de részlegesen, ha politikai szándék, nyomás nehezedik rá annak érdekében, hogy más üzeneteket, célokat, értékeket közvetítsen.

IV. Esettanulmányok: az Európai Unió Bíróságának ítélete az áttelepítési kvótáról¹¹⁵

IV.1. Bevezetés a fejezethez

2017. szeptember 6. napján az Európai Unió Bírósága (a továbbiakban e fejezetben: Bíróság) ítéletet hozott a C-643/15. és C-647/15. sz. egyesített ügyekben. A kérelmekben Szlovákia és Magyarország az Európai Unió Tanácsa (a továbbiakban: Tanács) által elfogadott relokációs intézkedés megsemmisítését kérte.¹¹⁶ A relokációs határozat¹¹⁷ biztosítja, hogy a migrációs-menekültügyi hullám¹¹⁸ által leginkább érintett Görögország és Olaszország területéről az EU más tagállamaiba helyezték át a nemzetközi humanitárius védelmet igénylő személyeket a menekültügyi eljárás lefolytatása érdekében.

Az elemzés célja, hogy bemutassa, az Unió jogalkotó és az azt végrehajtó tagállamok előtt is külső korlátok álnak, amikor a migrációs jogot alakítják és alkalmazzák. Annak az elemzés szempontjából nincsen különösebb jelentősége, hogy a megtámadott jogszabály hatályban

¹¹⁵ A tanulmány eredetileg a Fundamentum folyóiratban jelent meg. (SZABÓ Attila (2017): Az Európai Unió Bíróságának ítélete az áttelepítési kvótáról. *Fundamentum* 2017/3-4., 69-82.) A disszertációban való megjelenéshez az eredeti szöveget néhány ponton módosítottam.

¹¹⁶ Az Európai Unió Bíróságának ítélete a C-643/15. és C-647/15. sz. egyesített ügyekben. A magyar nyelvű szöveg online elérhető: <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=194081&pageIndex=0&doclang=HU&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=20075>

¹¹⁷ A Tanács (EU) 2015/1601 határozata (2015. szeptember 22.) a nemzetközi védelem területén Olaszország és Görögország érdekében elfogadott átmeneti intézkedések megállapításáról

¹¹⁸ Nehéz helyzetben van a szerző, ha el kell neveznie a jelenséget. Az érintett időszakban mind menekült, mind nem menekült irreguláris vándorok is érkeztek az Európai Unió területére, ezért választom pusztán leíró jelleggel a migrációs-menekültügyi krízist. Ehhez lásd: *Az Unió és a migrációs válság*. Elérhető: <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/e9465e4f-b2e4-11e7-837e-01aa75ed71a1/language-hu>

maradt, hiszen a disszertáció és ezen belül e fejezet célja, hogy rámutasson: vannak korlátok. Ebben a fejezetben az Európai Unió jogában megjelenő korlátokra kívánok rámutatni az elemzett eseten keresztül.

IV.2. Az ítélet

Az ítélet jogi előzménye és alapja az volt, hogy 2015 szeptemberében a Tanács, hogy az Unió külső határain elhelyezkedő tagállamaira nehezedő migrációs és menekültügyi nyomást¹¹⁹ csökkentse, életbe léptetett egy úgynevezett áttelepítési mechanizmust. A megoldás célja, hogy az irregulárisan az Unió területére érkezett személyek menedékjogi eljárásaihoz kapcsolódó közigazgatási és gazdasági terheket megossza a tagállamok között. Ennek érdekében a Tanács minősített többséggel elfogadta, hogy 40 000 potenciálisan menedékkérő személyt – Olaszországból (24 000) és Görögországból (16 000) – más tagállamokba irányítsanak a következő két évben, hogy ott folytassák le a menekültügyi eljárásokat. A határozat kifejezetten a tagállamok közötti szolidaritáson alapult, és a két említett tagállam megsegítését célozta.

Az Európai Unió Bizottsága (a továbbiakban: Bizottság) eredetileg arra tett javaslatot, hogy 120 000 személyt vegyen át a többi tagállam Olaszországtól (15 600), Görögországtól (50 400) és Magyarországtól (54 000). A Tanács ülésein a Bizottság javaslatait a tagállamok többször módosították. A legfontosabb módosítás a miatt történt, hogy Magyarország nem kívánt a leginkább érintett tagállamok közé tartozni, és így az áthelyezés kedvezményezettje sem kívánt lenni.¹²⁰

Az elfogadott határozat 2015. szeptember 25-én lépett hatályba és 2017. szeptember 27-éig kellett azt alkalmazni. A tagállamoknak a határozat alapján arra is lehetőségük volt, hogy amennyiben időközben a megelőzőnél nagyobb teher hárul rájuk, kérhették az áthelyezések ideiglenes felfüggesztését. Ezzel a lehetőséggel élt Svédország és Ausztria is.

¹¹⁹ Lásd ennek utólagos összefoglalóját és értékelését angol nyelven: *Irregular Migration via the Central Mediterranean – From Emergency Response to Systematic Solution*. European Political Strategy Centre. 2 Februar 2017. Elérhető: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/irregular-migration-mediterranean-strategic_note_issue_22_0_en.pdf

¹²⁰ Magyarország nem kívánta, hogy „frontországággá” nyilvánítsa a határozat, mert attól tartott, hogy ezzel hatalmas „hotspotok” jönnek létre a területén. Lásd erről a következő 2015. szeptember 22-i cikket: Magyarország *leszavazta a menekültkvótát*. http://index.hu/kulfold/eurologus/2015/09/22/magyarorszag_leszavazta_a_menekultkvotakat/

A határozat kiegészíti és részben felülírja a Dublin III rendeletet¹²¹, amely főszabályként¹²² meghatározza az egyes tagállamok felelősségét a menedékkjogi kérelmek elbírálásában.¹²³

A relokációs határozat célja az volt, hogy a humanitárius válsághelyzet által leginkább érintett tagállamok helyzetét segítse azáltal, hogy a területükön lévő potenciálisan nemzetközi védelemre szoruló személyek egy részének menekültügyi eljárását más tagállamok folytassák le az érintett személyek áthelyezését követően.¹²⁴ A határozat célja volt az is, hogy a kiszolgáltatott helyzetben lévő emberek számára biztosított legyen a hatékony alapjogvédelem, amelyet nemzetközi egyezmények és az Európai Unió joga, valamint az egyes nemzeti jogok is garantálnak számukra.

A határozatban tárgyalt mechanizmus Magyarországon szimbolikus jelentőséggel is bírt, hiszen ebben tükröződött hazánk hozzáállása a menedékkérőkkel kapcsolatos szolidaritáshoz. Ilyen módon pedig alkalmas lehetett arra, hogy hazánk általános attitűdjét is megmutassa az emberi jogok érvényesülésével kapcsolatban.

Szlovákia és Magyarország egymástól függetlenül támadta meg a Bíróságon a határozatot. A két tagállam összesen tizenhat jogalapra hivatkozott az eljárásban, amely alapul szolgálhatott volna a határozat jogszerűtlenségének kimondásához. Szlovákia hat és Magyarország tíz hivatkozott jogalapja nagyrészt fedik egymást. Az eljárás során számtalan támogató avatkozott be, ugyanakkor a továbbiakban kizárólag azokat az álláspontokat mutatom be, amelyek az indokolás alapján, jelentősen hatással voltak a tényállása megállapítása során és így hozzájárulnak a disszertáció hipotézisének vizsgálatához és a feltett kutatási kérdések megválaszolásához.

Szlovákia és Magyarország szerint a határozat jogszerűtlenül került elfogadásra és tartalmát tekintve is jogszerűtlen, ezért kérték a Bíróságtól, hogy azt semmisítse meg és kötelezze a Tanácsot a bírósági eljárással járó költségek viselésére.

¹²¹ Az Európai Parlament és a Tanács 604/2013/EU Rendelete (2013. június 26.) egy harmadik országbeli állampolgár vagy egy hontalan személy által a tagállamok egyikében benyújtott nemzetközi védelem iránti kérelem megvizsgálásáért felelős tagállam meghatározására vonatkozó feltételek és eljárási szabályok megállapításáról (átdolgozás)

¹²² A főszabályt gyakran felülírják az egyes tagállamok hatóságainak vagy bíróságainak döntései, mivel erre a Rendelet kifejezetten lehetőséget ad. Ehhez lásd: AIDA (2016): *The Dublin system in 2016 Key figures from selected European countries*. https://s3.amazonaws.com/ecre/wp-content/uploads/2017/03/27170638/AIDA_2016Update_Dublin.pdf

¹²³ Az Európai Parlament és a Tanács 604/2013/EU Rendelete (2013. június 26) egy harmadik országbeli állampolgár vagy egy hontalan személy által a tagállamok egyikében benyújtott nemzetközi védelem iránti kérelem megvizsgálásáért felelős tagállam meghatározására vonatkozó feltételek és eljárási szabályok megállapításáról

¹²⁴ Az eredeti mechanizmust angol nyelven ismerteti az azt kidolgozó Európai Bizottság. Online elérhető: http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-15-5698_hu.htm

Az elemzésben a bírósági ítélet logikája szerint fogok haladni. Ebből következik, hogy minden egyes érv esetében előbb a felperes tagállamok, aztán az alperes Bizottság érvei olvashatóak. Az olvasónak türelmesnek kell lennie, mert csak ez után következik a Bíróság döntése. Az érvelés logikájához nem szükséges külön bemutatni, hogy mely érvet melyik tagállam hozta fel, de néhol az érdekesség vagy a követhetőség kedvéért ez említésre kerül.

A kommentár első felében csak eljárási kérdésekkel találkozhat az olvasó, ezek pontos megértése elmélyült európai jogi ismereteket feltételez. A lényeg - a Bíróság döntése - azonban világossá kell váljon mindenhol. Ezt követően tér rá az elemzés az anyagi jogi érvekre, amelyek már közelebb állnak az emberi jogi szempontokhoz és így könnyebben is érthetőek a hazai jogrendszert ismerők számára. A dolgozat legvégén - mintegy következtetésként - tér ki a fejezet azokra az emberi jogi és alkotmányos szempontokra, amelyeket a vizsgált döntés érint vagy érinthet a jövőben, és amelyek egyfajta keretként értelmezhetőek a migrációs jog számára.

IV.3. Egyes jogalapok és azok bírósági megítélése: eljárási jogi aggályok

a.) Az Európai Unió Működéséről Szóló Szerződés (EUMSZ) 78. cikk (3) bekezdésének, mint a megtámadott határozat jogi alapjának a nem megfelelő jellegére alapított jogalapokról

A Bíróságnak mindenekelőtt meg kellett vizsgálnia, hogy a Tanács megfelelő jogalapon hozta-e meg a határozatot. A megsemmisítést kezdeményező tagállamok álláspontja szerint ugyanis az Európai Unió Működéséről Szóló Szerződés 78. cikkének (3) bekezdése nem jelenthet jogalapot egy ilyen döntés elfogadásához.

A megsemmisítés mellett felhívott érvek szerint a határozat valójában egy jogalkotási aktust (rendeletet vagy irányelvet) rejt el, hiszen számos más jogi aktust módosít. Az EUMSZ 78. cikk (2) bekezdése rendelkezik arról, hogy a közös, uniós menekültügyi politikát a tagállamok rendes jogalkotási eljárásban szabályozzák. Ehhez képest enged eltérést a (3) bekezdés, ami lehetővé teszi, hogy *ha egy vagy több tagállam olyan szükséghelyzettel szembesül, amelyet harmadik országok állampolgárainak hirtelen beáramlása jellemez, a Tanács a Bizottság javaslata alapján az érintett tagállam vagy tagállamok érdekében átmeneti intézkedéseket*

fogadhat el. A jogi kérdés tehát az, hogy a határozat tartalmát tekintve jogalkotási aktus-e vagy pedig egy átmeneti intézkedés.¹²⁵

Magyarország elsődleges érve, hogy a megsemmisíteni kért határozat módosítja az alapvető felelősségi szabályokat megállapító Dublin III rendeletet és mint ilyen nem tekinthető átmeneti intézkedésnek. A Bíróság megítélése szerint ugyanakkor a vizsgált határozat átmeneti és csak a szükséghelyzetre vonatkozik. Ez alapján pedig sokkal inkább tartozik a 78. cikk (3) bekezdése, mint (2) bekezdése szabályozása alá. A Bíróság megítélése szerint ugyanakkor a 78. cikk (3) bekezdése alapján meghozott határozat, jellegéből adódóan, nem módosíthat jogalkotási aktusokat. *„[A]z EUMSZ 78. cikk (3) bekezdése alapján elfogadott átmeneti intézkedések főszabály szerint a jogalkotási aktusok rendelkezéseitől is eltérhetnek, az ilyen eltéréseknek tárgyi és időbeli hatályukat illetően behatároltaknak kell lenniük oly módon, hogy azok átmeneti intézkedéssel egy konkrét válsághelyzetre való gyors és hatékony reagálásra szorítkozzanak, ami kizárja, hogy ezeknek az intézkedéseknek az lehessen a célja vagy azok olyan hatással járjanak, hogy ezeket a jogalkotási aktusokat állandó jelleggel és általánosan felváltsák vagy módosítsák, és ezzel megkerüljék az EUMSZ 78. cikk (2) bekezdésében előírt rendes jogalkotási eljárást.*”¹²⁶

Azaz, a Bíróság elismeri és elfogadja, hogy ha az Unió egy hatékonytűnő átmeneti mechanizmussal kívánja kezelni a migrációs krízishelyzeteket, úgy a mechanizmust létrehozó határozat ideiglenesen és kellően konkrét tárgykörben módosíthat jogalkotási aktusokat is. Ez azt jelenti, hogy a Tanács a 2015. szeptember 22-i ülésén jogszerűen fogadta el a határozatot a Cseh Köztársaság, Magyarország, Románia és a Szlovák Köztársaság ellenszavazata és a Finn Köztársaság tartózkodása mellett. Nem volt szükség az ettől jóval bonyolultabb és időigényesebb rendes jogalkotási eljárás lefolytatására. Amennyiben tehát a mechanizmus célja a tagállamokra nehezedő nyomás gyors enyhítése volt, akkor a fentiek értelmében nem elvárható a rendes jogalkotási eljárás lefolytatása, célszerűbb engedni, hogy – átmeneti és célzatos jelleggel – egy egyszerűbb eljárásban döntsenek együtt a tagállamok az ideiglenes megoldásról. A Bíróság azt állapította meg, hogy tartalmilag tulajdonképpen ez történt.

¹²⁵ Az ügyet Yves Bot főtanácsnok készítette elő. Az ő indítványa részletekbe menően veszi számba a jogalkotási aktus és az átmeneti intézkedés dogmatikáját. Ennek elemzése egy külön dolgozatot kívánna, így e helyütt csak utalnék a főtanácsnoki indítványra. *Yves BOT Főtanácsnok Indítványa (Az ismertetés napja: 2017. július 26.) a C-643/15. és C-647/15. sz. ügyekben.* 46-98. Online elérhető: <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=193374&pageIndex=0&doclang=HU&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=378717> (

¹²⁶ Lásd ítélet [78].

Márpedig ez nem jogszerűtlen. Sajnálatos, hogy a Bíróság nem dolgozott ki egy objektív mércét, amely alapján az ilyen jellegű kérdések a későbbiek során is eldönthetőek.¹²⁷

b.) A megtámadott határozat átmeneti jellegének hiánya és e határozat alkalmazási időtartamának túlzott jellege

A megtámadott határozat két éven keresztül alkalmazandó és ezen időszak bizonyos esetekben még egy évvel meg is hosszabbítható. A megsemmisítést kérő felek álláspontja szerint ez a három éves időszak túlságosan hosszú ahhoz, hogy átmenetinek lehessen minősíteni és így az EUMSZ 78. cikk (3) bekezdése alapján kerülhessen elfogadásra. A Bíróság feladata az volt, hogy megítélje vajon átmenetinek tekinthető-e a szabályozás.

Ezen túl a felek arra is hivatkoztak, hogy az áthelyezésre kerülő potenciális menedékkérők egy része minden bizonnyal valamilyen nemzetközi védelemben fog részesülni az áthelyezési cél-tagállamban. Ez pedig azt jelenti, hogy az adott tagállam számára egy hosszú távú hatást fejt ki a vizsgált mechanizmus, hiszen a védelemben vételt követően ott az adott személy majd hosszabban tartózkodhat.¹²⁸

A Bíróság figyelembe vette, hogy az egy éves meghosszabbításra csak kivételes körülmények esetén van lehetőség akkor, ha egy tagállam a megváltozott körülményekre hivatkozva kérte a mechanizmus felfüggesztését. Ez esetben sem a teljes mechanizmus hosszabbodik meg, csak annak az érintett tagállamban történő végrehajtása, azaz a potenciális menedékkérők oda történő átadásának lehetősége. A Bíróság arra is kitért, hogy mivel a felfüggesztési mechanizmus¹²⁹ 2015. december 26. után már nem indítható meg, a megtámadott határozat hatálya véglegesen is 2017. szeptember 26-án jár le.

Mindezekre tekintettel a Bíróság úgy ítélte meg, hogy a 24 hónapos időtartam kellően behatárolt, rövid és indokolt ahhoz, hogy ideiglenesnek lehessen tekinteni. A Bíróság kitért arra is, hogy az esetlegesen megállapított nemzetközi védelmi státuszok természetüknél fogva

¹²⁷ Az ítélet legkonkrétabb megállapítása: „Márpedig a jelen ügyben meg kell állapítani, hogy a megtámadott határozatban előírt eltérések teljesítik a tárgyi és időbeli hatályuk behatárolásával kapcsolatos ezen követelményt, és azoknak nem célja, és nem is járnak azzal a hatással, hogy a jogalkotási aktusok rendelkezéseit állandó jelleggel felváltsák vagy módosítsák.” Lásd ítélet [79].

¹²⁸ A menedékjogról szól 2007. évi LXXX. törvény alapján Magyarországon a menekült és oltalmazott státuszt is három év elteltével kell felülvizsgálni. E szerint egy 2017 szeptemberében áthelyezett és így legkorábban 2017 októberében elismert menekült vagy oltalmazott személy 2020 októberéig – visszavonási ok hiányában – részesül védelemben Magyarországon. Tehát a 2015-ös határozat 2020-ig fejt ki előre láthatólag valamilyen hatást. A védelmi státuszok időtartamához lásd: SZABÓ Attila (2016): A menekültek és oltalmazottak integrációjára vonatkozó nyári jogszabályváltozásokról, *Fundamentum* 2016/2, 107-112. Elérhető: <http://fundamentum.hu/sites/default/files/fundamentum-16-2-4-09.pdf>

¹²⁹ A felfüggesztési mechanizmust a megtámadott határozat 4. cikkének (5) bekezdésébe szabályozza.

hosszabb időre szólnak, mint a vizsgált mechanizmus.¹³⁰ Ez viszont azt jelenti, hogy a Bíróság ezen időtartamokat nem veheti figyelembe az intézkedés ideiglenes jellegének megállapítása szempontjából, mert ha így tenné, akkor tulajdonképpen semmilyen intézkedést nem lehetne minden tagállam vonatkozásában ideiglenesnek tekinteni. Ez azt is jelentené, hogy az EUMSZ 78. cikk (3) bekezdése alapján semmilyen intézkedést nem hozhatna a Tanács, hiszen a későbbi nemzetközi védelmi státusz megállapítások szükségszerű velejárói az ezen jogi norma alapján szóba jöhető intézkedéseknek.

Mindezek alapján a Bíróság úgy ítélte meg, hogy az intézkedés ideiglenes, így pedig megfelel az EUMSZ 78. cikk (3) bekezdésében foglalt átmeneti jellegnek.

c.) A megtámadott határozat nem teljesíti az EUMSZ 78. cikk (3) bekezdésének alkalmazási feltételeit

Szlovákia szerint nem lehetett volna ezt a határozatot elfogadni, mivel nem volt szó az EUMSZ 78. cikk (3) bekezdésben rögzített hirtelen beáramlásról, Szlovákia szerint előre láthatóak voltak a menekültügyi és migrációs folyamatok.¹³¹ Másrészt, Szlovákia azzal is érvelt, hogy a helyzet Görögországban nem a harmadik országbeli állampolgárok beáramlása miatt vált kezelhetetlenné, hanem Görögország menekültügyi politikájának – korábban már az EU szervei által is megállapított – jelentős szervezetlensége miatt.¹³² Tehát nincsen okszerű összefüggés a beáramlás és a szükséghelyzet között. Harmadrészt, Szlovákia szerint az EUMSZ szövegét úgy kell értelmezni, hogy az átmeneti intézkedésnek a szükséghelyzet jelen idejű megszüntetésére kell vonatkoznia, míg a határozatban szabályozott mechanizmus – legalább részben – a jövőre vonatkozóan próbálja a helyzetet kezelni.

A Bíróság alaposan megvizsgálta az elérhető statisztikai adatokat és azt találta, hogy több, elhúzódó, permanens válság mellett is különösen súlyos helyzet következett be 2015 júliusában és augusztusában, így pedig a Tanács mérlegelési jogkörében okszerű a hirtelen beáramlás megállapítása. Mindemelllett, az ítélet azt is megállapította, hogy kellően szoros kapcsolat van a harmadik országbeli állampolgárok beáramlása és az előállt szükséghelyzet

¹³⁰ Lásd ehhez angol nyelven: AIDA (2016): *Asylum on the Clock? Duration and review of international protection status in Europe. 2016 June*. Elérhető: <https://www.ecre.org/wp-content/uploads/2016/07/AIDA-Briefing-Asylum-on-the-Clock-duration-and-review-of-international-protection-status-in-Europe-June-2016.pdf> Ebben a dokumentumban a magyar helyzet még a 2016. június 1. előtt hatályos jogszabály szerint van bemutatva. Ennek ellenére megéri áttekinteni, hogy mennyire változatos az Európai Unión belül is a megállapított védelmi státuszok időtartama.

¹³¹ Lásd a 2015-ös folyamatokhoz részletesen: IOM (2015): *Global Migration Trends 2015. Factsheet*. Elérhető: http://publications.iom.int/system/files/global_migration_trends_2015_factsheet.pdf

¹³² Ehhez lásd angol nyelven: AIDA (2016): *Country Report: Greece. 2016*. Elérhető: http://www.asylumineurope.org/sites/default/files/report-download/aida_gr_2016update.pdf

között. Az, hogy ehhez egyébként más okok (például a görög menekültügyi rendszer szervezetlensége) is hozzájárultak, a jogszabály szempontjából irreleváns. A harmadik érvet azzal utasította el a Bíróság, hogy a határozat a 2015 július-augusztusában előállt szükséghelyzetre adott jogalkotói válasznak tekinthető. Önmagában az, hogy a Tanács figyelemmel van annak lehetséges jövőbeni folytatódására, nem jelenti a határozat jogalapjának hiányát. Továbbá, a határozat több olyan mechanizmust is tartalmaz (pl. a felfüggesztés intézménye), amelyek lehetővé teszik a jövőbeni esetlegesen megváltozó helyzetekhez való könnyebb alkalmazkodást. Ahogyan a Főtanácsnok fogalmazott *a sürgősségre való válaszolás nem zárja ki a válasz fejlődő és igazodó jellegét, feltéve hogy [az] megőrzi átmeneti jellegét.*¹³³

Mindezek alapján, a Bíróság döntése szerint, megalapozatlanok azok az érvek, amelyek a határozat meghozatalához szükséges fogalmi feltételek meglétét támadják.

d.) Az EUMSZ 68. cikk megsértése

Ezzel az érveléssel kapcsolatban tulajdonképpen az eljárási rendnek az intézmények közötti működését kellett áttekintenie a Bíróságnak. Alapvetően a kormányfőket és államfőket tömörítő Európai Tanácsnak kell meghatároznia az irányt, ez alapján tesz javaslatot a szakpolitikát megalkotó Bizottság egy konkrét jogi aktusra. Ha ezzel a Bizottság elkészült, akkor a szakminisztereket és az ő apparátusukat tömörítő Tanács dönt a határozat elfogadásáról, úgy, hogy minden változtatásról egyeztet a Bizottsággal és konzultál az Európai Parlamenttel (továbbiakban: Parlament) is. A jogi kérdés itt az, hogy megvan-e ez a döntéshozatali lánc a vizsgált határozat esetében az Európai Tanács iránymutatása és a Tanács által elfogadott határozat között.

Az EUMSZ 68. cikke szerint „*az Európai Tanács meghatározza a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térségen belüli jogalkotási és operatív programok tervezésére vonatkozó stratégiai iránymutatásokat.*” Szlovákia és Magyarország is azzal érvelt a megsemmisítés mellett, hogy az Európai Tanács a 2015. június 25-26-i ülésén a részt vevő állam és kormányfők¹³⁴ konszenzussal állapodtak meg abban, hogy 40.000 nemzetközi védelmet kérő áthelyezését valósítják meg.¹³⁵ Ehhez képest a Tanács – az Európai Tanács elvi hozzájárulása nélkül – már 160.000 nemzetközi védelmet igénylő személy

¹³³ Bot Főtanácsnok Indítványa [130.]

¹³⁴ Az ülésen részt vevő személyek listája elérhető itt: http://www.consilium.europa.eu/en/meetings/european-council/2015/06/photo-directory-european-council-june-2015_pdf/

¹³⁵ Az Európai Tanács 2015. június 25-26-i ülésén elhangzottak nyilvános összefoglalója elérhető: <http://www.consilium.europa.eu/hu/meetings/european-council/2015/06/25-26/>

áthelyezéséről döntött. A Tanács álláspontja szerint¹³⁶ ugyanakkor nincsen ellentmondás az Európai Tanács iránymutatásai¹³⁷ és az elfogadott határozat között. Elismerte azonban a Tanács, hogy az Európai Tanács iránymutatása kötelező érvényű, de ettől még nem jogalapja a többi intézmény – így a Tanács vagy a Bizottság – intézkedésének.

A Bíróság megállapítása szerint a 40.000 fő áthelyezésére vonatkozó iránymutatás alapján a Tanács szeptember 14-én konszenzussal elfogadta a 2015/1523 határozatot¹³⁸, így pedig az Európai Tanács politikai iránymutatása teljes mértékben megvalósult. A Tanács csak ezt követően (szeptember 22. napján) fogadta el a jelen ügyben vitatott határozatot. Az Európai Tanácsnak nem állapíthat meg olyan tartalmú kötelezettséget, amely szerint a Tanács csak konszenzussal dönthet ebben a kérdésben, mivel ez a Szerződésekben biztosított jogalkotás-kezdemenyezési hatáskör elvonását jelentené és ezzel megbontaná az Unió intézményei közötti egyensúlyt. Ha ugyanis az Európai Tanács meghatározhatná, hogy a Szerződésektől eltérő jogalkotási mechanizmusok lépjenek életbe – mint amilyen a konszenzusos Tanácsi döntéshozatal előírás lenne – úgy a Szerződésekben lefektetett intézményi egyensúly felborulna. A vitatott határozat meghozatalát – szigorú értelemben véve – a Bizottság kezdeményezte a Szerződésekben rögzítetteknek megfelelően. Ez pedig független a korábbi Európai Tanácsi iránymutatástól.

Másrészt az EUMSZ 78. cikk (3) bekezdése megengedi, hogy a Tanács minősített többséggel döntsön a kérdésben, így az Európai Tanács ezzel ellentétes előírása kifejezetten korlátozná a Szerződésből fakadó döntéshozatali hatékonyságot, ami egy rendkívüli helyzetre alkalmazandó intézkedés esetében súlyos korlátozásnak számítana.

Összességében tehát a Bíróság azt állapította meg, hogy a Tanács jogszerűen hozta meg a vitatott határozatot, mert az Európai Tanács iránymutatása nem sérült, illetve az Európai Tanács nem is korlátozhatja az intézmények döntéshozatalát.¹³⁹

¹³⁶ Lásd ítélet [140].

¹³⁷ Az Európai Tanács nem egyezik meg a Tanáccsal. A Tanács a Miniszterek Tanácsát jelöli, míg az Európai Tanács az uniós tagállamok vezetőit (állam- és kormányfőit) tömöríti. Ehhez lásd: https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/european-council_hu

¹³⁸ A Tanács (EU) 2015/1523 határozata (2015. szeptember 14.) a nemzetközi védelem területén Olaszország és Görögország érdekében elfogadott átmeneti intézkedések megállapításáról.

¹³⁹ Bot főtanácsnok indítványa szerint „ki kell emelni, hogy mivel az EUMSZ 78. cikk (3) bekezdése lehetővé teszi a Tanács számára intézkedések minősített többséggel való elfogadását, a Szerződés ezzel ellentétes rendelkezésének hiányában kizárt, hogy az Európai Tanács ezt a szavazási szabályt úgy módosítsa, hogy a Tanácsnak egyhangúságon alapuló szavazási szabályt írjon elő. A Bíróság ítélkezési gyakorlatából ugyanis kitűnik, hogy mivel az uniós intézmények akaratnyilvánítására vonatkozó szabályokat a Szerződések állapítják meg, és azokról sem a tagállamok, sem maguk az intézmények nem rendelkezhetnek, kizárólag a Szerződések

e.) A Tanács nem tartotta tiszteletben az EUMSZ 78. cikk (3) bekezdésében előírt, a Parlamenttel folytatott konzultáció kötelezettségét

A felperes tagállamok szerint a bizottsági beterjesztését követően a Tanács jelentősen módosította a javaslatot, amiből később a vizsgált határozat születet. (Magyarország kikerült a kedvezményezett tagállamok közül, illetőleg a taxatív felsorolt kedvezményezett tagállamok köre helyett feltételekhez lett kötve a kedvezményezetti minősítést.) E miatt szükségszerű lett volna, hogy a Tanács konzultációt folytasson a Parlamenttel, ennek elhagyásával sérült az EUMSZ 78. cikk (3) bekezdése és az EUSZ 10. cikkében rögzített képviseleti demokrácia alapelve is. A felperesek arra is hivatkoznak, hogy a Parlament külön felhívta a Tanácsot a vele [a Parlamenttel] való konzultációra, amennyiben az módosítja a javaslatot.

Magyarország hivatkozott a Parlament jogi ügyekkel foglalkozó bizottsága elnökének két levelére, amelyekben felhívja arra a Parlament figyelmét, hogy a Tanács jelentősen módosította az eredeti javaslatot, azonban ezt a tényt Bíróság nem tudta figyelembe venni, mert e levelek szabálytalan módon kerültek a felperes birtokába. A Bíróság azt is megjegyzi, hogy ezen levelek megismerése nélkül is eldönthető a fennálló jogkérdés.

A Tanács szerint a javaslat sürgősségének megfelelően folytattak konzultációt a Parlamenttel. Ráadásul a szeptember 14-i konzultációt követően már nem módosult olyan mértékben a javaslat szövege, ami újabb konzultációt indokolt volna.

A Bíróság döntése szerint a határozat szövege érdemben eltér a Bizottság javaslatának szövegétől, így valóban szükséges volt a Parlamenttel történő konzultáció. A Bíróság azonban úgy értékelte, hogy a Tanács elnöksége ennek megfelelően, szeptember 16-án tájékoztatta is a Parlament plenáris ülését arról, hogy Magyarország, saját kérésére, kikerült a kedvezményezett tagállamok közül. Ezt követően, már a változások ismeretében a Parlament kifejezte a Bizottság eredeti javaslatának támogatását. Ezután a javaslaton már lényegi változtatás nem történt. Mindemellett azt is rögzíti a Bíróság, hogy informális egyeztetések keretében a Tanács megfelelően tájékoztatta a Parlamentet a javaslat változásairól.

Mindezek alapján, a Bíróság döntése szerint megtörtént az EUMSZ 78. cikk (3) bekezdése alapján elvárható konzultáció a Tanács és a Parlament között.

f.) A Tanács az EUMSZ 293. cikk (1) bekezdésében előírtakkal ellentétben nem egyhangúlag határozott

hatalmazhatják fel valamely intézményt arra, hogy különleges esetekben eltérjen a Szerződésekben megállapított valamely döntéshozatali eljárástól.” [150.]

Az EUMSZ 293. cikk (1) bekezdése a következő eljárásjogi feltételhez köti a Tanács határozatainak az elfogadását: „*Ha a Szerződések értelmében a Tanács a Bizottság javaslata alapján jár el, a javaslatot a Tanács [...] – csak egyhangúlag módosíthatja.*” A felperesek szerint nem volt meg az egyhangúság. A felperesek azt elismerik, hogy az EUMSZ 293. cikk (2) szakasza értelmében, ha a Bizottság maga módosítja a javaslatát, akkor már nem szükséges az egyhangúság, azonban azt állították, hogy ez nem történt meg. Azaz, a felperesek szerint a Tanács módosította a Bizottság javaslatát és aztán a szükséges egyhangúság nélkül fogadta azt el.

A Bizottság maga azt állította, hogy nem sértették meg a jogalkotás-kezdeményszerzési jogát, mivel a képviselői részt vettek a javaslat módosításának folyamatában. Első alelnöke és a migrációs ügyekért felelős biztosa ugyanis jelen volt a Tanács ülésein és ők a Bizottságot megfelelő felhatalmazással képviselték. Ez a képviselet a Bizottság és a Bíróság álláspontja szerint elfogadható volt ahhoz, hogy a Bizottságra a javaslat módosításában résztvevő félként lehessen tekinteni.

A felperesek vitatták a Bizottságot képviselő személyek felhatalmazási jogosultságát, valamint azt is, hogy annak nevében jártak-e el egyáltalán. A Bíróság azonban a képviseleti jogosultságot a biztosok kollégiumának belső eljárási szabályzatának 13. cikke alapján igazoltnak találta. Így pedig, a Bizottság képviselőinek jelenléte, valamint az a tény, hogy a Bizottság maga sem véli megsértettnek a jogalkotás-kezdeményszerzési hatáskörét, arra enged következtetni, hogy a Bizottság hozzájárult az eredeti javaslat módosításához. Mindezek alapján már nem volt szükséges a Tanács egyhangú döntése, hiszen így már az EUMSZ 293. cikk (2) szakasza értelmében – a bizottsági módosítások miatt – elegendő volt a többségi döntéshozatal.

A Bíróság azt is megfontolás tárgyává tette ebben a kérdésben, hogy az EUMSZ 78. cikk (3) bekezdésén alapuló határozat meghozatalakor rugalmassági szempontoknak is érvényesülnie kell, hiszen e rendelkezés célja, hogy az uniós intézmények gyorsan hozzanak meg átmeneti intézkedéseket.

Mindezeket tekintetbe véve a Bíróság úgy döntött, hogy az EUMSZ 293. cikk (1) bekezdésében előírt egyhangúsági követelmény nem kötötte a Tanácsot. Ezen az alapon a Bíróság a felperesek fentebb kifejtett érvét megalapozatlannak találta.

g.) A nemzeti parlamentek véleményezésre vonatkozó jogát nem tartották tiszteletben és a Tanács megsértette a Tanácson belüli viták és szavazás nyilvános jellegének követelményét

A felperesek érvei szerint a megtámadott határozat jogalkotási aktus, így pedig azt jogalkotási eljárásban kellett volna elfogadni. Ennek megfelelően a határozatról a Tanácsnak nyílt ülésen kellett volna döntenie. Továbbá, a nemzeti parlamenteket is be kellett volna vonni a jogalkotási eljárásba.

A Bíróság már döntött abban a kérdésben, hogy a vizsgált határozat nem jogalkotási aktus, e miatt nem is volt szükséges azt a jogalkotási aktusokhoz meghatározott eljárásban elfogadni, így ez a kérdés további vizsgálódást nem igényelt a Bíróság részéről.

h.) A Tanács a megtámadott határozat elfogadása során nem tartotta tiszteletben a nyelvhasználatra vonatkozó uniós jogi szabályokat

Magyarország szerint a Tanács megsértette a saját eljárási szabályzatát mivel a megtámadott határozat Tanács által elfogadott szövegének csak az angol nyelvű változatát küldték meg a tagállamok képviselőinek. A Tanács ezzel szemben az eljárási szabályzatának egy másik pontjára hivatkozott, amely alapján jogosult volt az egyszerűsített nyelvhasználatra.¹⁴⁰

Főszabály szerint „amennyiben a Tanács sürgősségi alapon egyhangúlag másképp nem határoz, ez az intézmény kizárólag a nyelvhasználatra vonatkozó hatályos szabályokban meghatározott nyelveken megszövegezett dokumentumok és tervezetek alapján tanácskozik és hoz határozatot. [Azonban az Unió kényes nyelvi politikája miatt – Sz.A.] a Tanács bármely tagja kifogást emelhet a tanácskozás ellen, amennyiben az esetlegesen javasolt módosítások szövegét nem készítették el a [...] megjelölt nyelveken.”¹⁴¹

A tények alapján a Bíróság megállapította, hogy az eredeti javaslatot minden tagállam nyelvére lefordították és e fordításokat az egyes tagállamok megkapták. A Bíróság azt is rögzítette, hogy a Tanács ülésén egyetlen tagállam sem emelt kifogást az angol nyelvű szövegek alapján folytatott tanácskozás ellen, pedig a hivatkozott eljárási szabály erre kifejezetten lehetőséget biztosít.

¹⁴⁰ A Tanács eljárási szabályzatának 14. cikk (1) és (2) bekezdésére hivatkoznak a felek.

¹⁴¹ Lásd ítélet [200].

A Bíróság ennek megfelelően úgy döntött, hogy sem elvi értelemben nem sérült az Unió többnyelvűség melletti elköteleződése, sem pedig a konkrét eljárási szabály nem került megsértésre a határozat elfogadásakor.

IV.4. Hivatkozott anyagi jogi érvek – lényegi hozzájárulás a dogmatikához

a.) Az arányosság elvének megsértése

A Bíróság az arányosságra vonatkozó egyes érvek vizsgálata előtt általánosságban a következőképpen rögzíti az annak tartalmát: „*A Bíróság állandó ítélkezési gyakorlata szerint az arányosság elve megköveteli, hogy az uniós intézmények jogi aktusai alkalmasak legyenek a szóban forgó szabályozás által kitűzött jogszerű célok elérésére, és ne haladják meg az e célok eléréséhez szükséges mértéket, beleértve, hogy amennyiben választás kínálkozik több alkalmas intézkedés között, a kevésbé korlátozó intézkedéshez kell fordulni, és az okozott hátrányok a kitűzött célokhoz képest nem lehetnek aránytalanul nagyok [...]*.”¹⁴² A Bíróság hozzáteszi, hogy az Uniós intézmények széles mérlegelési jogkörét kell elismerni, amikor azok politikai jellegű döntéseket hoznak, valamint kiemeli, hogy a vitatott átmeneti intézkedést megalapozó szükséghelyzetre való gyors és konkrét reakció érdekében természetesen gyors reakcióra volt szükség. Mindezen tényezők figyelembevételre kerülnek az arányosság konkrét aspektusainak értékelése során.

Szlovákia szerint a határozatban rögzített mechanizmus nem orvosolta Görögország és Olaszország menekültügyi rendszerének strukturális problémáit, erre a mechanizmus, *ab ovo*, nem is volt alkalmas. A végrehajtott áthelyezések alacsony száma is azt bizonyítja, hogy a mechanizmus alkalmatlan volt a kitűzött cél elérésére.

A Tanács szerint nem a menekültügyi rendszerek hiányosságainak strukturális orvoslása volt a mechanizmus elsődleges célja, hanem e rendszereknek a súlyos leterheltség alóli mentesítése. A határozat tartalmaz továbbá olyan rendelkezéseket, amelyek ösztönzik Görögország és Olaszország menekültügyi rendszereinek javítását.¹⁴³

A Bíróság álláspontja szerint mindösszesen annyi a határozat célja, hogy az Unió támogassa a két kedvezményezett tagállamot a hirtelen beáramlott harmadik országbeli állampolgárok okozta terhek csökkentésében és tegye ezt úgy, hogy könnyít az e két tagállam menekültügyi rendszereire nehezedő jelentős nyomáson.

¹⁴² Lásd ítélet [206].

¹⁴³ A határozat 7. cikke rendelkezik Az Olaszországnak és Görögországnak nyújtott operatív támogatás, míg a 8. cikke az általuk meghozandó, kiegészítő intézkedésekről.

A Bíróság leszögezte, hogy az alacsony számban végrehajtott áthelyezések önmagukban nem bizonyítják a mechanizmus alkalmatlanságát, mivel a bekövetkezett alacsony hatékonyság nem szükségszerűen jelenti azt, hogy a határozat eleve alkalmatlan volt. A határozat meghozatalakor több tény még ismeretlen volt a megalkotói előtt. A Bíróság szerint a Tanács elvégezte azt a jövőre vonatkozó elemzést, ami a határozat meghozatalához szükséges volt és ezen elemzés utóag sem tűnik nyilvánvalóan tévesnek. Az alacsony számú áttelepítést olyan tényezők magyarázzák, amelyeket a Tanács nem láthatott előre.¹⁴⁴ További vizsgálódás tárgya lehet, hogy egy lehet-e ezen tényezők közül az, hogy Magyarország és Szlovákia elindította a jelen ügyet a Bíróság előtt és ezáltal olyan jogbizonytalanságot okozott, amely rontotta a határozat végrehajtási morálját.

Minderre tekintettel a Bíróság szerint a határozat nem volt eleve alkalmatlan a kitűzött cél elérésére, így e szempontból arányos intézkedésnek tekinthető.

b.) Szlovákia és Magyarország azon érvei, amelyek szerint a megtámadott határozat az általa elérni kívánt cél eléréséhez nem volt szükséges

Szlovákia azzal érvelt, hogy nem volt szükséges a vitatott határozat meghozatala, mert már meglévő jogi eszközökkel is lehetett volna kezelni a felmerült szükséghelyzetet. Először is az ideiglenes védelem jogintézményére,¹⁴⁵ másodsorban az uniós polgári védelmi mechanizmusra hivatkozott,¹⁴⁶ mint lehetséges eszközökre. Harmadrészt hangsúlyozta, hogy a támogatni kívánt tagállamok kérhették volna a terheik csökkentéséhez a Frontex ügynökség segítségét.¹⁴⁷ Végezetül a felperes utalt arra, hogy a határozat elfogadása előtt rövid idővel lépett hatályba a 2015/1523 tanácsi határozat, amely alkalmas volt arra, hogy a tagállamok önkéntes felajánlásai révén, szolidaritási alapon lehetővé váljon menedékkérők átvétele a válsághelyzet által leterhelt érintett tagállamokból. Ez a rendszer ráadásul kevésbé sértette volna a tagállamok szuverenitását és mivel még nem alkalmazták, így nem lehetett tudni azt sem, hogy vajon a probléma hatékonyan kezelhető-e általa. Szlovákia ezzel összefüggésben utalt arra is, hogy a tagállamok e határozattól függetlenül is támogathatták önkéntesen a

¹⁴⁴ Ehhez lásd angol nyelven: EUROPEAN COMMISSION: *The Thirteenth Report on Relocation and Resettlement*. Elérhető: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20170613_thirteenth_report_on_relocation_and_resettlement_en.pdf

¹⁴⁵ Az ideiglenes védelem lényege, hogy a nagy számban beáramló menedékkérők számára lehetővé tegye a nem egyedi (hanem kollektív) védelem megállapítását. Ezt a 2001/55/EK tanácsi irányelv szabályozza. Ez a típusú védelem még soha nem került alkalmazásra az Európai Unióban.

¹⁴⁶ Az uniós polgári védelmi mechanizmusról összefoglaló olvasható itt: *Humanitárius segítségnyújtás és polgári védelem*. https://europa.eu/european-union/topics/humanitarian-aid-civil-protection_hu

¹⁴⁷ A Frontex ügynökség (ma már a szervezet átalakulása után: Európai Határ- és Parti Őrség) feladatairól összefoglaló elérhető angol nyelven: *Mission and tasks*. <http://frontex.europa.eu/about-frontex/mission-and-tasks/>

határozat által megsegíteni kívánt Görögországot és Olaszországot, akár kétoldalú egyezmények keretében is. Mivel ezek az eszközök már mind rendelkezésre álltak, így egy olyan újabb mechanizmus, ami komoly pénzügyi és közigazgatási teherrel jár az Unió és a tagállamok számára, szükségtelen volt a probléma megoldásához, ezáltal pedig aránytalan intézkedésnek minősül.

A Tanács azt állította, hogy meggyőződött az intézkedés szükségességéről és arról is, hogy annak elfogadásakor nem létezett olyan eszköz, ami a cél elérését (a Görögországra és Olaszországra nehezedő terhek csökkentését) ugyanilyen hatékonyan lehetővé tette volna, tehát az intézkedés arányosnak tekinthető.

A Bíróság e körben először emlékeztetett arra a helyzetre, ami a határozat meghozatalát közvetlenül megelőzően fennállt Görögországban és Olaszországban. Fontosnak tartotta kiemelni azt is, hogy csak akkor semmisíthető meg a határozat, ha másik, kevésbé kényszerítő, de legalább ugyanilyen hatékony eszköz állt fenn a probléma kezelésére. Azt vizsgálta tehát, hogy a 2015/1523 tanácsi határozatban szabályozott mechanizmus megfelelő-e a konkrét probléma hatékony kezeléséhez. A Bíróság szerint a migrációs és menekültügyi helyzet miatt szükséges volt egy nagyobb léptékű mechanizmus életbe léptetése, mert előre látható volt, hogy a 2015/1523 tanácsi határozatban rögzített 40.000 személy átvétele nem hoz valódi enyhülést a megsegíteni kívánt tagállamoknak. A kényszerrel kapcsolatban a Bíróság a következő megállapításra jutott. *A Tanács [...] – azon széles mérlegelési mozgástér keretében, amelyet számára e tekintetben el kell ismerni – jogosan vélhette úgy, hogy az áthelyezett személyek elosztásának kötelező jellege szükséges volt azon sajátos szükséghelyzetre tekintettel, amelyben a megtámadott határozatot el kellett fogadni.*¹⁴⁸ A Bíróság azt is rögzítette, hogy a 2015/1523 tanácsi határozathoz végül a tagállamok nem csatolták az önkéntes felajánlásaikat tartalmazó listát, így kétséges volt annak várható hatékonysága is.

A Bíróság szerint az ideiglenes védelem nyújtása sem jelentett volna megoldást, hiszen ez által megoldható lehet bizonyos államból/földrajzi területről származó menedékkérők helyzete, de ez az intézkedés a szociális terhet nem csökkenti az ilyen védelmet biztosító tagállamon, hiszen ez esetben a védelembe vett személyek mind a területükön maradnak. Ezen túl, mivel a kollektív ideiglenes védelem megítélése egy adott tagállam szuverén politikai választása, így ezt a Bíróság nem vizsgálhatja.

¹⁴⁸ Lásd ítélet [246].

A Frontex bevonásával és az uniós polgári védelemi mechanizmussal összefüggésben a Bíróság azt állapította meg, hogy azok önmagukban nem lettek volna elégséges intézkedések a probléma érdemi kezeléséhez. Ezek fontos kiegészítő intézkedések lehetnek ilyen természetű helyzetekben, de a Bíróság szerint elsősorban a további beáramlás kezelésére irányulnak és nem a kialakult leterheltség csökkentésére. Ugyanez igaz a kétoldalú támogatási egyezményekre is, amelyek ráadásul szintén csak szuverén tagállami intézkedések lehetnek.

A Bíróság arra az érvre, ami szerint a vitatott határozat aránytalanul költséges, akként reagált, hogy Szlovákia nem mutatott be olyan bizonyítékot, amely szerint hasonló eredménnyel kecssegető megoldást alacsonyabb költséggel is meg lehetett volna valósítani.

A testület tehát nem talált olyan, már a határozat meghozatalakor már létező eszközt, ami az elérni kívánt cél elérését kellő hatékonysággal biztosította volna. Mindezek alapján a Bíróság nem látta bizonyítottnak, hogy a vitatott határozat a meghozatala pillanatában szükségtelen lett volna.

Magyarország a határozat szükségességét azon elvi a kiindulópontból vitatta, hogy az a korábbi 40.000 személyen túl további 120.000 személy áthelyezéséről rendelkezik. Márpedig ennek a kvótának a meghatározására még akkor került sor, amikor Magyarország a kedvezményezett országok között szerepelt. Ebből következően indokolatlanul maradt benne a kvótában az az 54.000-es keretszám, ami eredetileg Magyarország számára volt biztosítva. Ráadásul a határozat keretszám újraosztása kapcsán nem rendelkezett pontosan az áthelyezési célországokról sem.¹⁴⁹

A Bíróság megállapította, hogy figyelemmel az érintett időszakban lezajlott eseményekre, illetve az ezeket tükröző adatokra, a Tanács nem vétett nyilvánvaló hibát, amikor a Magyarország számára fenntartott 54.000-es keretet felosztotta Görögország és Olaszország között, hiszen nagyon valószínű volt, hogy a görög és olasz menekültügyi rendszerekre további jelentős nyomás fog nehezedni. A Bíróság szerint indokolt mértékben rugalmasan került az szabályozására, hogy ezen 54.000 személy - Magyarország kiesése után - mely célországokba lesz áthelyezve. Így pedig a keret átalakulása nem tekinthető sem bizonytalannak sem indokolatlannak.

¹⁴⁹ „Továbbá az eredetileg Magyarországról áthelyezni kívánt 54 000 kérelmező elosztása feltételelessé és bizonytalanná vált, mivel a megtámadott határozat azt írja elő, hogy erről az elosztásról a későbbi fejlemények tükrében véglegesen döntenek.” Lásd ítélet [264].

A Bíróság a fentiek tükrében Magyarország szükségtelenségéről szóló érveit sem találta megalapozottnak.

c.) A megtámadott határozat a Magyarországra kifejtett sajátos hatásai miatt megsérti az arányosság elvét

A felperes hivatkozott arra, hogy a határozat úgy jelöli ki Magyarországot is céltagállamként, hogy először, még kedvezményezett tagállam volt. Az, hogy visszautasította a kedvezményezetti státuszt, nem jelentette, hogy ne lett volna migrációs nyomás alatt. Márpedig egy migrációs nyomás alatt lévő tagállamot célországként kijelölni aránytalan intézkedésnek minősül.

A Tanács szerint ez az érv két okból sem állja meg a helyét. Egyrészt a megtámadott határozat egy oszthatatlan egészet képez, nem lehet azt csak Magyarország vonatkozásában aránytalanak minősíteni. Másrészt a megtámadás pillanatában (2017. május) Magyarország már nem állt migrációs-menekültügyi nyomás alatt, így nem hivatkozhat arra, hogy rá nézve a határozatból fakadó intézkedések aránytalanok.

A Bíróság megvizsgálta a határozat keletkezéstörténetét és azt állapította meg, hogy Magyarország azt követően kérte a kikerülését a kedvezményezetti körből, miután a területére nagy tömegben és illegális úton érkező személyeket elkezdte nyugati irányba szállítani, valamint, ezzel párhuzamosan megkezdte a határzár megépítését.¹⁵⁰ Azaz, valamilyen módon, már részben enyhítette a rá háruló nyomást. A Bíróság azt is megállapította, hogy a nehézségekkel küzdő tagállamok számára a határozat biztosítja annak felfüggesztése lehetőségét. Ezzel Ausztria és Svédország élt is. Ezen felül, a korábban vitatott 54.000 személyre kiterjedő keret tekintetében¹⁵¹ minden tagállamnak van lehetősége indokolással ellátott mentességet kérni a Bizottságtól és a Tanácstól.

A Bíróság általánosságban is megvizsgálta a határozat elosztási mechanizmusát és azt nem találta aránytalanoknak.¹⁵²

¹⁵⁰ Ennek alátámasztáshoz lásd. NAGY, Boldizsár (2016): *Hungarian Asylum Law and Policy in 2015–2016: Securitization Instead of Loyal Cooperation*. *German Law Journal*, 17/6, pp 1060. Elérhető: http://www.nagyboldizsar.hu/uploads/2/6/7/7/26778773/b_nagy_securitisation_instead_of_loyal_cooperation_gl_j_2016_6.pdf

¹⁵¹ Lásd erről a jelen fejezet 2. részét.

¹⁵² A Bizottság eredeti javaslata a preambulumban rögzíti a következőt: „[...] A javasolt elosztási kulcsnak a következőkön kell alapulnia: a) a népesség létszáma (40% súlyozás), b) a teljes GDP (40% súlyozás), c) az 1 millió lakosra jutó menedékjog iránti kérelmek átlagos száma a 2010–2014 közötti időszakban (10% súlyozás, a kritérium elosztást érintő aránytalanságainak elkerülése végett a népesség létszáma és a GDP kulcsra gyakorolt hatása összegének maximum 30%-áig), valamint d) a munkanélküliségi ráta (10% súlyozás, e

Lengyelország – beavatkozóként - támogatta Magyarországot azzal, hogy a határozat azért is aránytalan, mert például az olyan „etnikailag homogén” országok esetében, mint amilyen Lengyelország, megbonthatja ezt a meglévő – és megtartani kívánt – etnikai homogenitást. A Bíróság szerint, azon túl, hogy a határozat elosztási mechanizmusa arányos, ezzel az érveléssel Lengyelország már saját magát képviseli az eljárásban, amire nincsen jogosultsága. Túl mindezen, a felhívott érv ellentétes az Európai Unió Alapjogi Chartájának (továbbiakban: Charta) 21. cikkével, mivel etnikai alapon különböztet meg embereket, így nem lehet azt jogszerűként figyelembe venni.

Lengyelország azt is felhozta Magyarország érvei támogatására, hogy a határozat végrehajtása lehetetlenné teszi a közrend fenntartását az egyes tagállamokban, különösen azért, mert az áthelyezett személyek ellenőrizhetetlen másodlagos mozgásához vezet. Lengyelország attól félti a közbiztonságot, hogy az áthelyezett személyek nem várják meg az áthelyezési célországban a menekültügyi eljárások végét, hanem egy általuk preferált tagállamba távoznak. Mivel pedig ezek a mozgások szükségszerűen jogszerűtlen módon történnek,¹⁵³ így az egyes tagállamoknak nem áll majd módjában ezeket figyelemmel kísérni és kezelni.

A Bíróság szerint egyrészt létezik egy beépített mechanizmus a határozatban, amelyre hivatkozva – közrendi és nemzetbiztonsági okokból – meg lehet tagadni egyes kérelmezők átvételét. Másrészt a Lengyelország által felvetett – jövőbeni – problémára tekintettel nem lehet aránytalanak minősíteni a határozatot. Az ilyen jellegű ténylegesen felmerülő kérdésekre a tagállamoknak a kölcsönös bizalom szellemében kell közösen megoldást találni a jövőben.

Minderre tekintettel a Bíróság ítélete szerint, a határozat sem Magyarország esetében, sem pedig általánosságban nem tekinthető aránytalanak e szempontból sem.

d.) A jogbiztonság és a normavilágosság elve, valamint a Genfi Egyezmény megsértése

Magyarország sérelmezte, hogy nem világos a határozatnak a Dublin III rendelethez való viszonya, valamint az sem, hogy mi alapján kerülnek kiválasztásra az áthelyezendő személyek, illetve, hogy milyen jogorvoslati mechanizmusok működnek a létrehozott rendszerben. Továbbá, Magyarország szerint, nem rendezi megnyugtatóan a határozat az áthelyezett személyek jogi státuszát sem a céltagállamban. Külön kiemeli Magyarország,

kritérium osszeloosztást érintő aránytalanságainak elkerülése végett a népesség létszáma és a GDP kulcsra gyakorolt hatása összegének maximum 30%-áig). [...]” Idézi az ítélet [300].

¹⁵³ Az áthelyezett személyeknek nincsen jogosultsága a külföldre utazáshoz. Ehhez útlevelekre és vízumra lenne szükségük. Ez a helyzet a nemzetközi védelem deklarálása után változik.

hogy a határozat nem összeegyeztethető a menekültek helyzetéről szóló 1951-es Genfi Egyezményrel és az azt kiegészítő jegyzőkönyvvel (továbbiakban: Genfi Egyezmény) sem, mivel ezek értelmezése szerint a menedékjogot kérők számára biztosítani kell, hogy annak az államnak a területén maradhassanak, amelyben a kérelmüket benyújtották.¹⁵⁴ Ez a szabály megjelenik az Európai Unió menekültügyi acquis-ában is.¹⁵⁵ Mindezen szabályok figyelmen kívül hagyása mellett a határozat tehát sértette a kérelmezők alapvető emberi jogait azzal, hogy olyan országokba kényszerítene őket, ahová semmilyen kulturális vagy szociális köteléssel nem kapcsolódnak.

A Tanács szerint a normák éppen annyira világosak, amennyire azt egy átmeneti és sürgős helyzetre vonatkozó határozattól elvárható. Továbbá, a Tanács szerint sem a Genfi Egyezmény, sem az Európai Unió joga nem teszi lehetővé a menedékjogot kérelmezők számára, hogy szabadon választhassák meg az őket befogadó országot.

A Bíróság szerint a Tanács a lehetőségekhez mérten pontosította a határozatnak az uniós joghoz való viszonyát, továbbá a Charta 47. cikke az Európai Unió jogának végrehajtásához kapcsolódóan általánosságban rendelkezik arról is, hogy nemzeti szinten szükséges biztosítani a jogorvoslathoz való jogot. Ez természetesen kiterjed az áthelyezéssel kapcsolatban hozott egyedi határozatokra is. A Bíróság szerint az áthelyezett személyek jogi státusza is kielégítően rendezésre kerül a megtámadott határozat 6. cikkének (5) bekezdésében, amely *„egyértelműen és pontosan előírja, hogy azt a nemzetközi védelmet kérelmezőt vagy abban részesülő személyt, aki anélkül lép az áthelyezési céltagállamtól eltérő másik tagállam területére, hogy teljesítene az ez utóbbi államban való tartózkodás feltételeit, azonnali visszatérésre kell kötelezni.”*¹⁵⁶

A Bíróság szerint a határozat megfelelően rendelkezett az áthelyezés során a céltagállam kiválasztásáról is. A határozat preambulumban az is rögzítésre került, hogy az áthelyezés során az érintett személy családi, kulturális és társadalmi kötődéseit is figyelembe kell venni. Valamint, érvényesülnie kell a Gyermekek jogairól szóló, New Yorkban, 1989. november 20-án kelt Egyezményben rögzített gyermekek legfőbb érdekének is.

¹⁵⁴ Az Egyezmény 26. cikke alapján.

¹⁵⁵ A nemzetközi védelem megadására és visszavonására vonatkozó közös eljárásokról szóló, 2013. június 26-i 2013/32/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv 9. cikkében.

¹⁵⁶ Lásd ítélet [328].

A Bíróság részletesen is megvizsgálta a határozatnak a Dublin III rendelettel való összhangját és azt találta, hogy a határozat csak az első beutazás tagállamának felelőssége kérdésében tér el attól jelentősen.¹⁵⁷ Ez pedig indokolható a rendkívüli helyzettel, amire a határozat reagál.

A Bíróság szerint a Genfi Egyezmény nem értelmezhető úgy, ahogyan azt Magyarország értelmezte. Az ugyanis nem a kérelmezés helye szerinti országban maradás jogát biztosítja, hanem azt tiltja meg, hogy a nemzetközi védelmet kérelmezőt harmadik államba kiutasítsák, amíg a kérelméről nem döntöttek. A határozat értelmében a kérelmezők nem harmadik országokba kerülnek kiutasításra vagy átszállításra, hanem egy olyan tagállamba, ahol a kérelmükről jogállami keretek között érdemben fognak döntést hozni. Ez utóbbit garantálja a Charta 18. cikke, amely rendelkezik a menedékjogról az Európai Unió valamennyi tagállamára kiterjedőleg.

Mindezek alapján a Bíróság Magyarország és Szlovákia keresetét elutasította és kötelezte őket a költségek viselésére.

IV.5. Érintett alapjogok és a döntés hatásai

Látható, hogy a Bíróság döntése nem egy alapjogi döntés, de több helyen előkerülnek az Alapjogi Chartára hivatkozva alapjogi érvek is. Ezek közül a következőket külön szükséges kiemelni.

A *Charta 21. cikke* szerint tilos minden megkülönböztetés, így különösen a nem, faj, szín, etnikai vagy társadalmi származás, genetikai tulajdonság, nyelv, vallás vagy meggyőződés, politikai vagy más vélemény, nemzeti kisebbséghez tartozás, vagyoni helyzet, születés, fogyatékoság, kor vagy szexuális irányultság alapján történő megkülönböztetés. Ezt a parancsot hívja fel a Bíróság akkor, amikor a beavatkozóként részt vevő Lengyelország arra hivatkozik, hogy az áttelepítések megbonthatják az egyes tagállamok etnikai homogenitását. Nagyon veszélyes érv volt ez Lengyelország részéről, hiszen az Európai Unió éppen a sokszínűségre épül. A Bíróság határozottan, mérlegelés nélkül szerelte le ezt a Chartába ütköző érvet. Fontos lehet az ítéletnek ez a fordulata a jövőben is, hiszen rögzítésre került, hogy nyilvánvalóan a Chartába ütköző érvet nem lehet a Bíróságon sikerrel felhozni.

A *Charta 18. cikke* rögzíti a menedékjogot. Nem szükséges túl hosszan érvelni a mellett, hogy az Unió tagállami nem gondolkodhatnak olyan megoldásokban, ami ezt a jogot ellehetetleníti

¹⁵⁷ Dublin III rendelet 13. cikkének (1) bekezdés

vagy korlátozza¹⁵⁸. Ezt egyébként a felek nem is kísérelték meg az érveikben, így nem volt szükséges sem az ítéletben, sem ebben az elemzésben belemenni abba, hogy csorbul-e az áthelyezési mechanizmus által érintett személyeknek a menedékhez való joga. Erre utaló jelek nem merültek fel. Az persze kérdéses, hogy egy olyan leterhelt menedékjogi rendszer, mint amilyen az olasz vagy a görög (vagy, mint amilyen a magyar is volt 2015 nyarán-őszén), milyen hatékonysággal tudja segíteni ennek a jognak az érvényre jutását. Természetesen a tagállamok jobban járnak, ha a kölcsönös bizalom jegyében a rájuk háruló kötelezettségnek egymásban bízva törekszenek eleget tenni.¹⁵⁹

A *Charta* 47. cikkében rögzített jogorvoslathoz való jog is felmerül egy ponton az ügyben. Magyarország hivatkozik arra, hogy a támadott határozat nem szabályozza az áthelyezett személyek jogorvoslathoz való jogát. A Bíróság következetesen azt mondja erre, hogy ha ezt a határozat nem szabályozza, akkor a tagállamoknak maguknak kell megnyugtató megoldásokat találniuk. Ami biztos, a jogorvoslatot biztosítani kell akkor is, ha erről rendelkezik az adott uniós intézkedés és akkor is, ha ezt nem teszi meg. Az alapjogok garantálása az uniós jog végrehajtása során a tagállamok feladata is.

Bár nem alapjog, de muszáj kiemelni, hogy az ítéletet körbelengi az uniós szolidaritás eszméje. A tagállamoknak az Európai Unióról szóló Szerződés 3. cikke alapján kötelezettsége a szolidaritás.¹⁶⁰ Talán éppen ez volt az a sarkalatos pont, ami mozgatta a Bíróságot, amikor az egyes érveket megfontolta. Nem lehet ugyanis nem a szolidaritás szellemében értelmezni az uniós jogot. Nem teheti meg azt sem Magyarország, sem Szlovákia, hogy nem vállalnak sorsközösséget Görögországgal és Olaszországgal, amikor e tagállamokra nagy teher hárul. A Bíróság ebből a szempontból – a tételes jogon túlról – nézve is előremutató ítéletet hozott: Nem hagyta, hogy a felperes tagállamok kibúvókat keressenek a szolidaritás kötelezettsége alól.

Az ítélet nem maradt reakciók nélkül, mivel az általa vizsgált kérdés témája mind az uniós, mind a tagállami politikák fókuszában van. A nélkül, hogy politikai vagy a jövőre vonatkozó

¹⁵⁸ Noha Magyarországgal kapcsolatban vannak aggályok. A kötelezettségszegési eljárásokon túl lásd ehhez: GIL-BAZO Dr., Marília-Teresa (2017): *The End of the Right to Asylum in Hungary?* Elérhető: <http://www.asylumlawdatabase.eu/en/journal/end-right-asylum-hungary>

¹⁵⁹ Lásd ehhez: NAGY, Boldizsár (2016): The EU member states and the refugee: who should (not) trust the other? A view from the shadow of the razor-fence, in Ursula Baatz & Gudrun Biffi (Eds.) *Vertrauen in unsicheren Zeiten. Optionen für die Zukunft. Tagungsband zum Symposium Dürnstein 2016* NÖ Forschungs- und Bildungsges.m.b.H und Donau-Universität Krems, Krems, 2016, pp. 105-118. Elérhető: http://www.nagyboldizsar.hu/uploads/2/6/7/7/26778773/durnstein_text_who_should_trust.pdf

¹⁶⁰ [Az Európai Unió e]lőmozdítja a gazdasági, a társadalmi és a területi kohéziót, valamint a tagállamok közötti szolidaritást.

jogi elemzést végeznénk, célszerű legalább vázlatosan összegyűjteni, hogy milyen következményei vannak és lehetnek az ítéletnek.

2017. szeptember 6-án a Szlovák Köztársaság miniszterelnöke a következő nyilatkozatot tette a fentebb bemutatott döntéshez kapcsolódóan: „*A kvótával kapcsolatos álláspontunk nem változott meg. Folytatni fogjuk a munkát, hogy a szolidaritás kifejezésének más utakat találjunk, mint azon migránsok ránk erőltetése, akik máskülönben nem szeretnének a mi országainkba jönni.*”¹⁶¹ E mellett Robert Fico azt is elmondta, hogy tiszteletben fogják tartani a Bíróság döntését. Azt, hogy a két egymásnak ellentmondani tűnő kijelentés mit jelent, csak a joggyakorlat fogja majd megmutatni.

Magyarország külügyminisztere szerint „*a bírósági döntés semmilyen kényszerbe nem hozza a magyar kormányt, senkit nem kell befogadni, <végrehajtási kényszerünk nincs>. A miniszter szerint a döntés arról szól, hogy a kvótáról szóló belügyminiszteri tanács döntése jogszerű volt. Vagyis az Európai Bizottságnál pattog a labda, hogy mit lép erre.*”¹⁶² Ebből arra következtethetünk, hogy bár a Bíróság döntését a kormány elfogadja, de Szlovákiához hasonlóan megpróbál majd a ténylegesen megvalósuló intézkedések elé valamilyen (jogi) akadályt gördíteni. A határozat hatálya időközben lejárt, így pedig azt már alkalmazni újabb személyekre áthelyezésére vonatkozólag nem lehet. Azokat a személyeket viszont, akiknek az áthelyezéséről megszületett a döntés még áthelyezésre várnak. 3850 menedékkérő van 2017 novemberében ebben a helyzetben. A Bizottság némi eufemizmussal a következőképpen értékelte az áthelyezési mechanizmust. „*Két évvel a megkezdését követően az uniós áthelyezési program is sikerrel zárul – Görögországból már csak mindössze 750 személyt, Olaszországból pedig 3 100 személyt kell áthelyezni. Eddig több mint 31 500 személyt helyeztek át más tagállamokba a program keretében. Csaknem minden tagállam tiszteletben tartotta jogi kötelezettségeit, a Cseh Köztársaság, Magyarország és Lengyelország azonban mindezidáig semmilyen intézkedést nem tett a Bizottság júliusi indokolt véleményében foglalt kifogásokra válaszul – következésképpen velük szemben folytatódnak a kötelezettségszegési eljárások.*”¹⁶³

¹⁶¹ Angol nyelvű sajtóhír: Slovakia respects EU court ruling on refugees, position unchanged – PM. Elérhető: <https://www.reuters.com/article/uk-europe-migrants-east-europe-slovakia/slovakia-respects-eu-court-ruling-on-refugees-position-unchanged-pm-idUKKCN1BH16R> Az eredeti szöveg: “Our position on quotas does not change,” Fico said. “We will continue to work on having solidarity expressed in different ways other than forcing (on us) migrants from other countries that don’t want to be here anyway.”

¹⁶² Sajtóhír: Szijjártó a kvótaitéletről: A csata most kezdődik. Elérhető: http://index.hu/belfold/2017/09/06/a_kormany_reakcioja_az_elbukott_kvotaperre/

¹⁶³ Európai Bizottság – Sajtóközlemény: Európai migrációs stratégia: az elért eredmények konszolidálása. Brüsszel, 2017. november 15. Elérhető: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-4484_hu.htm

Végső soron a jogi kérdésekben hozott ítéletek ereje a kikényszeríthetőségükben rejlik. Az Európai Unió Bíróságának és magának az Európai Uniónak nincsen hadserege vagy nemzeti gárdája. Amíg a tagállamok érdekeltek a végrehajtásban, addig kooperálnak, amint már nem, akkor szabadon távozhatnak a kényszer alól, ha más úton nem, hát az Unióból való kilépéssel.

Természetesen lehetnek jogi eszközök a kötelező kvóta módosítására, nem feltétlenül a végrehajtás megtagadását jelentik a fenti tagállami álláspontok, de az ítélettel szemben megfogalmazott kritikák rávilágítanak a bíróságok korlátaira. A jelen ügyben a vizsgált határozat jogszerűsége bebizonyosodott, de mivel a határozatok időközben érvényességüket veszítették, így nem derült fény arra, hogy mi történne akkor, ha Szlovákia nem hajtaná végre a hatályos bírósági ítéletben foglaltakat. Ez már a jogállamiság (*rule of law*) kérdését feszegetné.

Hogy az egyes tagállamok alkotmányos identitása képes lehet-e megállítani az Európai Unió jogának és a Bíróság döntéseinek kötelező erejét az egy hosszú távú kérdés.¹⁶⁴ Ez lehet az egyik olyan jogalap, amin a hasonló jogi aktusok vagy jogalkotási aktusok támadhatók, bár hozzá kell tenni, hogy a Bíróság nagyon határozottan szerelte le azt az érvet, amely nem volt összhangban a Chartával. Nem valószínű, hogy bármikor olyan alkotmányos identitásra lehessen hivatkozni az Európai Unió Bírósága előtt, ami nem összeegyeztethető a Chartában rögzített jogokkal. Természetesen az egy külön kérdés lesz, hogy a magyar Alkotmánybíróság hogyan kezeli az alkotmányos identitás problémáját, akár a relokációs mechanizmus későbbi végrehajtásához kapcsolódóan.¹⁶⁵

E kérdés leágazásaként érdemes megemlíteni, hogy erősödnek az ún. jurisztokráciával kapcsolatos kritikák. A többségi demokrácia elve szerint megválasztott népképviselői szervek fölötti szupranacionális bíróságok döntéseit bizonyos elméletek nem tartják igazoltnak.¹⁶⁶ Alkotmányjogi érve alakulhat, ha az Európai Unió Bíróságának legitimitása ezen az alapon

¹⁶⁴ Ehhez lásd BENCE Kis Kelemen: Alkotmányos identitás Magyarországon, *Arsboni*, 2016. november 20. Elérhető: <http://arsboni.hu/alkotmanyos-identitas-magyarorszagon/> Valamint KÖHALMI Barbara - NAGY-NÁDASDI Anita Rozália (2017): Kimentés helyett kibúvás: nemzeti identitás és szolidaritás a relokációs határozat tükrében *Fundamentum* 2017/1-2, 45-51. Elérhető: <http://fundamentum.hu/sites/default/files/fundamentum-17-1-2-05.pdf>

¹⁶⁵ Mivel nem került be az Alaptörvénybe a 2016. október 2-i népszavazáson kérdésre feltett szöveg, így ennek megválaszolása külön tanulmányt igényelne. Kiindulópontnak lásd angol nyelven: NAGY-NÁDASDI, Anita Rozália – KÖHALMI, Barbara (2017): Hungarian Constitutional Identity and the ECJ Decision on Refugee Quota, *Verfassungsblog on matters constitutional*, 2017. szeptember 8. Elérhető: <http://verfassungsblog.de/hungarian-constitutional-identity-and-the-ecj-decision-on-refugee-quota/>

Erről a kérdésről lásd majd bővebben a disszertáció V. fejezetét.

¹⁶⁶ Ehhez lásd: POKOL Béla (2015): A jurisztokrácia és a demokrácia határvonalán, *Jogelméleti Szemle*, 2015/4. 4-18. Online elérhető: http://jesz.ajk.elte.hu/2015_4.pdf

meggyengül. Az ide vezető út kiépítését nagyban támogatja az Európai Unió Bírósága aktivizmusának jogtudományi kritikája.¹⁶⁷

Az Európai Bizottság migrációs ügyekért, uniós belügyekért és uniós polgárságért 2017-ben felelős biztosa, Dimitrisz Avramopulosz a Bíróság döntését követően nem sokkal bejelentette, hogy a kötelező kvóta után a bizottság inkább a tagállamok önkéntes vállalásait szeretné ösztönözni.¹⁶⁸ Természetesen nem mutatható ki kauzális összefüggés a Bíróság döntése és a Bizottság részleges irányváltása között, de a döntés mindenképpen jól beleilleszthető abba a képbe, amin az látszik, hogy több tagállam (nem csak Magyarország és Szlovákia) lassította a kötelező áttelepítési és relokációs mechanizmusokat. Ez a folyamat egy új, realisztikusabb, megfontoltabb szakpolitika megalkotása felé terelheti a Bizottságot.

Végül, gondolat kísérletként érdemes felvetni, hogy ha 1294 személyt valóban áthelyeznek Magyarországra, akkor rájuk milyen (jogi és emberi) sors vár. Magyarországnak a határozat alapján 306 embert kell átvennie Olaszországból és 988 embert Görögországból a menekültügyi eljárások lefolytatására. Ezek a személyek egy meglehetősen bizonytalan lábakon álló menekültügyi rendszerbe kerültek volna be.¹⁶⁹ Vajon ezeknek az embereknek a tranzit zónákban kellett volna megvárniuk a menekültügyük elbírálását? Vajon milyen elismerési arányban vették volna őket védelembe Magyarországon?¹⁷⁰ Vajon milyen fogadtatásban részesültek volna egy olyan országban, amelyik foggal-körömmel küzdött a megérkezésük ellen? És milyen érzéseket váltott volna bennük ki mindez? Ezekre a kérdésekre egyelőre nem tudunk választ adni, csak aggodalmaink lehetnek.

IV.6. Következtetések

Nem alaptalan, hogy Magyarország (is) megtámadta a mechanizmusokat. A magyar jogalkotó nem kívánt és nem is kíván jelenleg sem részt venni egy kötelező elosztási mechanizmusban.

¹⁶⁷ Az érvek pro és kontra bemutatásához lásd: VÁRNAY Ernő (2017): Az európai bíróság és a bírói aktivizmus délibábja, *Állam- és Jogtudomány*, 2017/2. Online elérhető: <http://jog.tk.mta.hu/uploads/files/2017-02-Varnay.pdf>

¹⁶⁸ Lásd ehhez angol nyelven: *State of the Union 2017 – Commission presents next steps towards a stronger, more effective and fairer EU migration and asylum policy*. 2017. szeptember 27. Elérhető: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-3406_en.htm Illetve ennek magyarázatául: *Commission moves from mandatory refugee relocations to voluntary resettlement*. 2017. szeptember 28. Elérhető: <http://www.euractiv.com/section/justice-home-affairs/news/commission-moves-from-mandatory-refugee-relocations-to-voluntary-resettlement/>

¹⁶⁹ Ehhez lásd angol nyelven: AIDA (2016): *Country Report: Hungary. 2016*. Elérhető: http://www.asylumineurope.org/sites/default/files/report-download/aida_hu_2016update.pdf

¹⁷⁰ A legutóbbi – erre vonatkozó – adatok itt elérhetőek: MAGYAR HELSINKI BIZOTTSÁG (2017): *Magyar menekültügy a számok tükrében 2017. szeptember 1.* Elérhető: <http://www.helsinki.hu/wp-content/uploads/Magyar-menekultugy-a-szamok-tukreben-2017-szeptember-1.pdf>

A disszertáció szempontjából a kérdés az, hogy megteheti-e ezt. Szabályozhat-e úgy, alkothat-e jogot úgy, intézkedhet-e úgy, hogy ne kelljen egy, a korábbi mechanizmushoz hasonló rendszerben részt venni. A bemutatott érvek alapján az Európai Unió Bírósága arra jutott, hogy nem.

Az áttelepítési kvótamechanizmus teljességgel új volt. Soha nem került még ilyesmi szabályozásra az Európai Unió jogában. Mivel pedig nem voltak megelőző jogesetek, nem volt, nem is lehetett kialakult dogmatika, így Magyarországnak volt tere a konfliktusvállalásra. A konfliktusvállalás következményeképpen kiderült, hogy az Európai Unió tételes joga és Alapjogi Chartája az Európai Unió Bíróságának értelmezésében korlátokat állítanak fel a tagállamok, így Magyarország elé akkor, amikor migrációs szakpolitika megalkotásán gondolkodnak. A vizsgált jogeset tehát rámutat arra, hogy a migrációs jog megalkotásának – legalábbis az irreguláris migráció egyes eseteiben – releváns korlátja az Európai Unió joga és annak az Európai Unió Bírósága által adott értelmezése.

A kutatási kérdésekre adható bizonyos válasz a fejezet alapján:

- a.) A nemzetközi migrációs jogi kereten belül a belső jog leginkább sérülékeny pontjának minősül a hazai jogalkotásban és jogalkalmazásban mindaz, amely nem harmonizál a nemzeti migrációs jogintézményekkel. Hiába vannak rögzített garanciák mind eljárásjogi, mind anyagi jogilag, ha az egyes tagállamok azokat a saját migrációs jogpolitikájuk miatt háttérbe szorítják. Ezzel együtt is a bírósági esetjog segít, hogy ezek a pontok később már ne legyenek olyan sérülékenyek. Hiszen éppen ezekben a bírósági (EUB) döntésekben jelennek meg azok az eljárási és anyagi (dogmatikai) jogértelmezések, amelyek egyre szilárdabbá teszik a migrációs jog keretrendszerét.
- b.) Be lehet-e az Európai Unió jogának alkalmazásához kapcsolódó eltérések kirívó eseteit azonosítani? Ezek az anyagi jogi elvekhez és szabályokhoz valamint az Európai Unió Alapjogi Chartájához kapcsolódó alapjogi problémák voltak.
- c.) Milyen a kapcsolat az európai uniós követelmények és a hazai jogintézmények között? Az vizsgált esetben ezek (az egyes eljárásjogi, anyagi jogi és alapjogi) kérdésekben is ellentétben álltak egymással. Ezért a migrációs jogi normák üzenetét, célját, értékeit nem vette át a magyar szakpolitika, nem a jogi (európai uniós jogi) célokat, hanem a politikai (tagállami jogi) célokat tartotta szem előtt.
- d.) Mennyiben alakultak már ki a migrációs jog dogmatikai kerete, ha belefért, hogy a vizsgált jogintézmény kiépítése, alkalmazása hiányzik, mert működésképtelen?

Önmagában ez is potenciális konfliktusforrás, mivel a vizsgált jogintézményről szóló döntés előzetes döntéshozatali eljárásban, egy magyar jogszolgáltatási (közigazgatási peres) eljáráshoz kapcsolódva született meg.

V. Esettanulmányok: A menekültek integrációjának ellehetetlenítése Magyarországon 2015-18 között¹⁷¹

V.1. Bevezető a fejezethez

A fejezet arra épít, hogy a menekültként elismert személyek integrációja legalább részben nemzetközi és Európai Unió jogi követelmény, és ennek indikátorait az EU kidolgozta. 2015 és 2018 között az integrációt segítő intézkedések mégis leépültek, ez pedig egyrészt visszalépés az érintett személyek jogainak biztosításában, másrészt akár nemzetközi jogi, Európai Unió kötelezettségszegés is lehet, mert diszkriminációnak minősül, ha az eltérő élethelyzetben lévőket azonos módon kezelik, azaz a menekültként elismerteknek ugyanolyan jogokat adtak, mint a helyi lakosoknak, ily módon leépítve a sajátos, integrációs segítő intézményeket (integrációs szerződés). Láttatni kívánom tehát az esettanulmánnyal, hogy a visszalépésnek vannak nemzetközi és Európai Unió korlátai.

VI.2. A jogi környezet

Nehéz mereven elválasztani a védelemre szorulókat az egyéb humanitárius célú tartózkodókról vagy a szabad mozgás jogával rendelkezőkről, mert a jó/rossz integrációs politika az ő helyzetüket is érinti.¹⁷² A menekültek és oltalmazottak (a fejezetben a továbbiakban együtt: nemzetközi védelembe vettek) elismerését a menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény (Metv.) 6-18. szakaszai szabályozzák. A tanulmány a menekültügyi eljárásban védelembe vett személyek számára biztosított integráció jogi kereteit dolgozza fel, és azt, miért és hogyan lehet e keretek között Magyarországon boldogulniuk.¹⁷³

Magyarországon az Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság jogelődje, a Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (BMH) szerint, 2017. december 31-én 1.781 személy rendelkezett

¹⁷¹ A tanulmány eredetileg az Állam- és Jogtudomány című folyóiratban jelent meg. [SZABÓ Attila (2019): A menekültek integrációjának ellehetetlenítése Magyarországon 2015–2018 között. *Állam- és Jogtudomány* 60 :4, 88-104.] A disszertációban való megjelenéshez az eredeti szöveget néhány ponton módosítottam.

¹⁷² A menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény 25/A. és 25/B. §§ alapján a befogadottak. A harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról 2007. évi I. törvény (továbbiakban: Harmtv.) 76-80. §§ alapján a hontalanok. A Harmtv. 29.§ (1) d) alapján a Magyarország területén született és felügyelet nélkül maradt kiskorúak. A Harmtv. 29.§ (1) e) alapján a magyar hatóságokkal bűncselekmény felderítése érdekében együttműködő harmadik országbeli állampolgárt. A Harmtv. 29.§ (1) f) alapján a különösen kizsákmányoló feltételek mellett foglalkoztatott harmadik országbeli személyeket és a tartózkodási engedély nélkül foglalkoztatott harmadik országbeli kiskorúakat.

¹⁷³ SZABÓ Attila (2016): A menekültek és oltalmazottak integrációjára vonatkozó nyári jogszabályváltozásokról. *Fundamentum*, 2016/2-4., 107-112.

tartózkodási jogosultsággal menekültként, 1.774 személy pedig oltalmazottként.¹⁷⁴ Ugyanakkor e személyek beilleszkedését segítő szakemberek véleménye szerint, a jogosultsággal rendelkezők nagy része nem tartózkodik Magyarországon, mivel itt nem tudott új életet kezdeni. Így van ez annak ellenére, hogy sem a menekült, sem az oltalmazott státusz nem jogosít az EU más tagállamaiban való letelepedésre és munkavállalásra.

A nemzetközi védelembe vettek integrációját 2014. január 1-i hatállyal újraszabályozta a jogalkotó. E dátumot megelőzően is létezett egy olyan, -- a Metv-ben és a Metv. végrehajtásáról szóló 301/2007. (XI. 9.) Korm. rendeletben (továbbiakban: Metvhr.) szabályozott rendszer -- ami a nemzetközi védelembe vett személyek társadalmi beilleszkedését szolgálta, ez azonban meglehetősen töredezett, és így alacsony hatékonyságú volt.¹⁷⁵ Az új integrációs rendszert nagy várakozás övezte a szakma részéről:¹⁷⁶ a sok különféle jogcímen igényelhető kisebb támogatásokból álló, fragmentált rendszert felváltotta egy egységes támogatási modell.¹⁷⁷ Eszerint a nemzetközi védelembe vett személy aláírhatott egy úgynevezett integrációs szerződést,¹⁷⁸ amelyben vállalta a beilleszkedésre való törekvést, valamint ehhez a területileg illetékes családsegítő központ segítségnek igénybevételét, és ezért cserébe a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal¹⁷⁹ két éves támogatási cikluson belül, negyedévente csökkenő és végül megszűnő pénzügyi támogatást vállalt.¹⁸⁰

Az új rendszer törekedett arra, hogy ösztönözze a nemzetközi védelembe vett személyeket a beilleszkedésre. Természetesen, mint minden újonnan bevezetett rendszerben, így ebben is

¹⁷⁴ A BMH 2017. év végi adatait rögzítő statisztika elérhető online: *Kiadványfüzet, 2017. évi statisztikák*, http://www.bmbah.hu/jomla/index.php?option=com_k2&view=item&layout=item&id=177&Itemid=1232&lang=hu

¹⁷⁵ Lásd ezekhez a Metvhr. 2013. VIII. 1. és 2013. XII. 31. között hatályos szövegének V. fejezetében (37-61. §§) rögzített 18 különböző támogatási formát.

¹⁷⁶ Talán ma már nehezen elképzelhető, de az ENSZ Menekültügyi Főbiztosság Közép-Európai Regionális Képviselőlete és a Menedék – Migránsokat Segítő Egyesület 2014. február 19. napján konferenciáját rendezett „Az intézményközi együttműködés lehetőségei az integrációs szerződés kapcsán -- Utak és kérdések a menekültek integrációjának gyakorlatában” címmel, az új integrációs rendszer kapcsán. A konferencián részt vett az Emberi Erőforrások Minisztériuma, a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal, a Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóság Módszertani Főosztály és a Belügyminisztérium képviselői is.

¹⁷⁷ A modellt egyébként Lengyelországból vette át a magyar szakpolitika: MIGRATION POLICY GROUP, Hungary: *Consultation on new integration scheme for refugee starts*. Elérhető: <http://www.migpolgroup.com/hungary-consultation-on-new-integration-scheme-for-refugees-starts/>

¹⁷⁸ A szerződés minta-példánya elérhető: http://www.bmbah.hu/jomla/images/formanyomtatvanyok/Integr%C3%A1ci%C3%B3s_Szerz%C5%91d%C3%A9s-f.pdf (utoljára megnyitva: 2019. április 21.)

¹⁷⁹ A Hivatal neve 2017. január 1. napjától – az állampolgársági ügyeknek a Kormányhivatalhoz kerülésével – Bevándorlási és Menekültügyi Hivatalra változott.

¹⁸⁰ „Az integrációs szerződés egy típusszerződés volt, aminek 1.2. pontja szerint „[a]z Ügyfél [a szerződést aláíró menekült vagy oltalmazott] kijelenti, hogy Magyarországon kíván letelepedni, ennél fogva elkötelezett a magyarországi társadalmi beilleszkedése iránt.” [Lásd a szerződés mintapéldányát (9. l.)] Tehát a szerződésben a menekült vagy oltalmazott személy a kapott támogatásért cserébe vállalta, hogy törekszik a társadalmi integrációra. Ehhez számára a lakóhelye szerint illetékes családsegítő szolgálat nyújt segítséget.»

voltak hibák. Például azt megoldani az új struktúra sem tudta, hogy a munkát vállalni kívánó személyek – a rászorultság megszűnésével -- ne essenek el a támogatástól, így ösztönzött a nem bejelentett munkavállalásra. Komoly hiányosság volt az is, hogy a személyes kapcsolattartásra kijelölt családsegítő központokban nem volt megoldva a tolmácsolás, amely lehetővé tette volna a professzionális segítséget. E mellett a családsegítő központokban dolgozó segítő szakembereknek hatósági jellegű feladatokat is el kellett látniuk, ami szakmai szempontból meglehetősen problémás.¹⁸¹ Ezek a hibák, hiányosságok azonban idővel a jogszabály és a joggyakorlat szintjén is javíthatóak lettek volna.¹⁸² A javítás és fejlesztés helyett azonban a jogalkotó 2016. június 1-i hatállyal megszüntette az újonnan bevezetett rendszert és ezzel együtt minden specifikus támogatást, amelyet a nemzetközi védelemben vettek kaphattak Magyarországon új életük megkezdéséhez.

A rendszert megszüntető jogszabály-módosítás arra hivatkozott, hogy a Metv. 10. § és 17. § szerint ugyanazon jogok illetik meg a nemzetközi védelemben vett személyeket Magyarországon, mint a magyar állampolgárokat. Azaz, jogukban áll igénybe venni például a foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról szóló 1991. évi IV. törvény szerinti vagy a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló III. törvény szerinti támogatásokat. A jogalap megkérdőjelezhetetlenül megvan, de érdemes figyelembe venni azt a szakmai érvet is, amelyet a több száz nemzetközi védelemben vett személy részére a társadalmi beilleszkedésükhöz segítséget nyújt Menedék Egyesület hozott fel a gyakorlati tapasztalatok alapján.

Bár az elismert menekülteket és oltalmazottakat valóban a magyar állampolgár jogai illetik meg, a munkaerő-piaci integrációjuk és a lakhatásuk, társadalombiztosítási ellátáshoz való hozzáférésük nehezített. A magyar állampolgár születése óta rendelkezik TAJ-számmal és valamilyen lakcímmel, ez a menekültek és oltalmazottak esetén nincs így. A munkaerő-piaci integráció tekintetében is hátrányosabb helyzetűek: nem rendelkeznek olyan korábbi jogviszonnyal, mely alapján az álláskeresési járadék megállapítható. A tervezett módosítás egyértelműen a magyar hajléktalanellátó rendszer feladatává teszi az elismert menekültekről való gondoskodást, melyhez sem férőhellyel sem speciális szaktudással nem rendelkeznek. Ráadásul könnyen előállhat az a helyzet, hogy a szociális ellátórendszerbe „integrálódó”

¹⁸¹ Lásd a Menedék – Migránsokat Segítő Egyesületnek közigazgatási egyeztetés keretében a jogszabály-módosításhoz fűzött véleményét: <http://menedek.hu/sites/default/files/article-uploads/met-vhr-tervezet-menedek-velemeney.pdf>

¹⁸² SZABÓ Attila (2015): *A menekültek és oltalmazottak integrációja Magyarországon*. Credo, 2015/4., 22-36.

menekültek és oltalmazottak nagyobb anyagi terhet rónak az ellátórendszerre, mint ha a jelenlegi integrációs támogatásban részesülnének. [...]

*[Azzal, hogy] a menekülteket ne illesse meg többlettámogatás az „azonos helyzetben lévő” magyar állampolgárokhoz képest – egyetértünk, ugyanakkor úgy gondoljuk, hogy az integrációs támogatás jelenlegi rendszerében ez maradéktalanul megvalósul. A támogatás félévente csökkenő összege, és két év utáni megszűnése, valamint az, hogy szociálisan meghatározott minimumjövedelem fölött nem jár, azt teszi lehetővé, hogy a magyar állampolgárokkal azonos helyzetbe kerüljön az egyébként lényegesen hátrányosabb helyzetű menekült vagy oltalmazott.*¹⁸³

Az azonos helyzetbe kerüléshez tehát egy nemzetközi védelembe vett személynek sajátos, kiegészítő jellegű segítségre van szüksége, ám ez teljes egészében eltűnt a rendszerből 2016. június 1-től. Mivel a jogszabály-változás értelmében a már megkötött integrációs szerződések nem veszítették hatályukat, így az utolsó 2016 májusában megkötött szerződések 2018 júniusában szűntek meg. Ezzel 2016. június 1. és 2018. április 30. között 1.684 nemzetközi védelembe vett személy maradt Magyarországon sajátos állami támogatás nélkül.¹⁸⁴

Magyarország tehát komoly érvek és alapos megfontolás nélkül leépítette azt a segítségnyújtó rendszert, amelyet nem sokkal korábban szakmai szempontok alapján hozott létre. A nemzetközi védelembe vettek így speciális állami segítség nélkül maradtak. Mindezzel együtt csökkent le radikálisan a befogadó állomáson nyújtott elhelyezés és szállás biztosításának időtartama is. 2014. január 1. előtt ez hat hónapig volt lehetséges, 2014. január 1. és 2016. június 1. között már csak 60 napig, majd a 2016. június 1-től 30 napra csökkent. Ez a változás nagymértékben megnehezítette a védelembe vett emberek életkezdési esélyeit. Nincsen lehetőség itt arra, hogy a 2018-19-es budapesti lakáspiaci helyzetet részleteiben bemutassuk,¹⁸⁵ de az komolyabb elemzés nélkül is kijelenthető, hogy egy hónapnyi védett periódus az egyetlen megmaradt befogadó állomáson, amely Budapesttől több óra utazásra található Vámoszabadiban volt, nem elégséges idő, hogy egy elismert személy munkát és ennek segítségével lakhatást találjon Magyarországon.¹⁸⁶ Azt viszont érdemes hozzátenni,

¹⁸³ A jogalkotó részére megküldött szöveget a Menedék Egyesület nem tette közzé.

¹⁸⁴ A számítás a BMH 2016.májusi, 2016. évi, 2017. évi és 2018. áprilisi statisztikáin alapszik. Ezek elérhetőek: http://www.bmbah.hu/jomla/index.php?option=com_k2&view=item&layout=item&id=177&Itemid=1232&lang=hu

¹⁸⁵ Ehhez lásd bővebben: HABITAT FOR HUMANITY (2018): *Éves jelentés a lakhatási szegénységről 2018*. Elérhető: <https://habitat.hu/mivel-foglalkozunk/lakhatasi-jeleentesek/lakhatasi-jeleentes-2018/>

¹⁸⁶ SZABÓ ATTILA (2016): *Structural Problems of Housing Refugees in Hungary*, The Magazine of FEANTSA - The European Federation of National Organisations Working with the Homeless, Winter 2015/16. 7-8. Elérhető: https://www.feantsa.org/download/winter_2015-20167991224989479384648.pdf

hogy a gyakorlati tapasztalatok alapján a védelembe vett személyek azon része, amely nem hagyta el az országot, elsősorban Budapesten próbált új életet kezdeni.

Apró változás volt, de mert szimbolikus, ide kívánczok: a 17/2016. (II. 10.) Korm. rendelet -- a használt lakás vásárlásához, bővítéséhez igényelhető családi otthonteremtési kedvezményről (59.§) és a 16/2016. (II. 10.) Korm. rendelet -- az új lakások építéséhez, vásárlásához kapcsolódó lakáscélú támogatásról (86.§) úgy változott meg, hogy 2018. március 15-től kizárja a menekülteket és az oltalmazottakat a családok otthonteremtési kedvezményéből is. Az ügy rövid története az, hogy az Alapvető Jogok Biztosának Hivatala (AJBH), egy panasz nyomán megvizsgálta, hogy összeegyeztethető-e az Alaptörvénnyel az a tény, miszerint pusztán a házassági okirat hiányában megtagadták ez a támogatást a nemzetközi védelembe vett házaspároktól. Az okiratot az ő esetükben jogszabályi és ténybeli okokból nem lehet beszerezni, és ha valamilyen csoda folytán magukkal hozták azt a származási országukból, akkor is kérdéses annak eltérő jogi tartalma.¹⁸⁷ Ezt a helyzetet ismerte fel helyesen az AJBH, és 2017-ben elérte az egyeztetéssel, hogy a joggyakorlat során a nemzetközi védelembe vett személyek esetében megfelelő okiratként szolgáljon a közjegyző előtt tett egybehangzó nyilatkozat a létező házasság tényéről.¹⁸⁸ Ezt jog által kidolgozott keretet dobta félre a jogalkotó, és a jogszabály módosításával egyszerűen kizárta a nemzetközi védelembe vett személyeket az okirat hiányában, *expressis verbis*. A példa alátámasztja, hogy gyenge lábakon áll az érvelés, miszerint a menekült és oltalmazott személyeket ugyanazok a jogok illetik meg Magyarországon, mint a magyar állampolgárokat.

Érdekes kitérni a közvetlen jogszabályi környezet további két aspektusára, noha ezek a védelembe vétel deklaratív aktusát megelőzően szabályozzák a menedékkérő személyek életviszonyait. Ugyanis olyan hosszú távú hatást fejtenek ki, amelyek nagyban befolyásolják a menedékkérők későbbi integrációs esélyeit. A szakirodalom ezért a menedékkérelm elbírálása előtti integrációs célú vagy hatású lépéseket *előintegrációs* intézkedéseknek nevezi.¹⁸⁹ Ilyen volt például a befogadó állomáson biztosított elhelyezés és szerény költőpénz, az ottani nyelvtanítás, más készségek és képességek fejlesztése, a fejlesztő jellegű

¹⁸⁷ A témát tárgyalja: UNHCR (2017): *Desperate Journeys (February 2017)*. <http://www.unhcr.org/news/updates/2017/2/58b449f54/desperate-journeys-refugees-migrants-entering-crossing-europe-via-mediterranean.html>

¹⁸⁸ Megjegyzendő, hogy a polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartásába a védelembe vett házaspárok házasságának ténye bejegyzésre kerül. A menekültügyi hatóság ezeket a típusú adatokat, a menekültügyi meghallgatások alapján, a polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartásáról szóló 1992. évi LXVI. törvény 14.§ d) pontjának megfelelően továbbítja a nyilvántartó hatóság részére. A házasság jogi ténye így nem kérdéses, csak a házasságot igazoló okirat hiányzik.

¹⁸⁹ MAGYAR HELSINKI BIZOTTSÁG (2017): *A Menekültvédelem jövője Magyarországon*. 35-36. Online elérhető: https://www.helsinki.hu/wp-content/uploads/A_menekultvedelem_jovoje_Magyarorszagon_Web_black.pdf

foglalkoztatás.¹⁹⁰ Mindezeket az előintegrációs eszközöket a korábbi szabályozás kisebb-nagyobb hatékonysággal biztosította. Azonban 2015 után – a menekültügyi eljárást érintő jogszabályi változások eredményeképpen – gyakorlatilag már nem voltak menedékkérők a tranzitzőnákön kívül, így nem tudtak élni a törvényben számukra a befogadó állomásokon biztosított jogokkal. A havi 2850 forint (!) összegű szabad felhasználású költőpénz¹⁹¹ és a beiskolázási támogatás 2016 áprilisától ki is került a jogszabályból.

A másik feltétlenül megemlítiendő aspektus a befogadási irányelv¹⁹² 22. cikke alapján – a Metv. rendelkezése szerint, a sérülékeny személyekkel kapcsolatban a helyzetükből fakadó sajátos szükségleteik. Vagyis a különleges segítségre szoruló kérelmezőknek nyújtandó segítség. A befogadási irányelv 21. cikke, példálózó jelleggel sorolja fel a különleges bánásmódot igénylő menedékkérők körét: „a kiskorúak, a kísérő nélküli kiskorúak, a mozgássérültek, az idősek, a várandós nők, a kiskorú gyermeket egyedül nevelő szülők, az emberkereskedelem áldozatai, a súlyos betegségben szenvedő vagy mentális zavarokkal küzdő személyek, valamint a kínzás, nemi erőszakon vagy a pszichikai, fizikai vagy szexuális erőszak más súlyos formáján átesett emberek, például a női nemi szerv megcsönkítésének áldozatai.” E csoportoknak önmagában már a tranzitzőna nyújtotta körülmények súlyos hátrányt, károsodást okozhatnak. Nincsen arra garancia a jogszabályok végrehajtása során, hogy minden mentális szempontból sérülékenynek számító személyt időben érzékeljen a menekültügyi hatóság, és számára megfelelő körülményeket, ellátást biztosítson.¹⁹³ Komolyabb elemzés elvégzése nélkül is kijelenthető, hogy a késve feltárt és kezelt sérülékenység (újra)traumatizációhoz vezethet, ami jelentősen megnehezítheti a Magyarországra történő beilleszkedést.

V.3. A magyar kormányzat társadalmi elutasítást fokozó intézkedései

a.) A kormányzati gyűlöletkampány

Nehéz a gyűlöletkampányt megragadni jogi módszerekkel, ezért itt csak arra vállalkozom, hogy bemutassam a legfontosabb állami intézkedéseket, amelyekhez felhasználták a jogot

¹⁹⁰ Ezeket az integrációs intézkedéseket a Metv. 5. §-a és Metvhr. *A befogadó állomáson nyújtott elhelyezés és ellátás* című fejezete (21-36.§) szabályozta, csak mára kérelmezők csak a tranzitzőnákban vannak.

¹⁹¹ Az összeg mértékére vonatkozóan lásd: MAGYAR HELSINKI BIZOTTSÁG (2016): *A Magyar Helsinki Bizottság észrevételei az egyes migrációs és menekültügyi tárgyú törvények és kormányrendeletek módosításáról* (2016. március 7.). 5., https://www.helsinki.hu/wp-content/uploads/Menekultugyi_modositasra_Helsinki_eszrevetelek_20160307.pdf

¹⁹² Az Európai Parlament és a Tanács 2013/33/EU irányelve (2013. június 26.) a nemzetközi védelmet kérelmezők befogadására vonatkozó szabályok megállapításáról

¹⁹³ Ehhez lásd: COUNCIL OF EUROPE (2017):, *Report to the Hungarian Government on the visit to Hungary carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 20 to 26 October 2017*, 27-28. Elérhető: <https://rm.coe.int/16808d6f12>

(költségvetés, állami hatóság nyilatkozata, megrendelése révén), hogy ezzel befolyásolják a Magyarországon nemzetközi védelembe vett személyek társadalmi beilleszkedését. Ezeknek az intézkedéseknek a hatása többértékű, hiszen a mögöttük meghúzódó megfontolások sem homogének.¹⁹⁴

Orbán Viktor miniszterelnök 2015. január 18-án a Kossuth Rádióban beszéde a következőt mondta:

*Magyarországon 2014-ben a menedékjog iránti kérelmet benyújtóknak a száma elérte a 42 ezer, majdnem 43 ezer főt. Ez megduplázódása a korábbi adatoknak. Tehát a tendencia az, ami igazán riasztó. [...] Tehát egy problémátömegekről beszélünk, aminek a nagyságrendje riasztó mértékben nő, és hogyha Európa továbbra is homokba dugja a fejét, akkor ezek a tendenciák nem változnak meg. [...] Ez nyersen hangzik, de a dolog úgy fest, hogy Brüsszel ezzel a bajjal szemben, ezzel a gonddal szemben nem fog bennünket megvédeni. Ezt nekünk, magyaroknak kell megoldani, meg kell magunkat védeni, és persze harcolnunk kell azért, hogy Brüsszelben megváltozzanak a szabályok, és ne olyan életidegen szabályokat erőltessenek ránk, mint ami ma szokásban van.*¹⁹⁵

Tulajdonképpen ez az interjú említendő a magyar kormányzat migrációval kapcsolatos kommunikációjának nyitányaként. Az első jelentős kommunikációs intézkedés a 2015 májusában kiküldött nemzeti konzultációs kérdőív volt. Olyan kérdéseket tartalmazott a kérdőív, mint a következők: „Vannak, akik szerint a Brüsszel által rosszul kezelt bevándorlás összefüggésben van a terrorizmus térnyerésével. Ön egyetért ezekkel a véleményekkel?” vagy „Egyetért-e Ön a magyar kormánnyal abban, hogy a bevándorlás helyett inkább a magyar családok és a születendő gyermekek támogatására van szükség?”¹⁹⁶ A kérdések egyértelműen olyan megfogalmazásúak voltak, amelyek az emberek félelmére építve sugallta a választ.¹⁹⁷

¹⁹⁴ NAGY Nelli(2018): *Jogok határok között: a migráció politikai filozófiája*. Fundamentum 2018/1.,101-107.

¹⁹⁵ A 180 perc című műsorban készült interjú leírata elérhető: *A fogyasztási hitelekrol a bankoknak es a hiteleseknek kell tárgyalniuk*, <http://www.kormany.hu/hu/a-miniszterelnok/beszedekek-publikaciok-interjuk/a-fogyasztasi-hitelekrol-a-bankoknak-es-a-hiteleseknek-kell-targyalniuk>

¹⁹⁶ A Nemzeti Konzultáció a Bevándorlásról és a Terrorizmusról elektronikus kérdőíve elérhető: http://www.kormany.hu/download/7/e2/50000/nemzeti_konzultacio_bevasdorlas_2015.pdf

¹⁹⁷ Ehhez lásd jogi szempontból: EÖTVÖS KÁROLY KÖZPOLITIKAI INTÉZET (2016): *Üzenjük Magyarországnak*, 6-7. Elérhető: <http://ekint.org/lib/documents/1473849159-UzenjukMagyarorszag.pdf> és kommunikációs szempontból: MÉRTÉKBLOG, *Politikai kommunikáció a magyar választási kampányban*. Elérhető: <https://mertek.atlatszo.hu/politikai-kommunikacio-a-magyar-valasztasi-kampanyban/>

További lényeges kommunikációs lépés volt a 2015 nyári migrációs, menekültügyi krízist¹⁹⁸ követően például a plakátkampány, a közmédiába elhelyezett hirdetések, a kormányzati információnak álcázott üzenetek, politikusi megnyilatkozások.¹⁹⁹ Ezeket nem szükséges a jelen elemzésben részletezni.²⁰⁰ Elég annyi, hogy a kommunikációs természetű intézkedések egyik csúcspontja a jogilag meglehetősen vitatott,²⁰¹ a bevándorlási kvótáról szóló 2016. október 2-án megtartott népszavazást megelőző kampány, a másik pedig a 2018. évi általános országgyűlési választás kampányidőszaka. A kampányidőszak talán leginkább sérelmes aktsa azoknak a plakátoknak a kihelyezése volt, amelyen sötét bőrű, menekülő, irreguláris migráns személyek láthatóak, akik éppen úton vannak, valamint egy STOP felirat, illetve az, hogy ez kormány információ és Magyarország kormányának megbízásából készült. A Társaság a Szabadságjogokért jogvédő szervezet szerint ez a kommunikációs aktus sérti az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. törvény 10. §-át.²⁰² Ezzel kapcsolatban az Egyenlő Bánásmód Hatósághoz fordult a szervezet.²⁰³

Az említett és a többi kormányzati kommunikációs lépés oda vezetett, hogy jelentősen nőtt az idegenellenesség Magyarországon.²⁰⁴ A TÁRKI mérései jól mutatják, hogyan változott itthon a külföldiek megítélése.²⁰⁵

¹⁹⁸ Lásd erről: MIGSZOL (2016): *A bevándorlás hosszú nyara Magyarországon – a felelőtlen kormányzás cserben hagyta a menedékkérőket.* 30-41. Elérhető: http://www.migszol.com/files/theme/Report/migszol_report_hun.pdf

¹⁹⁹ Lásd ehhez: BERNÁTH Gábor – MESSING Vera (2015): *Bedarálva - A menekültekkel kapcsolatos kormányzati kampány és a tőle független megszólalás terepei.* Elérhető: https://mediakutato.hu/cikk/2015_04_tel/01_menekultek_moralis_panic.pdf

²⁰⁰ A kormány 2015-2017 közötti kommunikációs kampányai más szempontból ugyan, de összegyűjtésre kerültek: TASZ (2018): *Értékelő jelentés* https://tasz.hu/files/tasz/imce/tasz_ebesz2014_ertekelo_jelentes_teljes_hu_vegleges_2018.pdf

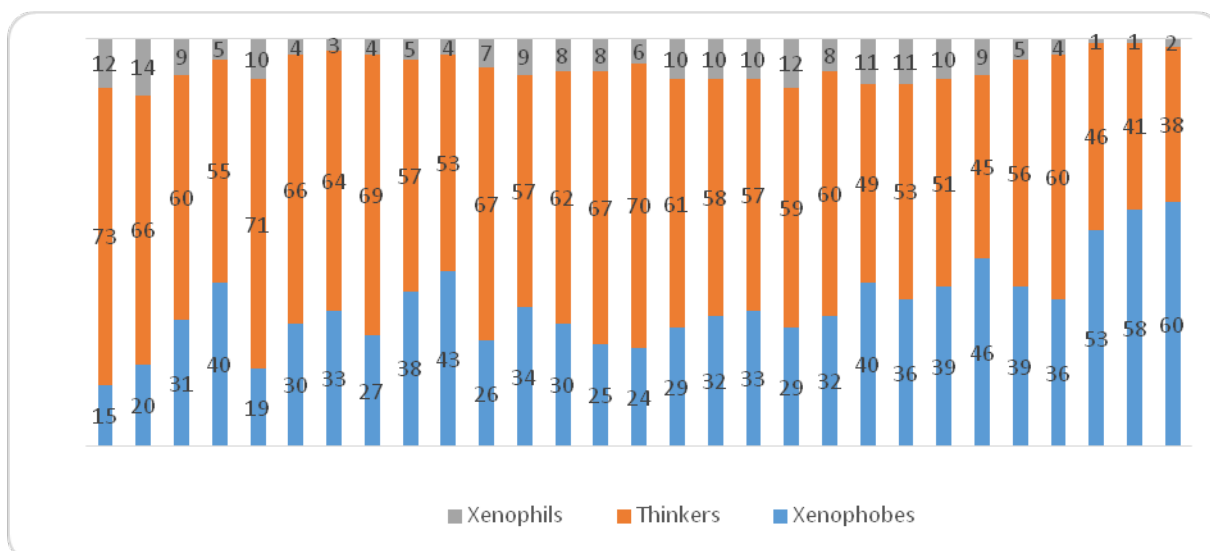
²⁰¹ Ehhez lásd: POZSÁR-SZENTMIKLÓSY Zoltán (2016): A Kúria végzése a betelepítési kvótáról szóló népszavazási kérdésről. *JeMa*, 2016/1-2., 77-84.

²⁰² Azaz az Ebktv. szerinti zaklatást valósít meg.

²⁰³ Lásd a közleményt és a beadványt: TASZ, *Stop kormányzati rasszizmus*, <https://tasz.hu/cikkek/stop-kormanyzati-rasszizmus-1> (utoljára megnyitva: 2018. augusztus 28.) Az eljárás még 2023-ban sem zárult le jogerősen.

²⁰⁴ Ennek részletes elemzését 2016-ig lásd: SIK Endre – SIMONOVITS Bori – SZEITL Blanka (2016): Az idegenellenesség alakulása és a bevándorlással kapcsolatos félelmek Magyarországon és a visegrádi országokban. *Régió* 2016/2. 81-108. Online elérhető: http://regio.tk.mta.hu/index.php/regio/article/view/114/pdf_95 vagy egy bővebb elemzést a migrációs, menekültügyi válság okozta társadalmi változásokról angol nyelven: SIMONOVITS Bori et al. (2016): *The Social Aspects of the 2015 Migration Crisis in Hungary*, http://old.tarki.hu/hu/news/2016/kitekint/20160330_refugees.pdf

²⁰⁵ A gyűlöletkampány politikai okaihoz lásd: SIK Endre (2016): Egy hungarikum: a morális pánikgomb. *Mozgó Világ* 2016/10., 1-14. Elérhető: https://szociologia.tk.mta.hu/uploads/files/2018/mozgo_vilag_1610_Sik.pdf



Simonovits, 2018.²⁰⁶

Mint látható, az idegenellenesség az említett kormányzati intézkedéseket követően elkezdett növekedni, és soha nem mért csúcsra ért. Természetesen nem állíthatjuk, hogy a növekedést kizárólag a kormányzat intézkedései okozták, csak feltételezhetjük, hogy nem csökkentették az idegenellenesség erősödését.²⁰⁷

Mindez természetesen megnehezítheti a Magyarországon nemzetközi védelembe vett személyek társadalmi integrációját, hiszen az érintettek nehezebben találnak ebben a társadalmi környezetben munkát, bérelnak lakást és jutnak hozzá szolgáltatásokhoz. Azaz, még ha elméleti szempontból ugyanazon jogok illetnék is meg őket, mint a magyar állampolgárokat, -- láthattunk, hogy ez nincs így -- akkor sem tudnák ezeket a jogokat a – fehér bőrű, magyarul anyanyelven beszélő -- magyar állampolgárokhoz hasonlóan gyakorolni. Ez pedig, részben a magyar állam intézkedéseinek és kormányzó- illetve más szélsőjobb oldali politikai pártok kampányüzeneteinek az eredménye.

b.) Az integrációt segítő civil szervezetekkel szembeni intézkedések

²⁰⁶ Xenophobes=idegenellenesek; Thinkers=mérlegelők; Xenophiles=idegenbarátok. A táblázat a TÁRKI kutatásai alapján készült azt Simonovits Bori szíves engedélyével közlöm. A táblázat a legfrissebb adatokkal nem került publikálásra. Újabb adatfelvételt a TÁRKI nem készített 2017. januárja óta. A táblázat megjelenik: SIMONOVITS Bori (2020): The Public Perception of the Migration Crisis from the Hungarian Point of View—Evidence from the Field. In *Geographies of Asylum in Europe and the Role of European Localities*. Springer, Cham. 155-176.

²⁰⁷ Maja Adena és szerzőtársai kimutatták, hogy már a náci Németországban is hatékonyan működött a főként rádióban terjesztett gyűlölet propaganda. Nincs okunk feltételezni, hogy a jelenlegi környezetben az teljesen hatástalan. A kutatást összefoglalja magyar nyelven: SZEIDL Ádám – SZÜCS Ferenc (2018): *Működik-e a propaganda?* https://index.hu/gazdasag/defacto/2018/08/15/mukodik_a_propaganda/

A kormány nem csak közvetlenül a migráns háttérű, elsősorban muszlim származású, közel-keleti, belső ázsiai vagy afrikai származású embereket támadta, hanem az őket valamilyen formában segítő civil szervezeteket is.

Az érintett civil szervezetek összeállítottak egy angol nyelvű információs anyagot, amelyben feltüntették a civil szféra ellen irányuló kormányzati intézkedéseket.²⁰⁸ Az első intézkedésnek az tekinthető, amikor 2014. április 8-án a Miniszterelnöki Hivatal azt állította egy a norvég kormánynak címzett levelében: az Ökotárs -- a Norvég Civil Alap forrásait kezelő -- civil szervezet elkötelezett a magyar kormány ellenzéke mellett. A gyűjtés 2013. augusztus 14. és 2017. november 2. között mintegy 110 olyan intézkedést regisztrált, amelyek a civil szervezetek ellen irányultak. Ezeknek egy része kormányzati intézkedés, más része pedig a kormányzathoz közel álló médiatartalom-szolgáltatók vagy az ezekhez kapcsolódó személyek cselekménye.

Persze nem állítható, hogy minden, a civil szféra ellen irányuló intézkedés akár -- csak közvetve is -- hátrányosan érintené a nemzetközi védelemben vett személyeket. Azonban jó néhány olyan civil szervezet létezik és létezett 2015-2018-ban is, amelyekre hatást gyakoroltak ezek a kedvezőtlen intézkedések, miközben fő vagy melléktevékenységként foglalkoznak nemzetközi védelemben vett személyek társadalmi beilleszkedésének segítségével.²⁰⁹

Két intézkedést érdemes kiemelni ebből a körből, mert hatásukat tekintve nem csak kommunikációs értelemben, de jogilag is korlátozóak. A külföldről támogatott civil szervezetek ekként történő regisztrációja (2017. évi LXXVI. törvény) 2017. június 27-től előírja, hogy -- bizonyos kivételekkel²¹⁰ -- azok az alapítványok és egyesületek, amelyek egy adott adóévben 7,2 millió forintot elérő mértékben kapnak külföldről támogatást vagy vagyoni előnyt, kötelesek bejelenteni ezt a szervezetet nyilvántartó bíróságnak. A civil szervezetek nyilvántartásában így megjelenik a „külföldről támogatott szervezet”

²⁰⁸ EÖTVÖS KÁROLY INTÉZET – TRANSPARENCY INTERNATIONAL – TÁRSASÁG A SZABADSÁGJOGOKÉRT – MAGYAR HELSINKI BIZOTTSÁG (2017): *Timeline of governmental attacks against hungarian civil society organisations*, https://www.helsinki.hu/wp-content/uploads/Timeline_of_gov_attacks_against_HU_NGOs_short_17112017.pdf

²⁰⁹ Három példa: Menedék – Migránsokat Segítő Egyesület. (<https://menedek.hu/mit-csinalunk/szocialis-munka>); Artemisszió Alapítvány (https://artemisszio.blog.hu/2014/08/06/migracio_az_artemisszio_alapitvanyban); MigHelp - Migráns Segítség Magyarország Egyesület (<http://mighelp.hu/en/mission>)

²¹⁰ A törvény 1. § (4) bekezdése szerint „nem terjed ki e törvény hatálya: a) arra az egyesületre és alapítványra, amely nem minősül civil szervezetnek; b) a sportról szóló 2004. évi I. törvény hatálya alá tartozó egyesületre; c) a vallási tevékenységet végző szervezetre; d) a nemzetiségek jogairól szóló 2011. évi CLXXIX. törvény szerinti nemzetiségi szervezetre és nemzetiségi egyesületre, valamint az alapító okirata szerint adott nemzetiség érdekvédelmét, érdekképviselését, vagy a nemzetiségi kulturális autonómiával közvetlenül összefüggő tevékenységet ellátó alapítványra.”

megjelölés.²¹¹ A bejelentés alapján, az adott szervezetnek a külföldről támogatott minősítést fel kell tüntetnie a honlapján és az általa készített kiadványokon. A jogszabályt több érintett civil szervezet megtámadta az Alkotmánybíróságon, mivel sérti az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében fogalt jogállamiság, jogbiztonság, normavilágosság követelményét, és mivel e sérlemezett normák be nem tartása az adott civil szervezet megszüntetéséhez vezethet. Így „*a rendelkezések az egyesületek esetében az Alaptörvény VIII. cikk (2) bekezdése, míg alapítványok esetén az Alaptörvény I. cikk (4) bekezdésére és II. cikkére figyelemmel a cselekvési autonómia sérelmét okozhatja.*”²¹² Az Alkotmánybíróság felfüggesztette a döntés meghozatalát, mivel a jogszabályt a tőke szabad mozgásának [Európai Unióról működéséről szóló Szerződés 26. cikk (2) bekezdés] megsértése miatt, az Európai Bizottság kezdeményezésére, az Európai Unió Bírósága is vizsgálja.²¹³ Az Alkotmánybíróság megvárta ennek az eljárásnak a végét, noha a jogszabály jogellenességét a két bíróság teljesen más alapon vizsgálhatja. A jogszabályt az Európai Unió Bírósága végül jogellenesnek találta azon az alapon, hogy az képes korlátozni a tőke (a civil szervezetek támogatásának) szabad mozgását és az Alapjogi Chartában is rögzített magán- és a családi élet tiszteletben tartásához való jogra, a személyes adatok védelméhez való jogra és az egyesülés szabadságához fűződő jogra vonatkozó kötelezettségekbe is ütköznek.²¹⁴

Tehát 2017-ben az Országgyűlés elfogadott egy olyan jogszabályt, amely a civil szervezetek egy bizonyos körét igyekszik címkézni, és ezzel sérti az ő cselekvési autonómiájukat, továbbá ellentétes lehet az EU jogával. Ha áttekintjük az e jogszabály alapján regisztrált szervezetek listáját, akkor látható, hogy köztük számos foglalkozik a nemzetközi védelemben vett személyek társadalmi beilleszkedésének segítésével. A jogszabály preambulumból kiderül, hogy a jogalkotó nem e szervezeteket célozta, de eredményét tekintve nyilvánvalóan az ő cselekvési autonómiájukat is befolyásolják a törvényben foglalt rendelkezések.

Egy másik, kifejezetten a bevándorlási tevékenységre és a nemzetközi védelemben vettekkel végzett munkára irányuló jogszabály vezette be a bevándorlási különadó intézményét. A pénzügyminiszter terjesztette az Országgyűlés elé azt a jogszabály-módosító csomagot, amely

²¹¹ A regisztrált szervezetek listája elérhető: <http://civil.info.hu/kulfoldrol-tamogatott-civil-szervezetek>)

²¹² Idézet az ügy összefoglalójából, az Alkotmánybíróság honlapjáról <http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/80442B2F58384F6BC125815D00589A69?OpenDocument>

²¹³ Lásd angol nyelven: EUROPEAN COMMISSION (2018): *European Commission steps up infringement against Hungary on NGO Law*, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-3663_EN.htm

²¹⁴ Lásd ehhez az Európai Unió Bíróságának tájékoztatóját: *A civil szervezetek Magyarországon kívül letelepedett személyek általi finanszírozására vonatkozóan e tagállam által előírt korlátozások nem egyeztethetők össze az uniós joggal*. Elérhető: <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2020-06/cp200073hu.pdf>

a bevándorlási különadó intézményét beemeli az adószabályok közé.²¹⁵ Ennek értelmében 2018. augusztus 25-ét követően „[b]evándorlási különadó-köteles a bevándorlást segítő tevékenység magyarországi végzésének anyagi támogatása vagy Magyarországon székhellyel rendelkező, bevándorlást segítő tevékenységet végző szervezet működésének anyagi támogatása.”²¹⁶ Az adó kiterjed a média kampányok, média szemináriumok folytatása, és az azokban való részvétel; oktatásszervezés; hálózatépítés és működtetés vagy a bevándorlást pozitív színben feltüntető propaganda tevékenység keretében végzett tevékenységre.²¹⁷ Az adó mértéke az ilyen tevékenységekre fordított összeg 25%-a. A *bevándorlást pozitív színben feltüntető propaganda tevékenység* megfogalmazás annyira homályos, hogy nem lehetett – kialakult gyakorlat híján – tudni, mely tevékenységek tartoznak ebbe a körbe, az adóhatóság és az eljáró bíróságok döntései alapján. Az adó magas és az ezen a területen dolgozó civil szervezetek nem engedhették meg maguknak ilyen különadó megfizetését. Az adó bevezetésének nyilvánvalóan lehetett volna hatása a nemzetközi védelembe vettek integrációját segítő szervezetekre. A Közép-Európai Egyetem akkor bejelentette, hogy tekintettel a bevándorlási különadóra, beszünteti a menekültek és oltalmazottak speciális oktatási programját.²¹⁸ Ésszerűen feltételezhetjük, hogy a különadó bevezetése más szervezeteket is elgondolkodtatásra késztetett, és kisebb eséllyel vágtak bele olyan programok megvalósításába, amelyek a nemzetközi védelembe vettek társadalmi beilleszkedését segítik. Arról nincsen információ, hogy végül valaha, bármely szervezet, bármilyen alapon fizetett volna be ilyen különadót.

Az e fejezetben felsorolt intézkedések hátrányosan befolyásolták a nemzetközi védelembe vettek integrációját, mivel az őket segítő egyesületeket, alapítványokat és más szervezeteket ért kommunikációs támadások, kormányzati intézkedések, a külföldről is támogatott szervezetek megbélyegzése és a bevándorlási különadó bevezetése nyilvánvalóan kifejtette a hatását az ő működésükre. Feltételezhetjük, hogy ebben az ellenséges légkörben és bizonytalanságban e szervezetek nehezebben voltak képesek a nemzetközi védelembe vett emberek beilleszkedését segíteni. Egy megbélyegzett szervezet nehezebben tud kapcsolatot létesíteni potenciális munkáltatókkal, lakást bérbeadókkal, cégekkel és az állami

²¹⁵ T/625. számú törvényjavaslat az egyes adótörvények és más kapcsolódó törvények módosításáról, valamint a bevándorlási különadóról. Elérhető: <http://www.parlament.hu/irom41/00625/00625.pdf>

²¹⁶ 2018. évi XLI. törvény az egyes adótörvények és más kapcsolódó törvények módosításáról, valamint a bevándorlási különadóról, 253. § (1) bekezdés.

²¹⁷ Uo. 253. § (2)

²¹⁸ Lásd a Közép-Európai Egyetem közleményét angol nyelven: *CEU Suspends Education Programs for Registered Refugees and Asylum Seekers*, <https://www.ceu.edu/article/2018-08-28/ceu-suspends-education-programs-registered-refugees-and-asylum-seekers>

(egészségügyi, oktatási, szociális) szolgáltatókkal. Továbbá, aligha képes eljuttatni ismeretterjesztő, érzékenyítő programjait iskolákba, helyi közösségekhez. Mindez azt eredményezi, hogy kisebb hatékonysággal kaphattak segítséget a menekültként és oltalmazottként Magyarországon védelembe vett emberek a vizsgált időszakban.

V.4. Az Európai Unió által támogatott szolgáltatások leépítése

Az Európai Parlament és a Tanács 516/2014/EU rendelete²¹⁹ hozta létre az Európai Unió Menekültügyi, Migrációs és Integrációs Alapját, amely ún. közös irányítású alapként arra hivatott, hogy anyagi forrásokkal segítse a tagállamokat a menekültügyi és migrációs feladatok ellátásában. Az Alap a 2014-2020 közötti költségvetési periódusra jött létre 3,137 milliárd euró forrást nyújtva a tagállamok számára.²²⁰ Az Alap céljai: (a) a közös európai menekültügyi rendszer megerősítés és fejlesztése, (b) a tagállamokba irányuló legális migráció támogatása az adott tagállam igényeinek figyelembevételével, (c) a harmadik országbeli állampolgárok hatékony integrációjának támogatása, (d) az illegális bevándorlás leküzdésének érdekében az illegálisan érkezők hatékony visszatérésének, visszafordításának előmozdítása, (e) az illegálisan érkezők származási és tranzit-országokba való tényleges visszafogadásának kialakításához szükséges stratégiák támogatása, (f) a tagállamok közötti szolidaritás és felelősség megosztás előmozdítása.²²¹

Az Alap felhasználásához minden tagállam saját nemzeti programot készített,²²² és kijelölt egy felelős hatóságot a kapott pénzügyi forrásainak a kezelésére, koordinálására. A magyar felelős hatóság a Belügyminisztérium lett, a hazai nemzeti program alapja egy kormányhatározattal elfogadott terv-dokumentum [1698/2013. (X. 4.) Korm. határozattal elfogadott Migrációs Stratégia és az azon alapuló, az Európai Unió által a 2014-2020. ciklusban létrehozásra kerülő Menekültügyi és Migrációs Alaphoz kapcsolódó hétéves stratégiai terv-dokumentum]. A dokumentum sok szempontból kifejezetten progresszív, a stratégia elvei között találjuk a következőket

²¹⁹ Az Európai Parlament és a Tanács 516/2014/EU rendelete (2014. április 16.) a Menekültügyi, Migrációs és Integrációs Alap létrehozásáról, a 2008/381/EK tanácsi határozat módosításáról, valamint az 573/2007/EK és az 575/2007/EK európai parlamenti és tanácsi határozatok és a 2007/435/EK tanácsi határozat hatályon kívül helyezéséről

²²⁰ Uo. 14. cikk (1) bekezdés

²²¹ Uo. 3. cikk (2) bekezdés

²²² A magyar nemzeti program és annak módosításai elérhetőek: http://belugyalapok.hu/alapok/nemzeti_program/16

- a.) *Magyarország a területén megjelenő migráció szabályozása és ellenőrzése során eleget tesz menekültügyi nemzetközi és európai uniós kötelezettségeinek, a menedéket kérelmezők számára a nemzetközi és a hazai normákban előírt védelmet biztosítja;*
- b.) *elősegíti a huzamosan Magyarországon tartózkodó külföldiek: legális migránsok és nemzetközi védelmet élvezők társadalmi beilleszkedését;*
- c.) *hatékony kommunikációval elősegíti, hogy a társadalom tagjai hiteles információhoz jussanak a migrációs folyamatokról, és így csökkenjenek az e folyamathoz kapcsolódó előítéletek.*²²³

Az Alapból finanszírozott projektekre állami, egyházi és civil szervezetek is sikeresen pályáztak, az első – 2015. június 30-án közzétett – pályázati felhívástól az utolsó -- 2016. szeptember 1-jén közzétett pályázati felhívásig.²²⁴ A Magyarország számára az Alapból biztosított pénzügyi támogatás teljes felhasználásához további pályázatok kiírására lett volna szükség, ám a pályázati kiírást, amely alapján több szervezet előkészítette pályázatait, a felelős hatóság minden indokolás nélkül visszavonta és újabb kiírásra nem is került sor.

A pályázati kiírás visszavonása olyan kormányzati intézkedés, amely számos -- a nemzetközi védelembe vett személyek társadalmi beilleszkedését segítő -- szervezetet sújtott. Ennek következtében nem tudtak ezek a szervezetek projekteket indítani és olyan tevékenységet végezni, amely a befogadó társadalom tájékozódását segítette volna, vagy amely a nemzetközi védelembe vett személyek számára értékes segítséget jelenthetett volna az élet minden területén. A korábbi projektek között olyanokat találhatunk, amelyek szociális munkával, nyelvoktatással, munkaerő-piaci tréningekkel, jogosítvány megszerzésével, lakhatási megoldásokkal segítették a nemzetközi védelembe vettek. Ezek a programok akadtak meg 2018. június 30-tól, miközben nem lépett a helyükbe semmilyen alternatív segítség.

V.5. A nemzetközi jognak és az Európai Unió jogának való megfelelés

A nemzetközi védelembe vett emberek magyarországi társadalmi integrációját közvetlenül vagy közvetve befolyásoló intézkedések abban foglalhatók össze, hogy az integrációs rendszer leépült, és mindez olyan rendszerszintű változásokat okozott, amely felveti, vajon Magyarország megfelel-e még az irányadó nemzetközi és EU-s normák elvárásainak.

²²³ Migrációs stratégia, 5. Elérhető: http://belugyalapok.hu/alapok/sites/default/files/MMIA_.pdf

²²⁴ A sikeres pályázatok elérhetőek: http://belugyalapok.hu/alapok/nyertes_palyazatok/16

A nemzetközi menedékjog a menekültek helyzetére vonatkozó 1951. évi július hó 28. napján elfogadott Genfi Egyezmény, valamint a menekültek helyzetére vonatkozóan az 1967. évi január hó 31. napján létrejött Jegyzőkönyvön nyugvó rendszer a menekülteknek tartós megoldásokat szorgalmaz. Az Egyezmény IV. fejezete szabályozza a jóléti intézkedéseket. Ennek része az állami segélyekre vonatkozó 23. cikk, miszerint „[a] *Szerződő Államok a területükön jogszerűen tartózkodó menekülteket állami segélyek és támogatások tekintetében állampolgáraikkal azonos elbánásban részesítik.*”²²⁵ Ugyanakkor Magyarország kizárta a nemzetközi védelembe vett személyeket a családok otthonteremtési kedvezményéből. Láthattuk azt is, hogy ugyan a legtöbb államilag elosztott szociális támogatás hozzáférhető a nemzetközi védelembe vettek számára, de a kormányzati intézkedések által megteremtett környezet jelentősen megnehezíti azt, hogy az érintettek ezekhez az állampolgárokkal valójában (azonos) eséllyel hozzáférjenek.

Az Egyezmény betartásáért felelős UNHCR magyarországi szervezeti egysége több közleményben elítélte azokat az intézkedéseket, amelyek a Magyarországon nemzetközi védelembe vettek társadalmi beilleszkedésének esélyeit rontották.²²⁶ A Főbiztosság hivatott arra, hogy jelezze a részes államok számára a jogsértések veszélyét, és az a következtetés mindenképpen levonható, hogy a magyar állam – éppen a feltételek, a hozzáférés biztosításának hiányában – nem közelíteni próbálta a fejezetben tárgyalt időszakban a nemzetközi védelembe vettek számára biztosított segítség szintjét az állampolgárok számára jogszabályokban biztosított és ténylegesen elérhető támogatások szintjéhez, hanem éppen távolította attól.

Az EU kvalifikációs irányelvének²²⁷ 34. cikke szerint „[a] nemzetközi védelemben részesülő személyek társadalomba történő integrációjának elősegítése érdekében, a tagállamok hozzáférést biztosítanak az integrációt – a menekült jogállásban vagy kiegészítő védelmi jogállásban részesülő személyek sajátos igényeinek figyelembevételével – szerintük legjobban elősegítő programokhoz, vagy megteremtik az ilyen programokhoz való hozzáférés előfeltételeit.” A konkrét norma tartalmának értelmezésében eligazodást adhat a kvalifikációs irányelv preambuluma (41) bekezdése, miszerint „[a]hhoz, hogy a nemzetközi védelemben

²²⁵ A 23. cikk kommentárját lásd angol nyelven: WEIS, Paul (én.): *The Refugee Convention, 1951. The Travaux Préparatoires Analysed with a Commentary by Dr Paul Weis*, UNHCR., 123-125. Online elérhető: <http://www.unhcr.org/4ca34be29.pdf>

²²⁶ Lásd ezeket egybegyűjtve: <http://www.unhcr.org/hu/hirek-2>

²²⁷ Az Európai Parlament és a Tanács 2011/95/EU irányelve (2011. december 13.) a harmadik országbeli állampolgárok és hontalan személyek nemzetközi védelemre jogosultként való elismerésére, az egységes menekült- vagy kiegészítő védelmet biztosító jogállásra, valamint a nyújtott védelem tartalmára vonatkozó szabályokról

részesülő személyek hatékonyabban gyakorolhassák és igénybe vehessék az ezen irányelvben meghatározott jogait és ellátásaikat, figyelembe kell venni különleges igényeiket, valamint a társadalmi beilleszkedésük sajátos kihívásait.” Tehát az EU joga alapján a tagállamoknak kifejezett figyelmet kell fordítaniuk a nemzetközi védelemben vettek integrációjára. Nem elég az, hogy pusztán a saját állampolgárokkal azonos segítség illesse meg az érintetteket. Az nem elvárta, hogy a segítség nagyobb legyen, az viszont igen, hogy speciálisan a nemzetközi védelemben vett személyek helyzetére, igényére szabott legyen.

A menekültintegrációs rendszert felszámoló 2016 nyári jogszabályváltozással megszűnt az állam által szervezett speciális segítségnyújtás. Az Alap pályázatainak visszavonásával pedig gyakorlatilag megszűntek az integráció legjobban segítő programok is. Amely programok még megmaradtak néhány civil szervezetnél, azokat az állam a már említett intézkedései komolyan erodálja. A regresszió mértéke és tempója akár azt is indokolhatta volna vagy indokolhatja, hogy az Európai Bizottság külön e miatt kötelezettségszegési eljárást kezdeményezzen Magyarországgal szemben.

Számos olyan Európa Tanács által elfogadott ajánlás is létezik, amely releváns a nemzetközi védelemben vett személyek integrációjára szempontjából.²²⁸ Ezek az ajánlások elsősorban a nyelvi támogatásra, a menekült gyermekek védelmére vonatkoznak. Ami világosan kitűnik belőlük, hogy a speciális igények figyelembevételére hívnak fel. Az Európa Tanács tagállamainak törekedniük kell arra, hogy minél inkább figyelembe vegyék a nemzetközi védelemben vettek élethelyzetét, és ennek megfelelő integrációs programokat dolgozzanak ki. Nyilvánvalóan nem azonos a védelemben vettek helyzete a magyar állampolgárokéval, néhány kivételtől eltekintve.

Az Emberi Jogok Európai Bírósága is érvényesíti az Emberi Jogok Európai Egyezményéből levezethető követelményeket e téren:²²⁹ilyen a nemzetköz védelemben vettek is megillető diszkrimináció tilalmát kimondó 14. cikk, ami felhívható a társadalmi beilleszkedését támogató hatósági gyakorlatokban, szabályozásban is. Sajó András bírósági ítélet az M.S.S. Belgium és Görögország elleni ügyében²³⁰ született ítélethez fűzött különvéleményben amellyel érvel,

²²⁸ Lásd ezeket összegyűjtve: <https://www.coe.int/en/web/language-support-for-adult-refugees/home>

²²⁹ Ehhez lásd angol nyelven: MOLE, Nuala - MEREDITH Catherine (2010): *Asylum and the European Convention on Human Rights*, Council of Europe Publishing. Elérhető online: <http://www.refworld.org/pdfid/4ee9b0972.pdf>

²³⁰ M.S.S Belgium és Görögország elleni ügye (Kérelem száma:30696/09; Strasbourg, 2011. január 21.). Az ítélet elérhető angol nyelven: <https://hudoc.echr.coe.int/app/conversion/pdf/?library=ECHR&id=001-103050&filename=001-103050.pdf&TID=cwvzdogrzt> Az ügy összefoglalóját magyar nyelven lásd: POLGÁRI Eszter (2011): M. S. S. Belgium és Görögország elleni ügye. *Fundamentum* 2011/1., 93-95. Online elérhető: http://epa.oszk.hu/02300/02334/00043/pdf/EPA02334_Fundamentum_2011_01_093-099.pdf

hogyan az Egyezménynek az emberi méltóságot védő 3. cikkéből levezethető a részes államok azon kötelezettsége, amely alapján megfelelő támogatást kell nyújtaniuk a menedékkérők számára, ahhoz, hogy ne sérülhessen az emberi méltóságuk.²³¹ A megfelelés megállapítása nyilvánvalóan bírósági mérlegelés kérdése, de talán az kijelenthető, hogy egy menedékkérő sem maradhat hajlék, étel, egészségügyi ellátás és megfelelő gyógyszer nélkül. A Bíróság nem dolgozta ki az elvárások pontos kritériumrendszerét, és egyelőre még azt sem tudjuk, hogyan nyilvánul meg a Sajó bíró által kidolgozott elv a már elismert menekültek és oltalmazottak esetében. Annyi kijelenthető, az ítélet indokolása alapján is, hogy az állami intézkedések hatására – az Egyezmény 3. cikkére való tekintettel – nem állhat elő olyan helyzet, amelyben valamely személy emberi méltósága sérül (például azért, mert nem kap ételt, fedelet, vizet, nem tisztálkodhat, nem kap orvosi ellátást). Ehhez pedig az ellátás, az infrastruktúra és a jogorvoslat stabil színvonalát kell fenntartani, ám éppen mindezek leromlása látható a bemutatott intézkedések alapján.

V.6. Összefoglalás

A fejezet összegezte és elemezte azokat a változásokat, amelyek 2015 és 2018 között történtek Magyarországon a nemzetközi védelemben vett személyek integrációjához kapcsolódóan. Több területen történt visszalépés, miközben előrelépés semmilyen, az állam által közvetlenül befolyásolt területen nem látható. Legfeljebb abban reménykedhettünk, hogy a kialakult munkaerő-hiány hatására azon védelemben vett személyek, akik nem hagyják el rövid idő alatt az országot, könnyebben találnak maguknak munkát, mint a 2015-öt megelőző évtizedben.²³²

A speciális integrációs rendszer leépült, miközben a magyar társadalomban -- részben -- az állami intézkedések hatására nagyobb az idegenellenesség, mint korábban, és a nemzetközi védelemben vett személyeket segítő civil szervezetek a vizsgált időszakban kormányzati ostrom alatt álltak, elveszítették az anyagi forrásaik egy jelentős részét. Mindez jól illeszkedik a magyar kormány által 2015-ben kijelölt politikai irányba,²³³ mert az intézkedések nem esetlegesek, hanem egy restriktív politika részei, ugyanakkor ellentétesek a Migrációs Stratégiában és a kapcsolódó terv-dokumentumokban foglaltakkal.

²³¹ Lásd a részben párhuzamos indokolást, részben különvéleményt, amit Sajó Andrásnak ítélethez fűzött.

²³² Ehhez lásd: SZABÓ (2016) p. 111.

²³³ NAGY Boldizsár (2016): Hungarian Asylum Law and Policy in 2015–2016: Securitization Instead of Loyal Cooperation. *German Law Journal*, 2016/6. 1033-1082.

A disszertáció szempontjából leginkább releváns kérdés, hogy mindezen intézkedések eredményeképpen vajon jogsértő-e a magyarországi helyzet. Az irányadó nemzetközi és EU-s jogszabályok áttekintése alapján, nagy valószínűséggel Magyarország több jogszabályt és ajánlás is megsért a szakpolitikájával. Az mindenesetre biztos, hogy az érintett időszakban és azt követően majd háromezer Magyarország által védelembe vett menekült és oltalmazott ember sorsa lett nehezebb ezen intézkedések hatására.

Hogy helyreáll-e Magyarországon a nemzetközi jogi és morális²³⁴ standardoknak megfelelő gondoskodás a védelembe vett személyekről, az még nem látszik, a restriktív politika népszerű és sikeres. A közeljövőben meglehetősen valószínűtlen, hogy a nemzetközi jogból és az EU jogából levezethető elvárások vagy valamilyen társadalmi szintű morális változás meggyőzi a jogalkotót a humanitárius segítséget igénylő személyek integrációjának támogatásáról. A hosszú távú és globális gondolkodás azonban megköveteli, hogy a visszalépésekkel terhelt időszakokat is pontosan értsük és dokumentáljuk.

Azt a jogsértések megállapításától függetlenül kijelenthetjük, hogy még a nemzetközi jog által kevésbé érintett integráció területén is vannak nemzetközi emberi jogi és uniós jogi korlátok, amelyek keretezik a migráció e területéhez kapcsolód jogalkotást és jogalkalmazást. A jogalkotó és jogalkalmazó e területen sem szabadon cselekszik, hanem korlátok között. Nem szükséges eldöntenünk, hogy az elemzett helyzetben Magyarország túllépett-e a korlátaiban, elégséges annyit megállapítani, hogy valahol azok közelében jár.²³⁵

Azt is csak megjegyezni lehet a fejezet tükrében, hogy az Alaptörvény emberi méltóságot vagy szociális biztonságot védő normái nem mutatkoznak alkalmasnak a migráció e tekintetben történő keretezésére, pedig elvi szinten fontos korlátot jelenthetnének a hazai alkotmányos szabályok is.²³⁶

A kutatási kérdésekre adható válasz a fejezet alapján:

- a.) A nemzetközi védelembe vett személyek integrációjára vonatkozó jogalkotásban és jogalkalmazásban lehet-e a létező sztenderdekhez kapcsolódó sérülések kirívó eseteit azonosítani? A fejezetben több eltérést is beazonosítottam a védelembe vett

²³⁴ NAGY Boldizsár (2013): A menekültek védelmének lehetséges indokairól. *Fundamentum* 2013/2, 5-20.

²³⁵ Lásd ehhez: SZABÓ, Attila (2019): Quo Vadis Integration Policy? In: Majtényi, Balázs; Gianfranco, Tamburelli (szerk.): *Human Rights of Asylum Seekers in Italy and Hungary : Influence of International and EU Law on Domestic Actions*. Torino. : Eleven International Publishing, G. Giappichelli Editore. 199-214.

²³⁶ Ehhez lásd pl.: RÁCZ Zoltán (2016): A szociális biztonsághoz való jog Magyarországon a rendszerváltozás óta eltelt időszakban. In: *Acta Universitatis Szegediensis : acta juridica et politica*, (79). 535-542. Vagy: DRINÓCZI Tímea (2019): *Szociális jogok*. Internetes Jogtudományi Enciklopédia. <http://ijoten.hu/szocikk/szocialis-jogok>

személyek integrációjához és az őket segített civil szervezetek működéséhez kapcsolódóan. Alapvetően az látszik, hogy a nemzetközi és az európai uniós jog által kevésbé szabályozott területeken merültek fel sérülékenységi problémák és az is látható volt, hogy a magyar Alaptörvény alapján az Alkotmánybíróság nem volt képes az érintett civil szervezeteket megvédeni.

- b.) Milyen a kapcsolat a létező nemzetközi jogi, európai uniós, emberi jogi szttenderdek és a hazai jogintézmények/szakpolitikák között? Az vizsgált esetben ezek bizonyos kérdésekben ellentétbe kerültek egymással, és a magyar jogalkotás, jogalkalmazás célja eltávolodott attól, hogy valódi, hatékony segítséget adjon a Magyarországon védelembe vett személyeknek.
- c.) Tudja-e az ellátási, integrációs, befogadási szakpolitika közvetíteni a migrációs jogi normák üzenetét, célját, értékeit? A vizsgált esetben nem, mert a belpolitikai és nem a jogi (európai uniós jogi, ember jogi) célokat tartotta szem előtt.
- d.) Mennyiben alakultak már ki a migrációs jog dogmatikája a beilleszkedés, befogadás terén? Kevéssé, mert gyorsan megváltozott az intézményrendszer, amely potenciális konfliktusforrássá vált.

A dogmatikai keretek hiányoznak az integrációt illetően, lévén, hogy ilyen keretekről csak elvi szinten beszélhetünk. E miatt a vizsgált az integrációs mechanizmusok, egyáltalán az integráció segítésére irányuló törekvés is instabillá, gyakorlatilag nem működővé vált. Igen, ez potenciális konfliktusforrásnak bizonyult a nemzeti jog számára is. Ugyan nem volt olyan jogi eljárás, amelyben megállapították volna az integráció leépítésének jogszerűtlenségét, de a releváns nemzetközi szervezetek (UNHCR) véleménye alapján Magyarország hátralépett a nemzetközi jogi vállalásait illetően, a kapott anyagi támogatás jóhiszemű felhasználását is sértve, valamint az egyenlő bánásmód elvét egyaránt megsértve.

VI. Esettanulmányok: Az Európai Unió Bíróságának döntése a tranzitónában lévő személyekre vonatkozó szabályokról²³⁷

VI.1. Bevezető a fejezethez

A fejezet az Európai Unió Bírósága által 2020-ban C-924/19. PPU. és C-925/19. számokon regisztrált egyesített ügyet²³⁸ (a Röske-ítéletet) elemzi. Az alapügyek 2019-ben indultak el. A fejezet konkrét kérdése, amin keresztül a disszertáció kutatási kérdéseire is választ kíván adni: létezhet-e menedékjogi eljárás az Európai Unióban az alapvető jogok körültekintő vizsgálata nélkül? Ezzel összhangban a fejezet elsősorban azt vizsgálja, lehet-e úgy szabályozni a menedékjogi eljárást az Európai Unióban (és így Magyarországon), hogy az Alapjogi Chartában biztosított alapvető jogok (menedékjog, emberi méltóság) ne kerüljenek tiszteletben tartásra. Másodsorban pedig azt vizsgálja, hogy lehet-e ezt a területet úgy szabályozni, hogy az Európai Unió Bíróságának jogértelmezése, joggyakorlata ne origóként álljon a magyar jogalkotó előtt. Látni fogjuk, hogy mindkét kérdésre nemleges a válasz. Az ebből fakadó következtetéseket a fejezet végén vesszük számba.

VI.2. Tények és pertörténet

Az esethez tartozó főbb eseményeket a következők szerint foglalhatjuk össze.

- a.) Az ügyben érintett személyek – FMS és FNZ – afgán állampolgársággal rendelkező, nagykorú házastársak, akik 2019. február 5-én menedékjog iránti kérelmet nyújtottak be a röszkei tranzitónában a menekültügyi hatóság szerepét betöltő Országos Idegenrendészeti Főigazgatóságnál (a továbbiakban: OIF). Előadták, hogy körülbelül három évvel korábban politikai okokból hagyták el Afganisztánt Törökország irányába, egy hónapra kiállított érvényes török vízummal. Előadták továbbá, hogy Magyarországra a Bulgária–Szerbia útvonalon átutazva érkeztek meg, más országban nem nyújtottak be menedékjog iránti kérelmet, valamint hogy sem bántalmazás, sem súlyos sérelem nem érte őket Afganisztán elhagyása óta. Ugyanezen a napon a menekültügyi hatóság a röszkei tranzitónát jelölte ki számukra szálláshelyként és az Európai Unió Bírósága (a továbbiakban: EUB) által a vonatkozó C-924/19. PPU. és C-925/19. PPU. sz. FMS, FNZ (C924/19.), SA, ifjabb SA (C925/19.) kontra Országos

²³⁷ Az eredeti tanulmány megjelent: SZABÓ Attila (2020): Az Európai Unió Bíróságának döntése a tranzitónában lévő személyekre vonatkozó magyar szabályokról. *Jogesetek Magyarázata*. 2020/3-4. 63-73. A fejezet szövegét a disszertációban több helyen módosítottam.

²³⁸

Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-Alföldi Regionális Igazgatóság, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság egyesített ügyekben 2020. május 14-én hozott ítélet [ECLI:EU:C:2020:367] (a továbbiakban: Röske-ítélet) megszületésekor is ott tartózkodtak.

2019. április 25-i egybefoglalt döntésében a menekültügyi hatóságként eljáró OIF érdemi vizsgálat nélkül – elfogadhatatlannak nyilvánítva – utasította el a kérelmezők menedékjog iránti kérelmét. A kérelmet *a menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény* (a továbbiakban: Met.) 51. § (2) bekezdés *f)* pontja alapján azért tekintette elfogadhatatlannak, mert a kérelmező házaspár olyan harmadik országon (Szerbia) keresztül érkezett Magyarországra, amelynek területén nem volt kitéve üldözésnek vagy súlyos sérelem veszélyének, továbbá mert azokban az országokban, amelyeken keresztül FMS és FNZ Magyarországra érkeztek, a megfelelő szintű védelem biztosított volt a számukra. Ugyanebben a döntésében az OIF egyúttal elrendelte a felperesek Szerbiába való kiutasítását.

A kérelmezők keresetet terjesztettek elő az említett döntéssel szemben a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bírósághoz, amely ezt a keresetet 2019. május 14-i határozatával az érintett személyek, FMS és FNZ menedékjog iránti kérelme megalapozottságának vizsgálata nélkül utasította el. Az elsőfokú idegenrendészeti hatóság ugyanezen a napon megkereste a Szerbiába történő visszafogadást intéző illetékes rendőri szervet annak érdekében, hogy intézkedjen FMS és FNZ Szerbia általi visszafogadásáról.

2019. május 23-án az illetékes rendőri szerv tájékoztatta az elsőfokú idegenrendészeti hatóságként is eljáró OIF-et Szerbia azon döntéséről, hogy nem fogadja vissza a területére FMS-t és FNZ-t, mivel nem jogellenesen léptek Szerbia területéről Magyarország területére, ekként pedig nem teljesülnek azok az Európai Unió (a továbbiakban: EU) és Szerbia közötti visszafogadási megállapodásban rögzített feltételek, amelyek a visszafogadást megalapoznák.

Ennek következtében 2019. június 3-i és 6-i határozataival az elsőfokú idegenrendészeti hatóság a célország tekintetében módosította a menekültügyi hatóság 2019. április 25-i egybefoglalt döntésében szereplő kiutasítást elrendelő határozatot, és elrendelte FMS és FNZ hatósági kísérettel fogyanatosítandó, Afganisztánba való kitoloncolását.

FMS és FNZ e módosító határozatokkal szemben végrehajtási kifogást terjesztettek elő az idegenrendészeti hatóságként is eljáró menekültügyi hatóság előtt. Végrehajtási kifogásaikat 2019. június 28-án végzésekben utasították el, mely döntések jogerőre is emelkedtek, mivel azok *a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi II.*

törvény (a továbbiakban: Harmtv.) 65. § (3b) bekezdése értelmében nem támadhatók meg bíróság előtt.

FMS és FNZ ennek ellenére a végzések hatályon kívül helyezése és a menekültügyi hatóság új eljárás lefolytatására kötelezése iránti *contra legem* keresetet indítottak a Szegedi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság előtt, amelyben arra hivatkoztak, hogy ezek a végzések kiutasítást elrendelő határozatnak minősülnek, amelyekkel szemben a bírósághoz fordulás jogát *a harmadik országok illegálisan [helyesen: jogellenesen] tartózkodó állampolgárainak visszatérésével kapcsolatban a tagállamokban használt közös normákról és eljárásokról szóló, 2008. december 16-i 2008/115/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv* (a továbbiakban: Visszatérési irányelv) 13. cikk (1) bekezdése és a Harmtv. 42. § (1) bekezdése alapján is biztosítani kell.

FMS és FNZ a keresetükben hivatkoztak rá, hogy a menedékjogi kérelmüket elutasító megállapító határozatok is jogellenesek voltak. Álláspontjuk szerint ugyanis a menekültügyi hatóságnak érdemben meg kellett volna vizsgálnia a menedékjog iránti kérelmüket, mivel Szerbia nem fogadta őket vissza a területére. E körben hivatkoztak arra is, hogy a Met. 51. § (2) bekezdés *f*) pontja bevezeti a „biztonságos tranzitország” fogalmát, ami ellentétes az uniós joggal.

FMS és FNZ ezzel párhuzamosan mulasztási közigazgatási pert is indított a Szegedi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság előtt az elsőfokú idegenrendészeti hatóság szerepét betöltő OIF-fel szemben, és annak megállapítását kérték a bíróságtól, hogy az OIF mulasztást követett el azzal, hogy a felperesek részére nem jelölt ki a röszkei tranzitónán kívüli szálláshelyet.

A kérdést előterjesztő bíróság egyesítette ezt a két pert.

b.) Mindeközben a Szegedi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság előtt folyamatban volt egy másik per is, amelyben az érintettek – SA és kiskorú gyermeke, ifjabb SA, iráni állampolgárok – 2018. december 5-én nyújtottak be menedékjog iránti kérelmet a röszkei tranzitónában a menekültügyi hatósághoz. Mivel a két ügy jogilag azonos megítélés alá esett, így ez utóbbi ügy pertörténetének ismertetéséről eltekintünk.²³⁹

c.) A Magyarország és Szerbia közötti határon elhelyezkedő röszkei tranzitónát magas kerítés és szögesdrót veszi körül és az itt lévő harmadik országbeli állampolgárok

²³⁹ Erre nézve ld. Röszke-ítélet 80–93. pont.

elhelyezése fémkonténerekben történik. Az ügyekben érintett személyek számára kijelölt – emeletes ágyakkal és szekrényekkel berendezett – fémkonténer nem nagyobb 13 m²-nél. A tranzitónán belül és kívül, közvetlenül az említett kerítés mellett is folyamatos a fegyveres rendőrségi, valamint fegyveres biztonsági őri jelenlét.

Az érintett menedékkérők számára kijelölt szektorból csak heti két alkalommal, körülbelül egy órára lehetett átmenni a tranzitónán belüli más szektorokba. Ezenkívül az érintettek kizárólag akkor hagyhatták el a saját szektoraikat, ha valamilyen eljárási cselekményen kellett megjelenüniük, vagy ha a tranzitónában található, e célból fenntartott konténerben végzett orvosi vizsgálatra vagy ellátásra kísérték át őket a fegyveres rendőrök vagy a fegyveres biztonsági őrök. A tranzitónán kívül tartózkodó személyekkel – így jogi képviselőikkel is – csak előzetes engedélyeztetést követően tarthatták a kapcsolatot. A tranzitóna területét az ott elhelyezett személyek Magyarország irányába nem hagyhatták el.

Fontos körülmény az ügyben, hogy szemben az Emberi Jogok Európai Bírósága (a továbbiakban: EJEB) által 2019. november 21-én az Ilias és Ahmed kontra Magyarország ügyben hozott ítélet²⁴⁰ alapjául szolgáló helyzettel – mely döntés szintén a röszkei tranzitóna vonatkozásában született –, a mostani ügyben érintett személyek a magyar hatóságok szerint már nem voltak menedékkérők. Továbbá az elhelyezésükre szolgáló tranzitóna-szektorba nem saját akaratukból és nem is Szerbiából, hanem a tranzitóna menedékkérők számára fenntartott szektorából érkeztek a hatóság intézkedéseinek következményeként.

Lényeges jogszabályi körülmény, hogy a röszkei tranzitónában való elhelyezésre indokolással ellátott határozat nélkül, illetve az ott történő elhelyezés szükségességének és arányosságának vizsgálata nélkül került sor. Ezen túlmenően pedig egyetlen nemzeti szabály sem korlátozza a tranzitóna azon harmadik országbeli állampolgárok – így az ügyekben érintett személyek – számára fenntartott szektorában való tartózkodás időtartamát, akiknek a menedékjog iránti kérelmét elutasították. Mindebből következően jogorvoslat sem létezik az elhelyezés vitatására.

Az eddig ismertettekből következően az érintettek jogszerűen sem Szerbia, sem Magyarország felé nem hagyhatták el a tranzitónát. Az egyetlen legálisnak tekintett lehetőségük az volt, hogy kivárják, amíg a hatóságok légi úton a hazájukba toloncolják őket.

²⁴⁰ *Ilias and Ahmed v. Hungary*, Judgment of 21 November 2019, no. 47287/15; LÉDERER András (2019): „Tranzitónás elhelyezés kontra tranzitónás fogvatartás – a 2017-es és a 2015-ös szabályozás szerinti tranzitónák összehasonlítása” *Fundamentum* 2019/3–4. 171–175.

- d.) Az ismertetett ténybeli helyzettel kapcsolatban a Szegedi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság több uniós jogi kérdést észlelt, amelyek részletes kifejtésétől eltekintünk, mivel ezek rekonstruálhatók abból az – alább tárgyalt – öt kérdésből (és az ezekhez tartozó alkérdésekből), amelyeket a hazai bíróság előzetes döntéshozatali eljárásban az EUB-nek megküldött.²⁴¹

VI.3. Az ítélet érvelése

A tagállami bíróság kérésére – tekintettel arra, hogy a kérdés szabadságelvonás fennállására vonatkozik, illetve hogy az ügyekben érintett személyek visszaküldhetők a származási országukba, továbbá arra is, hogy az érintett személyek közül egy cukorbeteg, egy másik pedig kiskorú –, az EUB az ügyet az eljárási szabályzatának 107. cikkében előírt sürgősségi előzetes döntéshozatali eljárásban bírálta el.

Mivel az EUB-nek öt különböző kérdésben (és azok alkérdéseiben) kellett döntenie, az elemzés is öt külön pontban vizsgálja az érveléseket a Röske-ítéletben szereplő sorrenddel megegyezően. A főtanácsnoki indítvány javaslatára az EUB az ötödik kérdéssel kezdte a sort, mivel a főtanácsnok szerint annak eldöntése határozza meg a kérdést előterjesztő bíróság hatáskörét.²⁴²

a.) Hatékony jogorvoslathoz való jog – az ötödik kérdés

Az ötödik kérdés lényegében arra vonatkozik, hogy a magyar szabályozás megfelel-e a Visszatérési irányelv 13. cikkében biztosított jogorvoslati jognak az Európai Unió Alapjogi Chartájában (a továbbiakban: Alapjogi Charta) biztosított hatékony jogorvoslathoz való joggal összefüggésben. A vonatkozó magyar szabályozás [Harmtv. 65. § (3b) bekezdés] szerint ugyanis bírói jogorvoslatra a visszatérítési célország módosításával szemben nincsen mód.

Az ötödik kérdés azt is érinti, hogy a Visszatérési irányelv annak megállapítására kötelezi-e a tagállami bíróságot, hogy elismerje hatáskörét a visszatérési célország módosítása jogszerűségének vitatása iránt előtte – *contra legem* – megindított keresettel kapcsolatos határozathozatalra.

²⁴¹ Az egyes kérdések szó szerinti ismertetésétől szintén eltekintünk, mivel a kérdések lényege egyértelműen kiderül a rájuk adott válasz érveléséből.

²⁴² Priit Pikamäe főtanácsnok indítványa (2020. április 23.) a C-924/19. PPU. és C-925/19. PPU. sz. FMS, FNZ (C-924/19 PPU), SA, ifj. SA (C-925/19 PPU) kontra Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-Alföldi Regionális Igazgatóság Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság [ECLI:EU:C:2020:294] egyesített ügyekhez (a továbbiakban: Főtanácsnoki indítvány) 75. pont.

Az EUB szerint amennyiben az illetékes nemzeti hatóság módosítja a korábbi kiutasítási határozatban szereplő célországot, akkor e kiutasítási határozat olyan lényeges pontját módosítja, amely után tulajdonképpen már új kiutasítási határozatról lesz szó. Ebből következően – miután a kiutasítást a szóban forgó ügyekben Szerbia helyett Iránba és Afganisztánba rendelte el a magyar idegenrendészeti hatóság –, meg kellett volna vizsgálnia a visszaküldési tilalmi okok esetleges meglétét. E tényezők miatt pedig mindenképpen szükséges hatékony jogorvoslati jogot biztosítani.

A magyar kormány észrevétele erre nézve az volt, hogy az ügyész az őt megillető általános felügyeleti jogköréből fakadóan e határozatokat is megtámadhatja bíróság előtt, ha azokat jogellenesnek tartja. Az EUB szerint azonban hatékony jogorvoslat mindenképpen csak az eljárásban érintett személy jogorvoslati kérelmén alapulhat. Az EUB e kérdéskörben – a korábbi esetjogára hivatkozva – úgy döntött, hogy „nem tartja tiszteletben a [Visszatérési] irányelv 13. cikkének (1) bekezdésében és a Charta 47. cikkében szereplő követelményeket az a nemzeti szabályozás, amely értelmében a kiutasításról szóló közigazgatási határozat címzettje nem tudja vitatni annak szabályszerűségét legalább egy bíróság előtt” (Röske-ítélet 130. pont). Mivel a magyar szabályozás szerint a kiutasítási célországot – a célország megjelölésében – módosító határozatot az eljárás alá vont személy nem támadhatja meg a végrehajtható hatalomtól független és pártatlan bíróság előtt, az sérti az EU jogát.

Az EUB szerint tehát az eljáró magyar bíróságnak, az uniós jog elsőbbségének elve alapján – a fentiekre tekintettel –, félre kell tennie a magyar jogot és közvetlenül az EU jogát kell alkalmaznia. „Ennélfogva a nemzeti bíróságoknak meg kell állapítaniuk, hogy hatáskörrel rendelkeznek az érintett személy által az uniós jogban számára garantált jogok védelme céljából indított kereset elbírálására, ha a nemzeti eljárási szabályok hasonló esetben nem biztosítanak ilyen keresetet [...]” (Röske-ítélet 144. pont). Azaz a magyar jog szerint a bírósághoz *contra legem*²⁴³ benyújtott kérdésben is döntenie kell a tagállami bíróságnak a Visszatérési irányelv szabályai alapján.

²⁴³ Az elemzésben *contra legem*nek tekintjük, ha a tételes magyar nemzeti joggal szemben kellene eljárnia a jogalkalmazónak valamely irányelv alapján. Természetesen olyan értelemben ez nem *contra legem*, hogy van uniós jogi jogalapja. Az irányelv mint jogforrás közvetlen hatályát bemutatja például CSÁSZÁR Máttyás (2014): „Az irányelvek (közvetlen) hatálya és az alkalmazandó jog” *Iustum Aequum Salutare* 2014/2. 35–48. Eszerint: „Az irányelv rendelkezésének közvetlen hatálya csak vertikális viszonyban érvényesül. Az irányelv vertikális közvetlen hatálya helyettesítő hatást jelent. Az irányelv rendelkezése a magánfél számára a nemzeti jogban addig nem létező új jogot és kötelezettséget teremt. Irányelvi rendelkezés és nemzeti jogszabályi rendelkezés ütközése esetében, amennyiben vertikális viszony áll fenn és az irányelv rendelkezése megfelel a közvetlen hatály feltételeinek, az irányelv rendelkezésébe ütköző nemzeti jogszabályi rendelkezés nem alkalmazható, annak

b.) Biztonságos tranzitország mint elfogadhatatlansági ok – az első kérdés

Az első kérdés arra vonatkozott, hogy ellentétes-e a nemzetközi védelem megadására és visszavonására vonatkozó közös eljárásokról szóló, 2013. június 26-i 2013/32/EU európai parlamenti és tanácsi irányelvvel (a továbbiakban: Eljárási irányelv) az a magyar szabályozás, amely lehetővé teszi egy nemzetközi védelem iránti kérelemnek azon az alapon való elutasítását, hogy a kérelmező olyan állam területéről érkezett Magyarország területére, ahol nincs kitéve üldöztetésnek vagy súlyos sérelem veszélyének, vagy ahol számára megfelelő szintű védelem biztosított.

Az Eljárási irányelv 33. cikk (2) bekezdése taxatív felsorolja azokat az okokat, amelyekre hivatkozva egy menedékkérelmet elfogadhatatlannak lehet nyilvánítani. Az EUB feladata tehát az volt, hogy ezzel összevesse a Met. 51. § (2) bekezdés f) pontját, mely utóbbi szerint a menedékkérelem akkor elfogadhatatlan, ha „a kérelmező olyan országon keresztül érkezett, ahol a [Met.] 6. § (1) bekezdése szerinti üldözésnek vagy a [Met.] 12. § (1) bekezdése szerinti súlyos sérelem veszélyének nincs kitéve, vagy ha abban az országban, amin keresztül Magyarországra érkezett, a megfelelő szintű védelem biztosított”. Az EUB rámutatott, hogy csak akkor lehetne ezt megtenni, ha az áthaladási állam (tranzitország) az Eljárási irányelv 38. cikke szerinti biztonságos harmadik országnak lenne tekinthető. Ilyennek pedig az az állam tekinthető amelyik – más egyéb feltételek megléte mellett – tiszteletben tartja a visszaküldés tilalmának elvét. Az EUB szerint e feltétel teljesülését a nemzeti hatóságnak és bíróságnak minden esetben vizsgálnia kell. Emellett az Eljárási irányelv 38. cikk (2) bekezdés a) pontja azt is rögzíti, hogy a biztonságos harmadik ország elve akkor alkalmazható, ha a nemzeti szabályozás rögzíti „a kérelmező és az érintett harmadik ország közötti kapcsolat fennállását előíró azon szabályokat, amelynek alapján ésszerűnek tűnik, hogy a kérelmező ebbe az országba menjen”. Az EUB korábban már – éppen egy magyar ügy kapcsán²⁴⁴ – megállapította, hogy a pusztán áthaladás ténye önmagában még nem alapozza meg ezt az ésszerű kapcsolatot.

helyébe az irányelvi rendelkezés lép. Az irányelv szabálya nem csupán kizárja a nemzeti norma alkalmazását, hanem azt helyettesíti, az irányelv rendelkezése alkalmazandó.” Ld. uo. 40.

²⁴⁴ C564/18. sz. LH kontra Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal [Tompai] ügyben 2020. március 19-én hozott ítélet [ECLI:EU:C:2020:218] (a továbbiakban: LH-ügy). Az ítélet lényegét tekintve ld. Magyar Helsinki Bizottság: *Mostantól nem lehet csípőből elutasítani a Szerbián át érkező menedékkérőket*. www.helsinki.hu/mostantol-nem-lehet-csipobol-elutasitani-a-szerbian-at-erkezo-menedekkerokat

Egy másik lehetőség a biztonságos harmadik ország koncepció alkalmazására – az EU joga alapján – az lett volna, ha a kérelmezők Szerbiában már hatékony nemzetközi védelmet szereztek volna, jelen esetben azonban kiderül az iratokból, hogy ők sem Szerbiában, sem hazájukig visszamenőleg máshol nem kértek és nem is kaptak nemzetközi védelmet.

Ebből következően az EUB kimondta, hogy a magyar norma, amely alapján pusztán azért elfogadhatatlan egy menedékkérelem, mert a menedékkérő Magyarországra nem közvetlenül egy háborús ország területéről érkezett, ellentétes az EU jogával. Ezért minden esetben meg kell vizsgálni, hogy a kérelmező a megelőző, ún. tranzitországokban kért-e, illetve kapott-e hatékony védelmet.²⁴⁵

c.) Az elfogadhatatlannak ítélt kérelmek újbóli vizsgálata – a második kérdés

A magyar bíróság által másodikként feltett kérdés arra vonatkozott, hogy a menedékjog iránti kérelmek kezelését illetően milyen jogi következtetéseket kell levonni abból a tényből, ha az érintett harmadik ország azt követően tagadja meg a kérelmezőknek a területére való visszafogadását, hogy ezeket a kérelmeket már elfogadhatatlannak nyilvánította a magyar menekültügyi hatóság. Az eljáró menekültügyi vagy idegenrendészeti hatóság köteles-e ilyenkor hivatalból újból megvizsgálni az alapeljárások felperesei által már benyújtott menedékjog iránti kérelmeket vagy – legalább – a korábbi eljárásban elutasított kérelmezők benyújthatnak-e új menedékjog iránti kérelmeket? Adott esetben ezeket a kérelmeket más okok miatt lehet-e ismét elfogadhatatlannak minősíteni?²⁴⁶

²⁴⁵ Meg kell jegyezni, hogy az Alkotmánybíróság ebben a kérdésben arra jutott, „hogyan az Alaptörvény XIV. cikk (4) bekezdésének Magyarország vállalt nemzetközi kötelezettségeire tekintettel értelmezhető második mondata alapján a menedékjog megadása nem tekinthető a magyar állam alkotmányos kötelezettségének olyan nem magyar állampolgárral szemben, aki Magyarország területére olyan országon keresztül érkezett, ahol üldöztetésnek vagy üldöztetés közvetlen veszélyének nem volt kitéve, azonban a menedékjogot az Országgyűlés az általa meghatározott anyagi és eljárásjogi szabályok mentén az ilyen személyek számára is biztosíthatja” 2/2019. (III. 5.) AB Határozat, (ABH 2019, 29.) rendelkező rész 3. pont. Természetesen az uniós jog értelmezésére nem az Alkotmánybíróság, hanem az EUB hivatott.

²⁴⁶ A második kérdéshez kapcsolódó alkérdések ezek alapján a következőképpen szóltak: „a) Úgy kell-e értelmezni [az Alapjogi Charta] 18. cikkével összefüggésben [az Eljárási irányelv] 6. cikkét, 38. cikkének (4) bekezdését, valamint a nemzetközi védelem iránti kérelem megvizsgálásának kötelezettségét előíró (34) preambulumbekzdését, hogy a tagállami menekültügyi hatóságnak biztosítania kell a kérelmező részére a menekültügyi eljárás megindításának lehetőségét olyan esetben, amikor az [első kérdésben] hivatkozott elfogadhatatlansági okra hivatkozással nem vizsgálja meg érdemben a menedékkérelmet, és a kérelmezőt kiutasítja a harmadik országba, amely azonban nem fogadja vissza a kérelmezőt [a területére]? b) Ha a [második kérdés a) pontjára] igen a válasz, akkor mit jelent pontosan ez a kötelezettség? Új menedékkérelem benyújtásának lehetővé tételét [az Eljárási irányelv] 33. cikke (2) bekezdésének d) pontja és 40. cikke szerinti ismételt kérelemre vonatkozó negatív következmények alkalmazásának tilalmával, vagy a menekültügyi eljárás hivatalbóli megindítását/folytatását? c) Ha [a második kérdés a) pontjára] igen a válasz, akkor figyelemmel [az Eljárási irányelv] 38. cikkének (4) bekezdésére is, ebben az új eljárásban a tagállam változatlan ténybeli helyzet esetén vizsgálhatja-e újból a kérelem elfogadhatatlanságát is (tehát lehetőség van-e az [E]ljárási irányelv III. fejezetében szereplő bármilyen típusú eljárást, pl. újból elfogadhatatlansági okot alkalmazni), vagy érdemben

Az EUB először is leszögezte, hogy „[a]z előzetes döntéshozatalra utalás indoka nem az általános vagy hipotetikus kérdésekről való véleménynyilvánítás, hanem az adott jogvita tényleges megoldásának szükségessége” (Röske-ítélet 167. pont). Ebből következően a második kérdés *a)* és *b)* alkérdését a testület elfogadhatónak találta az előzetes döntéshozatali eljárás szempontjából, de a *c)* és *d)* alkérdéseket nem, mivel azok nem kapcsolódnak kellően szorosan az alapügyhöz. Ez utóbbi alkérdések eldöntése a jelen eljárásban – a nemzeti bíróság megfelelő indokolása hiányában – hipotetikus, az majd egy későbbi eljárás feladata lesz, és az abban eljáró bíróságnak kell döntenie róla a nemzeti jog és az uniós jog alapján. Ha kérdéses lesz számára, hogy miként járjon el, egy újabb előzetes döntéshozatali eljárásban kell az EUB-hez fordulnia.

Az EUB a második kérdéssel kapcsolatban tehát csak azt vizsgálta, hogy amennyiben egy nemzetközi védelem iránti kérelmet a tagállami jog alapján elfogadhatatlannak nyilvánítottak, mert a kérelmező e tagállam területére olyan harmadik országon keresztül érkezett, ahol nem volt kitéve üldöztetésnek vagy súlyos sérelem veszélyének, illetve ahol e döntés szerint biztosított volt számára a megfelelő szintű védelem, és ezt követően ez az utóbbi ország úgy határoz, hogy nem fogadja vissza a területére a kérelmezőt, úgy a kérelmet az eljáró hatóságnak hivatalból újból meg kell-e vizsgálnia.

A testület két körülményre hívta fel ezzel kapcsolatban a figyelmet. Egyrészt Szerbia azért utasította el a visszafogadást, mert – álláspontja szerint – az érintett személyek az EU és Szerbia közötti visszafogadási megállapodás értelmében jogszerűen léptek Magyarország területére. Másrészt az első kérdésre adott válasz alapján (lásd 2.2. pont) a magyar hatóság által alkalmazott elfogadhatatlansági szabály nincsen összhangban a vonatkozó irányelvi szabállyal, így már maga az elfogadhatatlansági ok sem tekinthető jogszerűnek.

Az EUB – tekintettel arra, hogy az említett elfogadhatatlansági kérdéssel kapcsolatban már megállapította a magyar nemzeti szabályozás jogellenességét – némileg átfogalmazta a magyar bíróság második kérdését és arra adott választ, hogy az e tekintetben jogellenesen lezárt és jogerőre emelkedett menekültügyi kérelmekkel kapcsolatban mi a teendő. Megállapította, hogy „a[z Alapjogi] Charta 18. cikkével és a lojális együttműködés elvével [Az Európai Unió működéséről szóló Szerződés 4. cikk (3) bekezdés] összefüggésben

kell megvizsgálni a menedékkérelmet a származási ország vonatkozásában? d) Következik-e [az Alapjogi Charta] 18. cikkével összefüggésben értelmezve [az Eljárási irányelv] 33. cikkének (1) bekezdéséből és (2) bekezdésének b) és c) pontjából, továbbá a 35. és 38. cikkeiből, hogy az elfogadhatatlansági ok alkalmazásának, azaz az ezen alapuló döntés meghozatalának konjunktív feltétele a harmadik ország általi visszavétel, vagy ezen feltétel teljesülését elegendő csak az ilyen döntés végrehajtásánál vizsgálni?” Röske-ítélet 79. pont; kiemelés a szerzőtől.

értelmezett [Eljárási] irányelv nem írja elő, hogy az [...] eljáró hatóság hivatalból újból megvizsgálja azt a nemzetközi védelem iránti kérelmet, amelynek tárgyában jogerős bírósági határozattal helybenhagyott elutasító határozatot hoztak azt megelőzően, hogy az említett határozat uniós jogba ütközését megállapították” (Röske-ítélet 190. pont). Ezzel párhuzamosan, illetve ebből is következően viszont az ismételten benyújtott kérelmet a tagállami hatóságoknak meg kell vizsgálniuk azzal, hogy az uniós joggal összhangban lévő elfogadhatósági okokat vizsgálhatják hozzá kapcsolódóan, viszont azt nem tekinthetik *ismételt kérelemnek*, és így nem alkalmazhatják az ismételt kérelemből fakadó jogkövetkezményeket (joghátrányokat).

Az EUB ebből és az ötödik kérdés kapcsán tett megállapításából (lásd 2.1. pont) következően arra is rámutatott, hogy egy nemzetközi védelem iránti kérelem jogerős bírósági határozattal helybenhagyott elutasítását követően elfogadott kiutasítási határozat jogszerűségének bíróság általi felülvizsgálatakor az eljáró bíróság járulékosan vizsgálhatja az elutasítás jogszerűségét, amennyiben az az uniós joggal ellentétes okon alapul. Azaz a tagállami bíróságok a kiutasítási határozatok felülvizsgálatakor megvizsgálhatják, hogy a kiutasításra okot adó menedékkérelem-elutasítás jogszerű volt-e. (Röske-ítélet 199. pont)

Az is következik mindebből, hogy hiába jogerős a magyar jog szerint a menedékjog iránti kérelmet elutasító és kiutasítást elrendelő határozat, az abból fakadó kitoloncolást el kell halasztani, hiszen az e határozatot felülvizsgáló bíróság jogellenesen járt el, így abból jogkövetkezmény nem fakadhat.

d.) A szabadságtól megfosztás és felülvizsgálhatósága – a harmadik és negyedik kérdés

da.) A magyar bíróság a harmadik és negyedik kérdésében a nemzetközi védelmet kérelmezők őrizetére vonatkozóan az Eljárási irányelv és az *Európai Parlament és a Tanács 2013/33/EU irányelve (2013. június 26.) a nemzetközi védelmet kérelmezők befogadására vonatkozó szabályok megállapításáról* (a továbbiakban: Befogadási irányelv), illetve a Visszatérési Irányelv szabályai értelmezéséről tesz fel kérdéseket a magyar tranzitciónak kapcsán; a kérdéseket az EUB egyben kezeli.

A testület megállapítja, hogy az ügyben érintett személyek jelenleg a Visszatérési irányelv hatálya alá tartoznak, hiszen a fentiekkel összhangban (lásd 2.3. pont) még nem állt módjukban újból előterjeszteni a menedékkérelmüket. Annak érdekében, hogy hatékony válasz szülessen, az EUB mind a Befogadási, mind a Visszatérési irányelv szerinti őrizetfogalmat megvizsgálta, és megállapította, hogy az irányelvi rendelkezéseket

össességükben „akként kell-e értelmezni, hogy az ezen irányelvek értelmében vett »őrizetnek« minősül a harmadik országbeli állampolgárok azon kötelezettsége, hogy folyamatosan a tagállam külső határán található tranzitciónában tartózkodjanak, amelyet önkéntesen semmilyen irányban nem hagyhatnak el jogszerűen” (Röske-ítélet 215. pont).

Az EUB először tisztázta az irányelvekben szövegezett őrizet fogalmát. E szerint a nemzetközi védelmet kérelmező és a visszatérésre (kitoloncolásra) váró személyek „őrizete olyan kényszerítő intézkedést képez, amely megfosztja ezeket a kérelmezőket mozgásszabadságuktól, és elkülöníti őket a népesség többi részétől, továbbá arra kötelezi őket, hogy folyamatosan egy korlátozott és zárt területen tartózkodjanak” (Röske-ítélet 223. pont).

A testület ezt követően megvizsgálta a jelen eljárásban érintett tranzitciónás elhelyezés körülményeit. E kérdéskörben utalt az eljáró főtanácsnoknak az ügyben született indítványára, amelyben a főtanácsnok arra jut, hogy a tranzitciónából Magyarországnak attól eltérő területére lépni tilos és a biztonsági intézkedések miatt nem is lehetséges.²⁴⁷ Az eljárásban lévő személyek Szerbia felé pedig nem hagyhatják el törvényesen a határt, mivel Szerbia álláspontja szerint ők jogszerűen léptek be Magyarország területére (a tranzitciónába), a jogellenes határátlépés kikényszerítése pedig *per se* is problémás, de ezen túl a szerb jog alapján szabálysértési vagy büntetőjogi következménye is lehet. Továbbá a tranzitciónát Szerbia felé ennek ellenére mégis elhagyó személyek menedékjogi kérelme a magyar szabályok alapján jogerősen elutasítható.

Az EUB mindezek alapján azt a választ adta a magyar bíróság harmadik és negyedik kérdésére, hogy „»őrizetre« jellemző szabadságelvontást képez a harmadik országbeli állampolgárok arra kötelezése, hogy folyamatosan egy olyan korlátozott és zárt területű tranzitciónában tartózkodjanak, amelyen belül korlátozottan és felügyelet mellett mozoghatnak, és amelyet jogszerűen semmilyen irányban nem hagyhatnak el önkéntesen” (Röske-ítélet 231. pont).

Az Eljárási irányelv 43. cikke alapján a tagállamoknak lehetőségük van arra, hogy a határaikon és a tranzitciónákban a rendes (ti. a nem tranzitciónás) menedékjogi eljárástól eltérő, speciális szabályokat alakítsanak ki, és ez kiterjed az őrizet szabályaira is, de e lehetőség legfeljebb négy heti őrizetre adott a számukra. Ha ebben a határidőben nem folytatható le az eljárás, akkor azt a rendes szabályok szerint (a rendes szabályokban rögzített menedékjogi

²⁴⁷ Főtanácsnoki indítvány 157–197. pont.

őrizet szabályainak megfelelően) kell elbírálni. Az EUB azt is megjegyzi, hogy az uniós jog kógens szabálya szerint a határon lefolytatott vagy tranzitózónás őrizet négyhetes időszaka még nagy számban érkező menedékkérők esetén sem hosszabbodhat meg. Más eljárásjogi szabályok a nagy számban érkező menedékkérők esetében megváltozhatnak ugyan, de a szabadságtól megfosztásra a jog ilyen rugalmassága nem terjed ki. A testület szerint tehát a menekültügyi őrizet fenntartására a tranzitózónában négy hetet követően nincsen semmilyen lehetősége a tagállamoknak.

db.) Nemcsak az őrizet hossza, hanem az elrendelésének jogalapja is kérdéses volt az ügyben.²⁴⁸

Az EUB az irányelv célja alapján megállapítja, hogy pusztán azért nem lehet egy menedékkérőt őrizetbe venni, mert anyagi lehetőségei hiányában nem tud magáról gondoskodni. A testület továbbá azt is leszögezi, hogy az őrizetet a tagállami hatóság csak írásban, ténybeli és jogi indokolással ellátva rendelheti el.

Az EUB korábbi esetjogából, illetve az alapjogi garanciákból következően „az őrizetbe vételre csak akkor kerülhet sor, ha az – az egyes esetek egyéni értékelése alapján – szükségesnek bizonyul, és ha kevésbé kényszerítő jellegű alternatív intézkedések alkalmazása nem lenne hatékony. Ebből következik, hogy a nemzeti hatóságok csak annak eseti alapon történő vizsgálatát követően vehetik őrizetbe a nemzetközi védelmet kérelmezőt, hogy ez az őrizet arányos-e az azzal elérni kívánt célokkal [...]” (Röske-ítélet 258. pont). Lényeges továbbá, hogy az őrizet bírósági felülvizsgálata mielőbb megtörténhessen és az is, hogy az őrizetet a lehető leghamarabb (a célja teljesülésekor vagy annak lehetetlenné válásakor, illetve aránytalanná válásakor) meg kell szüntetni.

Az EUB elvi élel mondja ki, hogy „[az EU jogával] nem ellentétes az a tagállami szabályozás, amely nem írja elő azt az időtartamot, amelynek lejártával a nemzetközi védelmet kérelmező őrizete automatikusan jogellenesnek minősül, amennyiben ez a tagállam biztosítja egyrésről azt, hogy az őrizet csak addig tart, ameddig az azt igazoló ok fennáll,

²⁴⁸ Ld. a tagállami bíróság harmadik kérdésének c) és d) alkérdését, miszerint: „c) Összeegyeztethető-e [az Eljárási irányelv] 26. cikke alapján alkalmazandó [...] 8. cikkével az, hogy az [...] irányelv 43. cikke szerinti négyhetes időtartamot meghaladóan a kérelmező őrizetbe vételére kizárólag azért kerül sor, mert anyagi fedezet hiányában saját magáról (szállásáról és ellátásáról) gondoskodni nem tud? d) Összeegyeztethető-e [az Eljárási irányelv] 26. cikke alapján alkalmazandó [...] 8–9. cikkeivel az, hogy a [...] 43. cikke szerinti négyhetes időtartamot meghaladó de facto fogva tartást megvalósító elhelyezésről nem születik őrizetbe vételt elrendelő határozat, az őrizet elrendelése és fenntartása jogszerűségére vonatkozó jogorvoslat nem biztosított, a de facto őrizetre a szükségesség és arányosság, őrizet alternatíváinak vizsgálata nélkül került sor, és az őrizet pontos időtartama, beleértve annak végső időpontját, nincs meghatározva? Röske-ítélet 79. pont; kiemelés a szerzőtől.

másrészről pedig azt, hogy az ezen okot érintő közigazgatási eljárásokat gondossággal hajtják végre” Röske-ítélet 265. pont.

A vizsgált magyar helyzetre vetítve ez azt jelenti, hogy *a)* jogellenes a menedékkérők tranzitónában történő őrizetbe vétele pusztán annál az oknál fogva, hogy nem képesek magukról gondoskodni; *b)* jogellenes, hogy az őrizetbe vételről nem születik annak szükségességét és arányosságát vizsgáló határozat és *c)* jogellenes az is, hogy az őrizet elrendelése és annak indoklása nem támadható meg bíróság előtt. Viszont *d)* nem jogellenes az, hogy a magyar szabályozás nem határozza meg az őrizet időtartamát a rendes (azaz nem tranzitónás) eljárásokkal kapcsolatban, amíg garantált, hogy az őrizet csak addig tart, ameddig az arra okot adó körülmény fennáll és az őrizet okát jelentő közigazgatási eljárásokat (pl. kitoloncolás előkészítése) a tagállamok gondossággal hajtják végre.²⁴⁹

dc.) Ha az őrizetbe vételre nem a menedékjogi kérelemhez kapcsolódóan, hanem a menedékjogi kérelem jogszerű eldöntése után kerül sor, akkor az őrizetet a Visszatérési irányelv szabályai szerint kell megvizsgálni. E szabályok alapján a harmadik országbeli állampolgárok „őrizete – olyan más elégséges, de kevésbé kényszerítő intézkedés hiányában, amely hatékonyan alkalmazható – kizárólag akkor igazolható, ha arra ezen állampolgár kiutasításának előkészítése és/vagy a kitoloncolásának végrehajtása céljából kerül sor, különösen ha fennáll a szökés veszélye, vagy az említett állampolgár megghiúsítja vagy akadályozza a kiutasítás előkészítését vagy a kitoloncolási eljárást” (Röske-ítélet 268. pont). Az őrizetbe vétel alapja tehát minden esetben egyedi és igazolt ok kell, hogy legyen, nem lehet általános érvényű – az eljárás alá vont igazolt magatartásától független – körülmény. Az, hogy a kiutasított harmadik országbeli állampolgár nem tud saját magáról gondoskodni, nem lehet oka annak, hogy őrizetbe vegyék, hiszen ez nem igazolja az őrizet szükségességét annak célja (azaz a kiutasítás előkészítése vagy kitoloncolás) szempontjából. Természetesen a kiutasítás előkészítése, illetve a kitoloncolás céljából elrendelt őrizetet igazoltan és indokoltan elrendelő döntés bírósági felülvizsgálatát is lehetővé kell tennie a nemzeti jognak. E körben a jogalkalmazáskor azt is szükséges minden esetben megvizsgálni, hogy kevésbé korlátozó eszköz rendelkezésre áll-e a cél megvalósítására (pl. óvadék letétbe helyezése).

²⁴⁹ Nagy Boldizsár megjegyzi, hogy az EUB lehetett volna bátrabb és kimondhatta volna, hogy az őrizet időtartamának határidőt szükséges szabni. NAGY Boldizsár (2020): *A – Pyrrhic? – Victory Concerning Detention In Transit Zones And Procedural Rights: FMS & FMZ And The Legislation Adopted By Hungary In Its Wake* eumigrationlawblog.eu/a-pyrrhic-victory-concerning-detention-in-transit-zones-and-procedural-rights-fms-fmz-and-the-legislation-adopted-by-hungary-in-its-wake

Az őrizet fenntartásával kapcsolatban azt is megállapítja az EUB, hogy az csak addig lehet jogszerű, amíg a kitoloncolás/kiutasítás előkészítése ténylegesen zajlik, ez ügyben érdemi lépések történnek. Az őrizetet rendszeres és észszerű időközönként szükséges felülvizsgálni és ha „a kitoloncolásra már nem látszik észszerű lehetőség, vagy az őrizetbe vételt igazoló feltételek már nem állnak fenn, az őrizet indokoltsága megszűnik, és az érintett személyt haladéktalanul szabadon kell bocsátani” (Röszke-ítélet 278. pont).

Bizonyos – az eljárás alá vontnak felróható – körülmények esetén a kiutasítást előkészítő/kitoloncolás célját szolgáló őrizet – az elutasított menedékkérők esetében – tizennyolc hónapig is fenntartható, de ezt követően már semmilyen feltétel nem igazolhatja az őrizet jogszerűségét.

Ellentétes tehát az uniós joggal az a magyar szabályozás, amely pusztán azzal támasztja alá az őrizet elrendelését és fenntartását, hogy az eljárás alá vont személy kiutasítás hatálya alatt áll és nem tud magáról gondoskodni, ahogy az is, hogy az őrizet elrendelésére nem előzetesen, a szükségesség–arányosság vizsgálata mellett került sor. Ellentétes továbbá az uniós joggal, hogy nem létezik az őrizet elrendelésével kapcsolatban bírósági felülvizsgálati eljárás és az is, ha az őrizet – ezekben az esetekben – tizennyolc hónapnál tovább és/vagy úgy tart, hogy közben a kitoloncolási intézkedések már nem folynak vagy nem kellő körültekintéssel kerülnek végrehajtásra.

Azaz ha Magyarország szükségesnek látja egy elutasított menedékkérő őrizetbe vételét, akkor *a)* előbb meg kell vizsgálnia, hogy az őrizet valóban szolgálja-e a kiutasítás/kitoloncolás megvalósítását. Ha szolgálja, akkor *b)* meg kell vizsgálnia, hogy enyhébb korlátozás nem szolgálná-e azt. Ha nincs enyhébb korlátozás, akkor *c)* indokolt és bíróság előtt támadható határozatban kell erről rendelkeznie. Ha elrendelte az őrizet végrehajtását, akkor *d)* azt csak addig tarthatja fenn, amíg az őrizet célja megvalósíthatónak látszik és a megvalósításért folyamatosan tesznek is a hatóságok, de ez semmiképpen sem tarthat tovább tizennyolc hónapnál.

dd.) Az EUB utoljára azt a kérdést hagyja, hogy az őrizetbe vétel megállapítható jogellenessége esetén mik a tagállami bíróság teendői. Saját feladatának ennél fogva annak meghatározását látja, „hogy amennyiben a kérdést előterjesztő bíróság úgy véli, hogy őrizetnek minősül az alapeljárások felperesei röszkei tranzit-zóna azon harmadik országbeli állampolgárok számára fenntartott szektorában való elhelyezése, akiknek a menedékjog iránti kérelmét elutasították, ez a bíróság – az uniós jog értelmében – megállapíthatja-e, hogy

hatáskörrel rendelkezik ezen őrizet jogszerűségének felülvizsgálatára az ilyen bírósági felülvizsgálat gyakorlását lehetővé tevő bármiféle nemzeti rendelkezés hiánya ellenére” (Röszke-ítélet 287. pont).

Mivel a Befogadási irányelv 9. cikke – az EUB korábbi esetjoga és analógia útján – kellően pontos, így közvetlen hatállyal bír, tehát azt a tagállami bíróságnak közvetlenül is alkalmaznia kell. Az uniós jog elsőbbségének elve, a hatékony bírói jogvédelemhez való jog és a tisztességes eljáráshoz való jog azt kívánja meg, hogy a tagállami bíróság, amennyiben úgy véli, hogy a hozzá forduló személyek őrizetben vannak, meg kell állapítsa saját hatáskörét és félre kell tegye a bírósági felülvizsgálatot kizáró nemzeti szabályt.

Az uniós jog tételesen tartalmazza azt is, hogy amennyiben az őrizet nem jogszerű, az érintett személyt haladéktalanul szabadon kell bocsátani.²⁵⁰ Az eljáró bíróságnak ezek alapján ilyenkor rendelkeznie kell az őrizet megszüntetése, továbbá a menedékkérő vagy a kiutasított/kitoloncolásra váró személy szállása és a vele kapcsolatban felmerülő egyéb kérdések felől is, hiszen e kötelezettségek is az uniós jogból fakadnak. Az EUB megállapítja azt is, hogy ha a nemzeti jog alapján nincsen e kérdésekben hatáskörrel és illetékességgel rendelkező tagállami bíróság, akkor az előzetes döntéshozatalt kezdeményező bíróságot kell annak tekinteni.

VI.4. A rendelkező rész és a *ratio decidendi*

A Röszke-ítélet tulajdonképpen nyolc kérdésben hoz döntést és így nyolc *ratio decidendi* tartalmaz. Mivel maguk a rendelkezések jelen fejezetnek a döntés érvelését bemutató részében (2. pont) megtalálhatóak, így e helyen azokra csak utalás történik, és az egyes *ratio decidendi*k kerülnek kiemelésre.

- a. A harmadik országok jogellenesen az uniós tagállamokban tartózkodó állampolgárainak visszatérésével kapcsolatban az uniós jogot – a Visszatérési irányelv 13. cikk (1) bekezdése és az Alapjogi Charta 47. cikke alapján – úgy kell értelmezni, hogy azzal ellentétes az a tagállami szabályozás, amely értelmében az érintett harmadik országbeli állampolgár egy korábbi kiutasítási határozatnak a közigazgatási hatóság által a célország tekintetében történő módosítását csak közigazgatási hatóság előtt indított eljárás keretében

²⁵⁰ A Visszatérési irányelv 15. cikk (2) bek. utolsó albekezdése és a Befogadási irányelv 9. cikk (3) bek. utolsó albekezdése alapján.

támadhatja meg, amennyiben e hatóság határozatával szemben nem biztosított a későbbi bírósági jogorvoslat. Ha mégis előállna ez a helyzet, akkor az uniós jog elsőbbségének elvét és a hatékony bírói jogvédelemhez való jogot akként kell értelmezni, hogy azok annak megállapítására kötelezik a nemzeti bíróságot, hogy hatáskörrel rendelkezik a célország módosítására vonatkozó kiutasítási határozat jogszerűségének vitatása iránt előtte megindított jogorvoslati eljárás lefolytatására.

Ezt az EUB arra alapozza, hogy ha az illetékes nemzeti hatóság módosítja a korábbi kiutasítási határozatban szereplő célországot, akkor e kiutasítási határozat olyan lényeges pontját módosítja, amely után tulajdonképpen új kiutasítási határozatról van szó. Ha pedig tartalmát tekintve új, és ráadásul az elutasított menedékkérő szempontjából lényeges változást tartalmazó határozatról van szó, akkor azzal kapcsolatban az uniós jogból (és egyébként a jogállamiság elvéből, valamint az Alaptörvény alapjogi katalógusából is)²⁵¹ levezethetően kötelező a jogorvoslat biztosítása.²⁵²

- b. Az uniós jogot akként kell értelmezni, hogy azzal ellentétes az a nemzeti szabályozás, amely lehetővé teszi a nemzetközi védelem iránti kérelem azon az alapon történő elutasítását, hogy a kérelmező az érintett tagállam területére olyan állam területéről érkezett, ahol nincs kitéve üldöztetésnek vagy súlyos sérelem veszélyének, vagy ahol a megfelelő szintű védelem biztosított.

Az EUB rámutatott, hogy csak akkor lehetne ezt megtenni, ha a tranzitállam az Eljárási irányelv 38. cikke szerinti biztonságos harmadik országnak lenne tekinthető. Ezt pedig külön vizsgálni kell az e cikkben megtalálható feltételek fényében. A menekültügyi hatóságnak minden kérelmező vonatkozásában meg kell néznie, hogy a biztonságos harmadik (azaz nem a származási és nem a kérelmezett) államhoz a kérelmezőnek van-e bármilyen kapcsolata, kért-e ott menedékjogot, elvárható volt-e tőle, hogy kérjen stb. Ez minden esetben egyéniesített vizsgálat tárgya kell, hogy legyen; a generális elfogadhatatlansági ok jogellenes.

²⁵¹ Ehhez ld. pl. 10/2017. (V. 5.) AB határozat (ABH 2017, 221, 243.), Indokolás [67]–[68].

²⁵² Ezzel összefüggésben az érvelés azt is tekintetbe veszi, hogy a visszaküldés tilalmának elvét minden kiutasítási, kitoloncolási döntés esetében vizsgálni kell, hiszen ezen elv betartása bizonyos esetekben akár emberi életet is érinthet. Abszurd lenne, ha a hatóság által lefolytatott – emberi életet érintő – döntéssel kapcsolatban nem állna rendelkezésre hatékony bírói jogvédelem. Analógiaképpen érdemes megjegyezni, hogy az *általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény* 90. § (3) bek. szerint még a pusztán elírás miatt kijavított döntés javítással érintett része ellen is ugyanolyan jogorvoslatnak van helye, mint az eredeti döntés ellen volt. Tehát az uniós jogi elvárás jól illeszkedik a magyar jogi környezetbe is.

Ebből következően az EUB kimondta, hogy ellentétes az uniós joggal az a magyar norma [Met. 51. § (2) bekezdés *f*) pont], amely alapján pusztán azért elfogadhatatlan egy menedékkérel, mert a menedékkérő nem közvetlenül egy háborús ország területéről érkezett Magyarországra.

- c. Az uniós jog alapján a menekültügyi hatóság nem köteles hivatalból újból megvizsgálni azt a menedékjog iránti kérelmet, amelynek tárgyában jogerős bírósági határozattal helybenhagyott elutasító határozatot hoztak azt megelőzően, hogy az említett határozat uniós jogba ütközését megállapították. Ugyanakkor az uniós jogot úgy kell értelmezni, hogy az EUB 3. pont *(II) ratio decidendi*ként összefoglalt rendelkezése – amely tehát kimondta az elutasítás alapjául szolgáló (pusztán a biztonságosnak vélt tranzitországot elfogadhatatlansági okként meghatározó) nemzeti jogi norma uniós jogba ütközését – új körülményt képez.

Ezzel párhuzamosan – illetve ebből is következően – viszont az ismételten benyújtott kérelmeket a tagállami hatóságoknak át kell tekinteniük azzal, hogy az uniós joggal összhangban lévő elfogadhatósági okokat megvizsgálhatják a kérelemhez kapcsolódóan, viszont a kérelmet nem tekinthetik *ismételt kérelemnek* és így nem alkalmazhatják a megismételt kérelemhez a kérelmezők vonatkozásában kapcsolódó joghátrányokat.²⁵³

Mindebből az is következik, hogy egyéb joghátrány sem érheti a menedékkérőt az uniós joggal ellentétes jogalapon hozott döntés miatt, azaz például az ebből fakadó kitoloncolásokat fel kell függeszteni.

- d. Az uniós jogot akként kell értelmezni, hogy nyilvánvalóan őrizetre jellemző szabadságelvonást képez a harmadik országbeli állampolgárok arra való kötelezése, hogy folyamatosan egy olyan korlátozott és zárt területű tranzitónában tartózkodjanak, amelyen belül csak korlátozottan és felügyelet mellett mozoghatnak, és amelyet jogszerűen semmilyen irányban nem

²⁵³ Az ugyanazon személy által nem első alkalommal benyújtott menedékkérelmeket a Met. szabályai alapján ismételt kérelemnek kell tekinteni és ennek megfelelően csak az első kérelemhez képest felmerülő új tényeket kell megvizsgálni. A Met. 54. § (1) bek. szerint: „Ha a kérelmező ismételt kérelmét azt követően nyújtja be, hogy korábbi kérelme tárgyában végleges megszüntető vagy elutasító döntés született, a menekültügyi hatóság megvizsgálja, hogy a korábbi döntést követően felmerül-e olyan új körülmény vagy tény, amely alapján a kérelmező menekültekénti vagy oltalmazottkénti elismerésének lenne helye.” Ez természetesen egy gyorsabb, de az eredeti menekülési okra nem feltétlenül kiterő eljárást eredményez. Emellett az ismételt kérelemhez a Met. további joghátrányokat is fűz.

hagyhatnak el önkéntesen. A rendelkezés *ratio decidendije* tulajdonképpen az őrizet fogalmának definiálása.²⁵⁴

- e. Az Eljárási irányelv (43. cikk) határon lefolytatott eljárását akként kell értelmezni, hogy az nem engedi meg a nemzetközi védelmet kérelmezőknek egy tranzitónában négy hetet meghaladó időtartamban fenntartott őrizetét. E rendelkezésnek tulajdonképpen nincsen *ratio decidendije*, hiszen az a tételes jogból vitathatatlanul következik. A problémát nyilvánvalóan az jelentette, hogy a magyar jogszabályok a menedékkérők tranzitónában való *elhelyezését* nem tartották őrizetnek, ezért az uniós jogból fakadó négyhetes időkorlátot sem tartották irányadónak a határon lefolytatott eljárások kapcsán, illetve a megfelelő garanciarendszerrel körülbástyázott rendes (nem tranzitónás) menedékjogi eljárási szabályokat sem alkalmazták ezekre az esetekre [ez utóbbihoz lásd 2.4. pont (II) rész és 3. pont (VI) *ratio decidendi* alább].
- f. Az Eljárási irányelv 8. cikk (3) bekezdésével ellentétes, ha egy nemzetközi védelmet kérelmező őrizetbe vételére kizárólag azért kerül sor, mert nem tud saját magáról gondoskodni.

Ugyanezen cikk (2) bekezdésével ellentétes az, ha erre őrizetbe vételt elrendelő határozat előzetes elfogadása, továbbá ezen intézkedés szükségességének és arányosságának vizsgálata nélkül kerül sor.

Ellentétes továbbá az uniós joggal, ha a kérelmező őrizetét elrendelő közigazgatási határozat jogszerűségével kapcsolatban semmiféle bírósági felülvizsgálat nem létezik.

Viszont az nem ellentétes az EU jogával, ha a tagállamok nem határozzák meg az őrizet fenntartásának maximális időtartamát, amennyiben nemzeti joguk garantálja, hogy az őrizet csak addig tart, ameddig az azt igazoló ok fennáll, egyúttal pedig azt, hogy az ezen okot érintő közigazgatási eljárásokat gondossággal hajtják végre.²⁵⁵

E rendelkezés *ratio decidendije* tulajdonképpen a szabadságelvönáskor alkalmazandó alapjogi teszt, azaz: *a)* szükséges-e az őrizet, *b)* jogszabály rendeli-e el a szükségesség alapját, *c)* arányos-e a korlátozás az elérni kívánt céllal. A bíróság továbbá a jogállami garanciákat kéri

²⁵⁴ Ld. a fejezet 2.4. pont (I) rész, ill. Röske-ítélet 223. pont.

²⁵⁵ Miként erről már szó volt, nem szabad összekeverni ezt az őrizetet a határon lefolytatott eljáráshoz kapcsolódó maximálisan négy hétre elrendelhető őrizettel. Ez az őrizet ugyanis a rendes menedékjogi eljáráshoz kapcsolódó menekültügyi őrizet, amelyet csak indokolt (szükséges) esetben lehet elrendelni. [A határon lefolytatott eljárás négyhetes őrizetéről ld. 3. pont (V) *ratio decidendi*.]

számon azzal, hogy (i) előzetes, (ii) írásban történő, (iii) indokolt és (iv) bíróság előtt támadható döntést vár el a szabadságvesztéssel kapcsolatban. Érdemes ezzel kapcsolatban megjegyezni, hogy a tranzitónán kívül, mind a menekültügyi, mind az idegenrendészeti őrizetnek e sztenderdek szerint kell működnie Magyarországon.²⁵⁶

- g. Az uniós jogot úgy kell értelmezni, hogy azzal ellentétes, ha egy harmadik országbeli állampolgár (jelen esetben elutasított menedékkérő) őrizetbe vételére kizárólag azért kerül sor, mert kiutasítási határozat hatálya alatt áll, és mert nem tud saját magáról gondoskodni.

Jogellenes az is, ha erre az őrizetre őrizetbe vételt elrendelő, indokolással ellátott határozat előzetes elfogadása nélkül, továbbá ezen intézkedés szükségességének és arányosságának vizsgálata nélkül került sor.

Jogellenes továbbá az is, ha az őrizetet elrendelő közigazgatási határozat jogszerűségével kapcsolatban semmiféle bírósági felülvizsgálati eljárás nem létezik.

Végül pedig – az Eljárási irányelv 15. cikk (5) és (6) bekezdése értelmében – szintén jogellenes, ha ez az őrizet meghaladhatja a tizennyolc hónapot, és/vagy akkor is fenntartható, holott a kitoloncolási intézkedések már nem folynak, vagy nem a kellő körülményekkel kerülnek végrehajtásra.

Ennek a rendelkezésnek a *ratio decidendi*je tulajdonképpen megegyezik a menedékkérők őrizetéhez kapcsolódó rendelkezés fenti *ratio decidendi*jével, azzal a különbséggel, hogy a Magyarországon a Harmtv. alapján elrendelhető (idegenrendészeti) őrizet leghosszabb időtartama az uniós jog szerint tizennyolc hónap lehet, míg a menekültügyi őrizet leghosszabb időtartamára az uniós jogalkotó nem alkotott normát azon túl, hogy szükségességének (indokoltságának) megszűnésekor azt nyomban meg kell szüntetni [lásd 3. pont (VI) *ratio decidendi*]. Érdemes itt megjegyezni, hogy a menekültügyi őrizetet a magyar jogalkotó hat hónapban, a harmadik országbeli állampolgárok őrizetét (idegenrendészeti őrizet) pedig tizenkét hónapban maximálta [Met. 31/A. § (6) bekezdés és Harmtv. 54. § (5) bekezdés].

- h. Az uniós jog elsőbbségének elvét, valamint a hatékony bírói jogvédelemhez való jogot úgy kell értelmezni az EUB szerint, hogy azok – a (VI) és (VII) *ratio*

²⁵⁶ Bár az idegenrendészeti őrizetről el lehet mondani, hogy nem hibátlanul hozza a fenti sztenderdeket. Ld. SZABÓ Attila – NAGY-NÁDASDI Anita Rozália (2017): „Az Emberi Jogok Európai Bírósága migrációs őrizetre vonatkozó joggyakorlatának elemzése a magyar joggyakorlat tükrében” *Fundamentum* 2017/1–2., 88–117.

decidendi kapcsán bemutatott esetekben – annak megállapítására kötelezik a nemzeti bíróságot, hogy hatáskörrel rendelkezik az őrizet jogszerűségére vonatkozó határozathozatalra akkor is, ha a tagállami jog erre nem biztosít lehetőséget. Ebből következően az illetékességgel rendelkező nemzeti bíróság dönthet az érintett személyek haladéktalan szabadon bocsátása felől, ha úgy ítéli meg, hogy az őrizet az uniós joggal ellentétes.

Az uniós jog elsőbbségének elve, a hatékony bírói jogvédelemhez való jog és a tisztességes eljáráshoz való jog azt kívánja meg, hogy a tagállami bíróságnak, amennyiben úgy véli, hogy a hozzá forduló személyek őrizetben vannak, meg kell állapítania saját hatáskörét és félre kell tennie a bírósági felülvizsgálatot kizáró nemzeti szabályt. Kérdéses lehet az irányelvben kodifikált uniós jog közvetlen alkalmazhatósága, de a korábbi joggyakorlata fényében az EUB megállapítja, hogy az alkalmazandó irányelvi szabály feltétel nélküli és kellően pontos ahhoz, hogy azt a tagállami bíróság közvetlenül alkalmazza.²⁵⁷

Szorosan ehhez az érveléshez kapcsolódóan rendelkezett az EUB arról is, hogy az uniós jogot úgy kell értelmezni, hogy azon menedékkérők, akiknek az őrizetét jogellenesnek ítélték és megszüntették, hivatkozhatnak a nemzeti jog értelmében hatáskörrel rendelkező bíróság előtt a számukra a szállást lehetővé tevő és a pénzjuttatás biztosításához vagy természetbeni szálláshely biztosításához való jogukra akkor is, ha erre a nemzeti jog nem biztosít lehetőséget. E körben az érvelés annyival egészül ki, hogy az uniós jog értelmében ez a nemzeti bíróság rendelkezik azzal a lehetőséggel, hogy végleges határozatának meghozataláig ideiglenes intézkedéseket hozzon.

Az EUB ezekből fakadóan azzal kapcsolatban is rendelkezett, hogy az uniós jog a menedékkérők szálláshelyhez való jogának bírósági felülvizsgálatát előíró nemzeti rendelkezés hiányában is biztosítja a nemzeti bíróságok számára a hatáskört az e jog garantálására irányuló jogorvoslati eljárás lefolytatására.

VI.5. Az ítélet érvelésének gyenge pontjai

A pertörténet kapcsán már említett Ilias és Ahmed kontra Magyarország ügyben²⁵⁸ az EJEB több aspektusban, de nem uniós jogi, hanem emberi jogi szempontból ítélte meg a tranzitónához kapcsolódó magyar menekültügyi rendszer 2015-ben hatályos releváns

²⁵⁷ CRAIG, Paul –DE BÚRCA, Gráinne (2011): *EU Law. Text, Cases and Materials*. New York: Oxford University. 193.

²⁵⁸ *Ilias and Ahmed v. Hungary* (2. lj.).

szabályait. A fenti ügyben született ítélet szövege ugyan a jelen ítéletre vonatkozóan nem tekinthető releváns kritikának,²⁵⁹ mindenesetre az Ilias és Ahmed ügyében hozott ítéletében az EJEB

„[...] figyelembe vette azt a kérdést is, hogy [a kérelmezők] ténylegesen képesek [lettek] volna[-e] elhagyni a tranzitónát Szerbia irányába. Az ítélet szerint, ellentétben a repülőtéri tranzitónákkal, a szárazföldi tranzitónák szállítóeszköz igénybevétele nélkül elhagyhatók, a konkrét ügyben a kérelmezők ráadásul egy olyan ország irányába távozhattak volna, mely az 1951. évi Genfi Egyezmény részes állama. Az a körülmény, hogy a tranzitóna elhagyásához a gyakorlatban nem volt szükség hatósági engedélyre, illetve diplomáciai biztosítékokra, a Nagykamara számára szintén meghatározó szempont volt. A fenti szempontok együttes értékelése vezette a Nagykamarát arra, hogy a két kérelmező esetében a 23 napig tartó tranzitónás elhelyezést ne tekintse személyes szabadságtól való megfosztásnak.”²⁶⁰

A Röske-ítélet kritikájaként az EJEB Nagykamarájának Ilias és Ahmed ügyében hozott ítélete – szemben a magyar kormány álláspontjával – azért nem hivatkozható, mert a két ítélet megállapításai más joghelyzetre vonatkoznak,²⁶¹ a bíróságok más-más indítványból (más kérdésre/kérésre válaszolva, más tényállás mellett), és más-más jogszabályi kereteket értelmezve döntöttek el az ügyeket. E tekintetben nem lehet elmenni amellett sem, hogy a hivatkozott uniós irányelvek körülírják az őrizet fogalmát és szabályait is. Mindezek mellett 2015-ben a tranzitóna egy opció volt a menedékkérők számára a magyarországi menedékkérelm benyújtásához, 2019-ben pedig már az egyetlen lehetőségük volt erre. A jelen elemzés tárgyául szolgáló ügyekben érintett személyek már elutasított menedékkérők voltak, akik kiutasítás alatt álltak, és ahogyan Léderer írja, „[m]inden esetben, amikor a magyar hatóság határozata Szerbiába rendel kiutasítani egy külföldit, a magyar hatóság megkeresi a szerb hatóságot azzal a kérdéssel, hogy visszafogadják-e az adott személyt. Szerbia minden ilyen ügyben egyedileg utasítja el a megkeresést, így adott esetben az érintett külföldi nem csupán irregulárisan, hanem a szerb hatóság kifejezett, egyedi döntése ellenére lépi át a határt.”²⁶²

²⁵⁹ A Kormány a Röske-ügy kapcsán ennek ellenére megpróbálta azt ekként értelmezni, ld. „A magyar kormány álláspontja változatlan, a magyar szabályozás és gyakorlat megfelel az uniós jognak” *Magyarország Kormánya* (2015-2019.kormany.hu/hu/igazsagugyi-miniszterium/hirek/varga-judit-a-magyar-kormany-allaspontja-valtozatlan-a-magyar-szabalyozas-es-gyakorlat-megfelel-az-unios-jognak).

²⁶⁰ LÉDERER (224. lj.) 173. Az 1951. évi Genfi Egyezményt kihirdette: 1989. évi 15. törvényerejű rendelet a menekültek helyzetére vonatkozó 1951. évi július hó 28. napján elfogadott egyezmény, valamint a menekültek helyzetére vonatkozóan az 1967. évi január hó 31. napján létrejött jegyzőkönyv kihirdetéséről.

²⁶¹ E kérdésre reflektál a Főtanácsnoki indítvány, ld. különösen 136. és 146–148. pont.

²⁶² LÉDERER (224. lj.) 174–175.

Azt is érdemes megjegyezni, hogy – miként arra Ilias és Ahmed ügyében a menedékkérők számára, a jelen ügyben pedig a már elutasított menedékkérők számára képviseletet nyújtó Magyar Helsinki Bizottság az EJEB-döntés összefoglalásakor rámutatott – a strasbourgi testület döntése nem volt koherens.²⁶³ Az EJEB Nagykamarája tehát nemcsak, hogy egy másik jogkérdés megítélésében döntött, de a döntés hasonló rendelkezéseinek kritikaként való hivatkozása már csak azért is félrevezető lenne, mivel jól ismert előttünk, hogy kérdések merültek fel az emberi jogi bíróság döntésének koherenciájával kapcsolatban.²⁶⁴

Érdemi, jogtudományi kritika az Röske-ítélettel szemben nem fogalmazható meg. A Főtanácsnoki indítvány néhány kérdésben eltérően érvel, de az elemzés szempontjából a Főtanácsnoki indítvány az ítélethez vezető gondolkodás részének tekinthető, így az ítélet és az indítvány közötti fejlődési szakaszokra a jelen elemzés nem kívánja felhívni a figyelmet.²⁶⁵

Kérdéses, hogy hogyan alakítja ki ezt követően Magyarország a menekültügyi rendszerét. Az Röske-ítélet az új rendszer legtöbb eleméhez támpontként szolgál. Előre láthatóan egy (jogalkalmazási) kérdés marad nyitva, miszerint ha a korábban hatályos (jogellenes) nemzeti szabályok alapján elutasított menedékkérő nem nyújt be újabb menedékkérelmet és az EUB ítéletének megfelelően a menekültügyi hatóság nem köteles hivatalból eljárni, akkor mennyi időre kerül felfüggesztésre az érintett kitoloncolása vagy milyen eljárásban kell a jogellenes, de jogerőssé vált döntés jogkövetkezményeit kezelni. Hiába következetes az ezzel kapcsolatos ítéleti rendelkezés (3. pont) *(III) ratio decidendi*e, e jogalkalmazási kérdést nem lehet belőle megválaszolni. Feltehetőleg az érintett menedékkérők döntő többsége újra benyújtja majd a menedékkérelmét, és így valószínűleg nem hagy maga után ilyen űrt az ítélet. Erre a kérdésre a disszertáció a IX. fejezetében kíván majd választ adni.

VI.6. Az eset jelentősége: a dogmatika fejlesztése

²⁶³ Magyar Helsinki Bizottság: *Menekülők nyertek pert a strasbourgi bíróság Nagykamarájánál* (www.helsinki.hu/ilias_ahmed_nagykamara).

²⁶⁴ A Strasbourg Observers blog olvasói az Ilias és Ahmed ügyében hozott nagykamarai döntést választották meg 2019 második legrosszabb döntésének. „Poll: Best and Worst ECtHR Judgment of 2019” *Strasbourg Observers* (strasbourgobservers.com/2020/01/29/poll-best-and-worst-ecthr-judgment-of-2019). Az EJEB döntés hibáira itthon Nagy Boldizsár is felhívja a figyelmet, ld. NAGY (235. l.).

²⁶⁵ Nüansznai eltérésekről van szó, pl. a főtanácsnok véleménye szerint csak akkor elvárható a bírói jogorvoslat a 3. pont *(VI) ratio decidendi* értelmében kifejtett uniós jog alapján, „ha az említett jogorvoslat elbírálására kijelölt közigazgatási hatóság vagy illetékes szerv olyan tagokból áll, akik nem pártatlanok vagy nem rendelkeznek a függetlenség biztosítékával.” Főtanácsnoki indítvány 197. pont.

A Röske-ítélet szűk értelemben vett jogi jelentősége magától értetődő, miszerint a kizárólagos és megosztott hatáskörökben – az uniós alapszerződésekben rögzítettek szerint – az EU joga megelőzi a nemzeti jogokat.

Az érintett kérdések többségét az Európai Bizottság (a továbbiakban: Bizottság) már 2019 júliusában az EUB elé vitte egy kötelezettségszegési eljárás keretében. A Röske-ítéletben is vizsgált magyar jogszabályok uniós joggal való összeütközésére a Bizottság már 2018 júliusában felhívta a magyar kormány figyelmét.²⁶⁶ Ilyen folyamatok mellett nehezen védhető az az érvelés, ami szerint a magyar kormány jóhiszemű volt és valóban nem látta előre, hogy a jogkérdések megítélésakor az EUB hogyan fog dönteni.

A magyar kormány a Röske-ítéletet követően arról tájékoztatta a nyilvánosságot, hogy „*nem értenek [...] egyet [az ítélettel], de betartják, ezért Magyarország a tranzitónákat megszünteti. Aki idegenrendészeti őrizetben volt eddig, az abban is marad, aki nem, az kb. 280 ember, őket befogadóállomásra viszik – mondta [a Miniszterelnökséget vezető miniszter], aki szerint, [ha valaki] Magyarországra menekülteként akar bejönni, azt Magyarország nem EU-s külképviseletein teheti meg.*”²⁶⁷ Az ítéletet követő gyors reakció példás ugyan, de a jövőre vonatkozó megoldásokat még ma, 2023-ban sem lehet megítélni.

A magyar kormány által nyilvánosságra hozott közlemények az eljárás ideje alatt is arra engedtek következtetni, hogy a Kormány nem ért egyet a magyar szabályozás megkérdőjelezésével. Ennek indokolását azonban e közleményekből nem ismerhetjük meg és Magyarországnak az EUB elé terjesztett álláspontja sem nyilvános. Ezek hiányában a kormányzat kritikája csak spekulatív módon ismertethető.²⁶⁸

A kormányzat a nyilvánosság számára alapvetően politikai természetű érvekkel támasztja alá, hogy miért tartotta helyesnek (jogszerűnek és célszerűnek) a magyar jogalkotási folyamatban eljárásjogi szempontok szerint alkotmányosan elfogadott szabályozást. Ezek lényege, hogy a minél gyorsabban lezáruló, a menedékkérőket és az elutasított menedékkérőket az ország tranzitónán kívüli területére nem beengedő eljárásrend elrettentően hat a Magyarországra vagy a Magyarországon keresztül az EU más tagállamaiba tartó migráns személyekre. A

²⁶⁶ „Commission takes Hungary to Court for criminalising activities in support of asylum seekers and opens new infringement for non-provision of food in transit zones” *Európai Bizottság* (ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_19_4260).

²⁶⁷ „A kormány megszünteti a tranzitónákat” *!!444!!!* (444.hu/2020/05/21/a-kormany-megszunteti-a-tranzitzonakat).

²⁶⁸ A magyar szabályozás és gyakorlat megfelel az uniós jognak *Magyarország Kormánya* (2015-2019.kormany.hu/hu/igazsagugyi-miniszterium/hirek/varga-judit-a-magyar-szabalyozas-es-gyakorlat-megfelel-az-unios-jognak), ld. továbbá 21. lj.

kormányzat álláspontja szerint a menedékkérők egy jelentős része visszaél a menedékjog nyújtotta lehetőségekkel és e jogintézményt kihasználva szeretné jogszerűvé tenni a tartózkodását az EU-ban, mivel más jogi úton e csoport tagjai nem tudnak tartózkodási jogosultságot szerezni a célországokban. A kormányzat álláspontja tehát röviden az, hogy a menedékjog intézménye visszaélésekre ad okot és ezt tömegek használják ki. A visszaélések csak egy kemény, szigorú és a kérelmezett állam területére történő belépést csak a sikeres menedékkérelem esetében megengedő rendszer kiépítésével kerülhetők el. A Kormány álláspontja szerint az általa kiépített rendszer ezt szolgálta.

A Kormány kritikájának tudományos, objektív igazoltsága kérdéses ugyan, de a Röske-ítélet jelentőségét részben éppen a politikai kontextusa adja. A Kormány megismerhető kritikájára jogtudományi szempontból egyetlen válasz adható: ha egy jogintézmény nem szolgál alapjogi és társadalmi szempontokat, akkor azt a jogintézményt a megfelelő – ez esetben uniós – jogalkotási eljárási folyamatban meg lehet és meg kell változtatni.

Alapjogi szempontból – elvi síkon – azt a kérdést érdemes felvetni ezzel kapcsolatban, hogy szigorítani kellene-e az uniós irányelveket az esetleges visszaélések miatt vagy több erőforrást befektetni abba, hogy az esetleges visszaélések alapjogbarát módon legyenek kezelhetők. Elengedhetetlen azonban, hogy ezt a kérdést észszerű érvekkel egy jogalkotási folyamatban kell eldönteni, és nem a hatályos uniós szabályok megsértésével megkerülni.

Érdemes megjegyezni, hogy a magyar menedékjogi rendszer egyes elemeinek jogellenességét már korábban megállapította az EUB.²⁶⁹ A jelen ítélet jól illeszkedik ebbe a politika és jog határmezsgyéjén értelmezhető trendbe: a magyar kormány a joggal (a migrációs jog kibontakozó dogmatikájával) szemben szeretne politikát csinálni, de egy jogállamban ez az út járhatatlan. A politika törekedhet a jog megváltoztatására, de csak a megfelelő szabályok által keretezett eljárásokban, a hatályos jogot pedig nem sértheti meg.

Az tranzitória megszűnését követő menekültügyi rendszer kialakítása egyelőre nem hozott megnyugtató megoldást. A hatályba léptetett szabály, *a veszélyhelyzet megszűnésével összefüggő átmeneti szabályokról és a járványügyi készülségről szóló 2020. évi LVIII. törvény* 267–275. §-a értelmében 2020. december 31-ig Magyarország területén menedékkérelmet nem lehet benyújtani. A menedékkérelemre irányuló *szándéknyilatkozatot* az új tételes jogi normák szerint csak Magyarország külföldi nagykövetségein lehet megtenni.

²⁶⁹ LH-ügy (6. lj.); C-556/17. sz. Alekszij Torubarov kontra Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal ügyben 2019. július 29-én hozott ítélet [ECLI:EU:C:2019:626].

Ez a korlátozás nyilvánvalóan sérti az 1951. évi Genfi Egyezményt és az uniós jogot is;²⁷⁰ ennek megállapítása majd egy másik ítélet feladata lesz.²⁷¹

Az pedig szintén egy önálló kérdés, hogy miért kell Magyarországgal kapcsolatban a teljesen világos nemzetközi kötelezettségeket is nemzetközi bíróságnak megállapítania és hogy e megállapításra a magyar állam (a Kormány és az Országgyűlés) miért reagál önkéntes jogkövetés helyett újabb jogsértő állapot előállításával;²⁷² mindezek elemzése azonban szétfeszítené a disszertáció kereteit.

A Röske-ítélet legfontosabb üzenete az, hogy emberi jogokat – az irreguláris migrációhoz kapcsolódóan is -- csak a szükséges esetekben, csak arányos mértékben és csak jogállami keretek között korlátozhatnak a tagállamok. A jog legfontosabb szerepe, hogy a politikai szándékoktól megvédje az alapjogi jogosultakat, a hatalomnak pedig ez előtt mindig meg kell hajolnia. Az irreguláris migráció alanyai pedig alapjogi jogosultak, tipikusan kiszolgáltatott, sérülékeny helyzetben.²⁷³

A bíróságok az alapvető emberi jogok biztosításának letéteményesei. Ha a jogalkotó elmulasztja az alapvető jogok garanciáit beépíteni a normákba, akkor azt a bíróságoknak észlelniük kell és a kodifikált emberi jogi katalógusok – az Alapjogi Charta, az Emberi Jogok Európai Egyezménye vagy az Alaptörvény – alapján ki kell mondaniuk, hogyha egy rendelkezés az alapvető jogokat nem kellő mértékben tartja tiszteletben, hiszen ilyenkor az „jogellenes jog”.

A kutatási kérdésekre adható bizonyos válasz a fejezet alapján:

- a.) Az Európai Unió joga és a belső jog összevetésekor, a Röske-ítélet kapcsán több bizonytalan, eltérő pontot is beazonosítottam a menedékjogi eljárásnak 2019-ig széles körben alkalmazott eleme, a tranzitziós fogvatartás kapcsán (ld. 4-5. pont alatt az EUB döntésében kifejtetteket, amelyekből kitűnik a jogszerű, érvényes válasz is megszületett a kapcsolódó dilemmákra).

²⁷⁰ NAGY (233. l.j.)

²⁷¹ Ehhez lásd: AIDA (2020): *Country report: Hungary*. https://asylumineurope.org/wp-content/uploads/2021/04/AIDA-HU_2020update.pdf

²⁷² Ld. pl. ennek eshetőségét az ún. civil törvény, azaz az *egyesülési jogról, a közhasznú jogállásról, valamint a civil szervezetek működéséről és támogatásáról* szóló 2011. évi CLXXV. törvény esetében is. BÁRD Petra – JOELLE, Grogan – PECH, Laurent (2020): „Defending the Open Society against its Enemies” *Vervassungsblog* [verfassungsblog.de/defending-the-open-society-against-its-enemies](https://www.verfassungsblog.de/defending-the-open-society-against-its-enemies).

²⁷³ A sérülékenységhez lásd: AIDA (2017): *The concept of vulnerability in European asylum procedures*. https://asylumineurope.org/wp-content/uploads/2020/11/aida_vulnerability_in_asylum_procedures.pdf különösen 12-20.

- b.) Az Európai Unió jogának sztenderdjei és a hazai jogintézmények/szakpolitikák illeszkedése hiányos, sőt több ponton ellentétben álltak egymással.
- c.) Ily módon a szakpolitika nem tudja közvetíteni a migrációs jogi normák üzenetét, célját, értékeit, mivel a hazai jogintézmény/szakpolitika működése nem a jogi (európai uniós jogi) célokat, hanem a belpolitikai és sajátos jogi célokat tartotta szem előtt.
- d.) A tranzitzónák létezését és működését illetően a dogmatikai keretek, a jogintézményi fogalmak alkalmazása letért az emberi jogi és uniós jogi értelmezés útjáról, önmagában is instabillá vált, ez potenciális konfliktusforrásnak bizonyult a nemzeti jog számára is, és az előzetes döntéshozatali eljáráshoz, azaz tulajdonképpen egy magyar jogszolgáltatási (közigazgatási peres) eljáráshoz kapcsolódott.

Az uniós jogi keretek talán előre kiszámíthatóak lettek volna, de ez a jogalkotót ez nem érdekelte, és ezeken túllépett. Ez már önmagában is potenciális konfliktus a nemzeti jog és az uniós jog között. Ez az eset kifejezetten hozzájárult ahhoz, hogy a migrációs jog a migrációs őrizetek, a kérelem visszautasítása és a kapcsolódó jogorvoslati eljárások érdemét illetően világossá váltak. Ez a következtetés alátámasztja, hogy a migrációs válsághelyzetben is fejleszthető a migrációs jog dogmatikája, amint a IX. fejezetben is felmerül ez a kérdés.

VII. Esettanulmányok: A kérelmezők áthelyezése másik tagállamba (relokációs kvóta) és az Alkotmánybíróság döntése²⁷⁴

VII.1. Bevezető a fejezethez

Ennek a fejezetnek a célja, hogy segítsen megérteni a magyar alkotmányos identitás és az Európai Unió joga között az irreguláris migrációhoz kapcsolódó megközelítés, jogértelmezés eltérésnek mi az oka és következménye. Két út áll a kutató előtt, ha ennek a feszültségnek a mibenlétét kívánja felderíteni. (a) Lehetséges egy tisztán elméleti megközelítés a jogtudományi szakirodalom alapján és (b) lehetséges egy jogalkalmazói megközelítés a létező esetjog alapján. Az értekezésnek ez utóbbit választja, mert ezzel jobban lehetséges a kutatási hipotézis vizsgálata, a migrációs jogi dogmatika kialakulása. Másfelől, a korábbi fejezetekben igyekeztem az elméleti keretet kellőképpen megalapozni.

Az elemzésnek jelentőséget kölcsönöz, hogy az Európai Unió Bizottsága és Magyarország között intenzív viták zajlottak a relokációs kvótára vonatkozóan és más egyéb migrációs, menekültügyi szabályozáshoz kapcsolódóan. Több ügyben kötelezettségszegési eljárás is folyamatban volt.²⁷⁵

Az Unió közös migrációs és menekültügyi szabályozása és az e körül létrejövő viták túlmutatnak önmagukon és egy szimbólummá is válnak. Kitűnő lehetőség így ez a téma arra, hogy ebben megragadja a kutató az Európai Unió joga és a magyar alkotmányos identitás közötti feszültséget. Az Alkotmánybíróság 22/2016. (XII. 15.) AB határozata pedig olyan fogalomértelmezési kiindulópontként szolgál, amely része lehet a dogmatika fejlesztésének.

²⁷⁴ A fejezet alapját képező tanulmány eredetileg a Magyar Jogász Egylet 2018-i pályázatára készült. Mivel a pályázaton nem ért el helyezést a tanulmány, így nem került publikálásra, azonban annak minimálisan módosított változatát Alkotmányos identitás a migrációs szabályozás tükrében címmel előadtam Győrben, 2021. szeptember 3-án az Alkotmányjogászok Első Vándorgyűlésén. Ahol a fejezetben aktuális állapotokról van szó, ott a 2018-ban aktuális állapotokra érdemes gondolni.

²⁷⁵ Az Európai Unió Bizottságának adatbázisában 2018-ban 11 aktív kötelezettségszegési eljárás szerepelt, amely Magyarországgal szemben indult a közös menekültügyi rendszerhez kapcsolódóan. Lásd angol nyelven: http://ec.europa.eu/atwork/applying-eu-law/infringements-proceedings/infringement_decisions/index.cfm?lang_code=EN&r_dossier=&noncom=0&decision_date_from=&decision_date_to=&active_only=1&EM=HU&DG=HOME&title=&submit=Search megnyitva 2018. február 4-én. 2023-ban is számos menekültüghöz és migrációs kérdéshez kapcsolódó kötelezettségszegési eljárás volt folyamatban. Lásd: https://ec.europa.eu/atwork/applying-eu-law/infringements-proceedings/infringement_decisions/?lang_code=EN&r_dossier=&noncom=0&decision_date_from=&decision_date_to=&active_only=1&EM=HU&DG=HOME&title=&submit=Search

A fejezet először azt kívánja bemutatni, hogy az egyes tagállamok és az Európai Unió (illetve jogelődjei) között korábban is voltak komoly alkotmányos természetű feszültségek. Ez után tér majd rá arra, hogy mi okozta, okozza a még jelenleg is jól kitapintható feszültséget a magyar alkotmányos identitás és az unió jog között. Ezt követően mutatja be a dolgozat az Európai Unió Bíróságának a kvótamechanizmusról szóló döntésének releváns részeit és az Alkotmánybíróság említett döntését. A jogesetek módszeres elemzését követően a fejezet bemutatja, hogy milyen megragadható feszültségek létezhetnek az Európai Unió joga és a magyar Alaptörvény között és végül megpróbál egy összegzést adni ahhoz, hogy a későbbiekben az Unió és a magyar alkotmányosság között fellépő súrlódások megérthetőek és így talán kezelhetőek legyenek. A következtetésben arra is kitér a fejezet, hogy a feszültségből milyen korlátozás következik a migrációs szakpolitikákra nézve: hol van az a töréspont, ahol a feszültség már biztosan elpattan és a migrációs kérdésekben a magyar alkotmányos identitás sem rejti maga mögé az esetleges uniós jogsértést.

VII.2. Történeti kontextus

Az Európai Gazdasági Közösség eredetileg is arra jött létre, hogy valamilyen formában a nemzetállamokat összefogja és meg tudja teremteni az európai kontinens tartós békéjét.²⁷⁶ Ebből az ideából következett az, hogy a nemzeteken átívelő jogrend elkezdett nemzetek felettiként működni.²⁷⁷ Az európai közösség joga - az alapító atyák szándékának megfelelően - elkezdte befolyásolni és háttérbe szorítani az egyes nemzeti jogokat. Természetesen ez a folyamat nem határok nélküli. Jelenleg az Európai Unióról szóló Szerződés (továbbiakban: EUSz) szabályozza azt, hogy mely hatáskörök kerülnek át a tagállamoktól az Unió jogalkotáshoz. A Szerződés így fogalmaz: *Az Unió hatásköreinek elhatárolására a hatáskör-átruházás elve az irányadó. Az uniós hatáskörök gyakorlására a szubszidiaritás és az arányosság elve az irányadó.*²⁷⁸ Továbbá, *[a]z Unió tiszteletben tartja a tagállamoknak a Szerződések előtti egyenlőségét, valamint nemzeti identitását, amely elválaszthatatlan része azok alapvető politikai és alkotmányos berendezkedésének, ideértve a regionális és helyi önkormányzatokat is.*²⁷⁹

²⁷⁶ VÁRNAY Ernő–PAPP Mónika (2016): *Az Európai Unió joga*. Wolters Kluwer, Budapest, 33-40.

²⁷⁷ Erre először a Van Gend en Loos ügyben került sor. NV Algemene Transport- en Expeditie Onderneming van Gend & Loos v Holland – C-26/62.

²⁷⁸ EUSz 5. cikk (1) bekezdés.

²⁷⁹ EUSz 4. cikk (2) bekezdés.

A megszabott határokon belül azonban az Európai Unió Bíróságának gyakorlata szerint az Unió joga elsőbbséget élvez a nemzeti jogokkal szemben.²⁸⁰ A nemzeti bíróságoknak félre kell tenniük a nemzeti jogszabályokat, ha azok ütköznek az Európai Unió jogával. Végző soron csak ez képes garantálni a többé-kevésbé egységes jogrendszer működését, a közös piac létét és így, áttételesen, a megteremtett tartós békét.

A fejezet kérdése az, hogy mi történik, ha az Európai Unió joga egy tagállami alkotmánnyal találja magát szemben. Természetesen az integráció több, mint fél évszázados történetében ez a kérdés nem Magyarországgal kapcsolatban merül fel először. A német alkotmánybíróság kezdte el azt a problémát feszegetni, hogy tudja-e garantálni megfelelő szinten az EU joga az alkotmányos értékeket az olyan esetekben, amikor szembekerül a tagállami alkotmánnyal. A német ügyek nagyon fontos szerepet töltek be az esetjog kimunkálásában, de természetesen nem kizárólagosak. A következőkben a folyamat megvilágításához kerültek kiválogatásra ügyek a tagállami alkotmánybíróságok és az Európai Unió Bírósága gyakorlatából.

Az úgynevezett *Internationale Handelsgesellschaft* ügyben²⁸¹ merült fel az első olyan jelentősebb jogkérdés, amely az adott tagállam (Németország) alkotmányos szabályaival való összeütközést feszegette.

Az alapügyben érintett cég azt sérelmezte, hogy az Európai Gazdasági Közösség szabályai szerint csak olyan exportőrök vehetnek részt a tagállamok közötti kereskedelemben, amelyek megszerzik az ehhez szükséges engedélyt. Az engedélyhez viszont egy kaució letételére volt szükség. Ez a biztosíték garantálta a tervezett az export megvalósulását. Az érintett német cég ellentétnek találta a német alkotmányban rögzített szabad vállalkozáshoz való joggal ezt a rendelkezést, hiszen az egy jelentős – és a cég szerint aránytalan – korlátot állított ezen alapjog érvényesülése elé.

Az ügyben két érdekes döntés is született. Az Európai Unió Bírósága által meghozott,²⁸² szerint az alapjogok az általános (jog)elvek részét képezik és ezért érvényre jutnak az unió jogában is. A Bíróság szerint ezen az alapon nem indokolt az EU jog elsőbbségének a korlátozása, hiszen az maga is garantálja a tagállamok által elvárt alkotmányos, alapjogi keretrendszer érvényesülését.

²⁸⁰ A legfontosabb mérföldkövek ennek megszilárdulásában: *Flaminio Costa v ENEL* – C-6/64, *Amministrazione delle Finanze v Simmenthal SpA* – C-106/77, *Marleasing SA v La Comercial Internacional de Alimentacion SA* - C-106/89

²⁸¹ *Internationale Handelsgesellschaft mbH v Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel* – C-11/70

²⁸² Lásd előző l.j.

A másik döntést a német alkotmánybíróság hozta ezzel az ügygel kapcsolatban. E döntés szerint, amíg az Európai Uniónak nincsen egy alapjogi katalógusa, azaz a közösség nem vesz kikényszeríthetően és garantálhatóan figyelembe alapjogi szempontokat, addig a német alkotmánybíróság bizony felül fogja vizsgálni ilyen szempontból az Európai Unió jogát.²⁸³

Tény, hogy egy évtizeddel később a német alkotmánybíróság megváltoztatta az álláspontját és az úgynevezett *Solange II* ügyben²⁸⁴ megállapította, hogy az Európai Gazdasági Közösség joga 1986-ban már elég garanciát tartalmaz az alapjogok tekintetében. Ekkor még a garanciát az EU Bíróságának gyakorlata jelentette, mivel az Európai Unió Chartája csak jóval később lépett hatályba.

Az alkotmányos vita tehát, részint, megoldódni látszott. Az Európai Unió olyan magas szinten garantálja az alapjogok érvényesülését, hogy az egyes tagállami alkotmánybíróságok számára nem indokolt az EU jogának felülvizsgálata, akkor sem, ha az a nemzeti alkotmányokban rögzített jogokat érinti. Azonban ezt a vitát nyilvánvalóan az egyes tagállamokon belül kell lefolytatni, hiszen a német alkotmánybíróság döntése orientálhat ugyan más tagállami alkotmánybíróságokat, amikor erről a kérdésről gondolkodnak, de kényszerítőleg nem hathat azokra.²⁸⁵

Így az EU és különösen annak Bírósága, valamint a tagállamok között van egy folyamatos feszültség, mivel az Unió alkotmányos rendje nem egyezik meg tökéletesen az egyes tagállamok alkotmányos rendjeivel. Ezen bizonyos alkotmánybíróságok túljutottak és elfogadták magukkal szemben az EU Bíróságának szupremáciáját. Ez a folyamat azonban nem zajlott le minden tagállamban teljes körűen. Ráadásul, ahogyan láthattuk, a pálfordulást a német alkotmánybíróság esetében a *Solange I* és a *Solange II* döntés között, úgy nincsen kizárva a későbbi fordulat sem esetleg éppen a német alkotmánybíróságnál vagy bármely más tagállam alkotmányos testületénél.

Vannak is erre utaló jelek. Például a *Honeywell* ügyben²⁸⁶ a német alkotmánybíróság már a mellett foglalt állást, hogy bizonyos esetekben mégiscsak felülvizsgálja az Európai Unió

²⁸³ Ez a híres *Solange I* döntés: I: BVerfGE 37, 271.

²⁸⁴ *Solange II*: BVerfGE 73, 339.

²⁸⁵ Például a francia Conseil d'Etat nem ismerte el az EU jog elsőbbségét a francia alkotmányossággal szemben. Lásd erről a kérdéskörrel bővebben: CRAIG, Paul-DE BURCA, Gráinne (2011): *EU Law. Text, Cases and Materials*. Oxford. 268-301.

²⁸⁶ BVerfG, 2 BvR 2661/06, 2010. július 6.

jogát.²⁸⁷ Ezek az esetek a következők: (a) Ha alapjogot érint az ügy, (b) ha az EU hatáskör túllépéséről lehet szó, (c) és ha az ügy a nemzeti alkotmányos identitást érinti.²⁸⁸

Az úgynevezett Európai elfogatóparancs ügyben²⁸⁹ alkalmazta is a testület az EU jogának felülvizsgálatát. Az alapul fekvő ügyben egy amerikai állampolgár ellen adott ki Európai elfogatóparancsot Olaszország. Az olasz büntetőeljárás szabályoknak megfelelően az érintett személyt a távollétében ítélték el. A német büntetőeljárás szabályok és alapjogi dogmatika szerint azonban alapjogot sért az olyan büntetőeljárás, amelyben a terhelt nem védheti meg magát a bíróság előtt. Erre hivatkozva a német alkotmánybíróság nem engedélyezte az amerikai állampolgár kiadatását Olaszországnak, annak ellenére, hogy ezt egy Európai Unió jogi norma kényszerítőleg így szabályozta.²⁹⁰

A fejezet kérdése ezen a ponton csatlakozik a vitához:²⁹¹ Jelent-e elég védelmet az Európai Unió joga a tagállamok alkotmányos identitása tekintetében? Meg tudja-e egyáltalán határozni az EU Bírósága, hogy miben rejlik az egyes tagállamok alkotmányos identitása?

A történeti kontextusból tehát azt olvashatjuk ki, hogy az egyes tagállamok eleinte elkötelezettek voltak az EU jogának elsőbbsége mellett, de aztán megértették, hogy ez csak akkor működhet, ha az EU joga is megfelelő garanciát tartalmaz a polgárok alkotmányos jogainak védelméhez. Még később az is felmerült, hogy az alkotmányos garanciák bizonyos szegmenseit egyszerűen nem képes megfelelően szem előtt tartani az Európai Unió joga. Ezek közül az egyik az alkotmányos identitás. Az identitás ugyanis éppen azért különleges, mert minden tagállamban egyedi és a tagállami szuverenitásba beágyazott. A fentebb idézett EUSz 4. és 5. cikkei éppen arra mutatnak rá, hogy az Unió egy olyan egység, amely tiszteletben tartja a nemzetek identitását. Ebből az ellentmondásból keletkezik a jogi feszültség. Az identitás ugyanis, mivel minden esetben egyedi, *kilóg* az egységességből.

²⁸⁷ A fejezet elkészültekor még nem volt lehetőség vizsgálni az úgynevezett PSPP ügyet, de ennek utólagos beemelése nem változtatna a disszertáció szempontjából releváns következtetéseken. Az ügghöz lásd pl: JAKAB András - SONNEVAND Pál (2020): *The Bundesbank is under a legal obligation to ignore the PSPP Judgment of the Bundes-verfassungs-gericht*. <https://verfassungsblog.de/the-bundesbank-is-under-a-legal-obligation-to-ignore-the-pspp-judgment-of-the-bundesverfassungsgericht/>

²⁸⁸ CRAIG, Paul-DE BÚRCA, Gráinne. (2011) 273.

²⁸⁹ 2 BvR 2735/14, 2015. december 15.

²⁹⁰ Ehhez és az ügy történeti háttéréhez lásd angol nyelven: SARMIENTO, Daniel (2016): *The German Constitutional Court and the European Arrest Warrant: The latest twist in the judicial dialogue*. <http://eulawanalysis.blogspot.hu/2016/01/the-german-constitutional-court-and.html>

²⁹¹ Nincsen arra lehetőség a jelen tanulmányban, hogy az alkotmányos identitás és az Európai Unió jogának minden részlete ismertetésre kerüljön. Ezt a munkát elvégzi: DRINÓCZI Tímea (2016): *Az alkotmányos identitásról. Mi lehet az értelme az alkotmányos identitás alkotmányjogi fogalmának?* MTA Working Papers, 2016/15. http://jog.tk.mta.hu/uploads/files/2016_15_Drinoczi.pdf

Sok ügynek kell még addig keresztülmennie a tagállami alkotmánybíróságokon és az Európai Unió Bíróságán, hogy a felmerülő kérdésekre megnyugtató elméleti választ adhassunk. A jelen tanulmány egy magyar vonatkozású ügyet fog elemezni annak érdekében, hogy ebben az egy ügyben született következtetésekkel hozzájáruljon a tudományos vitához és a magyar jogalkalmazás esetleges kérdéseihez valamint a disszertáció kutatási kérdéseihez.

VII.3. A kvóta mechanizmusa

2015 tavaszán-nyarán olyan mértékű – nagyobb részt humanitárius célú – migrációs hullám érte el Európát, amely alapvetően megváltoztatta az Unió hozzáállását az irreguláris migrációhoz, ahogyan erről a korábbi fejezetekben már többször is esett szó. A változás nem volt előreláthatatlan, és természetesen társadalmi-politikai okai voltak. A Magyar Tudományos Akadémia egy tanulmánykötetben bemutatta,²⁹² hogyan zajlott le ez a jelentős léptékű nemzetközi társadalmi folyamat. A jelentősebb menekülteket kibocsátó országok, úgy, mint Szíria, Irak, Afganisztán, Szudán, Szomália, gyakorlatilag folyamatosan bocsátották ki a menekülteket és ezek a kibocsátási hullámok, illetve a fontosabb irreguláris migrációs útvonalak változásai együtt vezettek oda, hogy 2015 nyarán Magyarország is komoly átmenő forgalmat bonyolító országgá vált.²⁹³

Fontos kiemelni ebből a folyamatból, hogy nem minden személy volt jogosult a nemzetközi védelemre azok közül, akik a humanitárius migrációs hullámmal vagy azt követően irregulárisan érkezett meg az Európai Unióba.

A nemzetközi védelemnek az alapvetően két szintje létezik az uniós jogban,²⁹⁴ amely szinteket jelenleg a Kvalifikációs Irányelv szabályozza.²⁹⁵ E jogszabály szerint, menekült, a *harmadik ország olyan állampolgára, aki faji, illetőleg vallási okok, nemzeti hovatartozása, politikai meggyőződése avagy meghatározott társadalmi csoporthoz való tartozása miatti üldöztetéstől való megalapozott félelme miatt az állampolgársága szerinti országon kívül*

²⁹² CSUKA Gyöngyi és TÖRÖK Ádám (2015): *Az Európába irányuló és 2015-től felgyorsult migráció tényezői, irányai és kilátásai - A Magyar Tudományos Akadémia Migrációs Munkacsoportjának elemzése*. MTA. Online elérhető: <http://mta.hu/data/cikkek/106/1060/cikk-106072/europabairanyulo.pdf>

²⁹³ Uo.10-20.

²⁹⁴ Az ideiglenes védelem szabályozását most nem számítjuk ide: A Tanács 2001/55/EK irányelve (2001. július 20.) 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, OJ L 212

²⁹⁵ Az Európai Parlament és a Tanács 2011/95/EU irányelve (2011. december 13.) a harmadik országbeli állampolgárok és hontalan személyek nemzetközi védelemre jogosultként való elismerésére, az egységes menekült- vagy kiegészítő védelmet biztosító jogállásra, valamint a nyújtott védelem tartalmára vonatkozó szabályokról, OJ L 337

*tartózkodik, és nem tudja, vagy az üldöztetéstől való félelmében nem kívánja annak az országnak a védelmét igénybe venni; vagy olyan hontalan személy, aki korábbi szokásos tartózkodási helyén kívül tartózkodva a fenti okoknál fogva nem tud, vagy az üldöztetéstől való félelmében nem akar oda visszatérni, és akire a 12. cikk nem vonatkozik.*²⁹⁶ Kiegészítő védelembe vett személy, az *olyan harmadik országbeli állampolgár vagy hontalan személy, aki nem minősül menekültnek, de akivel kapcsolatban megalapozott okokból azt kell feltételezni, hogy származási országába, illetőleg hontalan személy esetében a korábbi szokásos tartózkodási helye szerinti országba való visszatérése esetén [(i) halálbüntetés kiszabása vagy végrehajtása-, (ii) kínzás vagy embertelen, illetve megalázó bánásmód vagy büntetés alkalmazása-, (iii) nemzetközi vagy belső fegyveres konfliktushelyzetekben felmerülő megkülönböztetés nélküli erőszak következtében polgári személy életének vagy testi épségének súlyos és egyedi fenyegetettsége] tényleges veszélyének lenne kitéve; valamint akire a 17. cikk (1) és (2) bekezdése nem vonatkozik*²⁹⁷, és nem tudja vagy az ilyen veszélytől való félelmében nem kívánja ezen ország védelmét igénybe venni;

A fogalom meghatározásokból látszik, hogy az Unió jog - amely kötelező erővel érvényesül a tagállamokban is²⁹⁸ - összhangban a nemzetközi humanitárius joggal,²⁹⁹ a humanitárius katasztrófák előtt menekülőkre koncentrált ebben a migrációs válságban. Ez azzal a mellékhatással is járt, hogy több személy megpróbált visszaélni ezekkel a humanitárius státuszokkal, illetve az ezekhez kapcsolódó védelemmel és így próbált meg az Európai Unióba jutni.³⁰⁰ A túlnyomó többség azonban egészen biztosan olyan országokból

²⁹⁶ A 12. cikk a kizáró okokat tartalmazza. Ezek a következők: (i) ha az adott személyt már nemzetközi védelemben részesített az ENSZ erre jogosult szakosított szerve [tipikusan az ENSZ palesztin menekülteket segélyező ügynöksége (UNRWA)], (ii) ha más jogcímen vált jogosulttá a befogadó országban az állampolgárokkal egy szintű védelemre, (iii) béke elleni, háborús, vagy emberiség elleni, az ilyen bűncselekményekről rendelkező nemzetközi okmányokban meghatározott bűncselekményt követett el, (iv) menekültként történő befogadását megelőzően súlyos, nem politikai bűncselekményt követett el, (v) az ENSZ céljaiba és elveibe ütköző cselekményekben bűnös.

²⁹⁷ Itt is a kizáró okokat találjuk, amelyek némileg eltérnek a menekültkénti elismerést kizáró okoktól: (i) béke elleni, háborús, vagy emberiség elleni, az ilyen bűncselekményekről rendelkező nemzetközi okmányokban meghatározott bűncselekményt követett el, (ii) súlyos bűncselekményt követett el, (iii) az ENSZ céljaiba és elveibe ütköző cselekményekben bűnös.

²⁹⁸ Ezeket a státuszokat Magyarországon a menedéjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény 7. és 12. §§. szabályozzák.

²⁹⁹ Elsősorban természetesen a menekültek helyzetére vonatkozó 1951. évi július hó 28. napján elfogadott egyezmény valamint a menekültek helyzetére vonatkozóan az 1967. évi január hó 31. napján létrejött jegyzőkönyv.

³⁰⁰ Ehhez lásd: ORBÁN Balázs (2017): *Menekült vagy menedék? Hallgassuk meg az ősök tanácsát!* Migrációkutató Intézet. <https://www.migraciokutato.hu/hu/2017/10/09/menekult-vagy-menedek-hallgassuk-meg-az-osok-tanacsat>

származik,³⁰¹ ahol fegyveres, háborús konfliktusok zajlanak és általános az a típusú üldöztetés, amellyel szemben a fentebb idézett jogszabályok védelmet kívánnak biztosítani.

Összességében azonban a menekültügyi rendszerek oly mértékben terhelődtek túl,³⁰² hogy az EU néhány tagállamában megingott a bizalom a menekültügyi rendszerekben és azok hatékonyságában. Ezek a folyamatok komoly társadalmi feszültségekhez vezettek bizonyos tagállamokban.³⁰³ Mindezek a tények elvezettek oda, hogy az Európai Uniónak egy rendkívüli mechanizmust kellett ahhoz életre hívnia, hogy a menedékjogi kérelmek által leterhelt tagállamok számára segítséget nyújtson.

A menedékjogi kérelmekért való felelősség kérdését általánosságban a Dublin III rendelet³⁰⁴ szabályozta az Európai Unión belül 2018-ban, azonban e rendelet elosztási mechanizmusai nem vették azt figyelembe, hogy mely tagállam milyen mértékben leterhelt az adott pillanatban menedékjogi kérelmekkel. E rendelet alapján, hiába volt például Magyarországon éppen 200.000 beadott menedékkérelem és Ausztriában csak 1.000, ha egy Ausztriában menedékjogért folyamodó személy családtagja már Magyarországon adott be korábban kérelmet, akkor a kevésbé leterhel tagállamból is a nagyobb mértékben leterhelt tagállamba kell vagy legalább is lehet átadni az adott személyt a kérelme elbírálására. Azaz, ez a mechanizmus tulajdonképpen az illetékesség vagy joghatóság meghatározására lett létrehozva és nem alkalmas az egyenetlen (akár szélsőségesen egyenetlen) menekültügyi terhek kompenzálására.³⁰⁵ A rendszer szükségszerűen torzít a külső schengeni határokkal rendelkező tagállamok terhére.

³⁰¹ Lásd ehhez az Eurostat 2016-ra vonatkozó adattábláját, amely azt mutatja, hogy melyik EU tagállamban mely országból származó személyek nyújtottak be legtöbb esetben menedékkérelmet: [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/File:Five_main_citizenships_of_\(non-EU\)_asylum_applicants,_2016_\(number_of_first_time_applicants,_rounded_figures\)_YB17.png](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/File:Five_main_citizenships_of_(non-EU)_asylum_applicants,_2016_(number_of_first_time_applicants,_rounded_figures)_YB17.png)

³⁰² A 2015-ös évben több, mint 1.200.000 első menedékkérelmet nyújtottak be az Unió tagállamaiban. Ez a szám öt évvel korábban még csak 200.000 volt. A benyújtott menedékkérelmek száma 2015 óta csökken. Lásd: Eurostat: [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/File:Asylum_applications_\(non-EU\)_in_the_EU-28_Member_States,_2006%E2%80%932016_\(thousands\)_YB17.png](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/File:Asylum_applications_(non-EU)_in_the_EU-28_Member_States,_2006%E2%80%932016_(thousands)_YB17.png)

³⁰³ A tanulmányunk tárgya miatt érdemes itt kiemelni Magyarországot, amihez lásd: SIMONOVITS Bori és BERNÁT Anikó (2016): *The Social Aspects of the 2015 Migration Crisis in Hungary*. TÁRKI. Online elérhető angol nyelven: http://www.tarki.hu/hu/news/2016/kitekint/20160330_refugees.pdf

³⁰⁴ Az Európai Parlament és a Tanács 604/2013/EU rendelete (2013. június 26.) egy harmadik országbeli állampolgár vagy egy hontalan személy által a tagállamok egyikében benyújtott nemzetközi védelem iránti kérelem megvizsgálásáért felelős tagállam meghatározására vonatkozó feltételek és eljárási szabályok megállapításáról, OJ L 180

³⁰⁵ Ehhez lásd: ROOTS, Lehte (2017): Burden Sharing and Dublin Rules – Challenges of Relocation of Asylum Seekers. *Athen Law Journal*. Online elérhető angol nyelven: <http://www.athensjournals.gr/law/2017-3-1-1-Roots.pdf>

Ezt az egyenetlenséget próbálta orvosolni az Európai Unió két jogi aktussal.³⁰⁶ Az Európai Unió Tanácsa (továbbiakban: Tanács) még 2015 szeptemberében életbe léptetett egy úgynevezett áttelepítési mechanizmust. Erre a Tanács számára az Európai Unió Működéséről Szóló Szerződés (továbbiakban: EUMSZ) 78. cikkének (3) bekezdése ad felhatalmazást, amely szerint, *ha egy vagy több tagállam olyan szükséghelyezettel szembesül, amelyet harmadik országok állampolgárainak hirtelen beáramlása jellemez, a Tanács a Bizottság javaslata alapján az érintett tagállam vagy tagállamok érdekében átmeneti intézkedéseket fogadhat el.* Ebből a felhatalmazásból fakadóan a Tanács minősített többséggel elfogadta a 2015/1523 határozatot, amely a nemzetközi védelem területén, Olaszország és Görögország érdekében elfogadott átmeneti intézkedések megállapításáról szól.³⁰⁷ Ez a határozat úgy rendelkezett, hogy 40 000 potenciálisan menedékkérő személyt – Olaszországból (24 000) és Görögországból (16 000) – más tagállamokba irányítsanak a tagállami szervek a következő két évben, hogy ott folytassák le az érintett menedékkérő személyek menekültügyi eljárásait. A határozat kifejezetten a tagállamok közötti szolidaritáson alapult, és a két említett tagállam megsegítését célozta.

Később az Európai Unió Bizottsága (a továbbiakban: Bizottság) arra tett javaslatot, hogy 120 000 személyt vegyen át a többi tagállam Olaszországtól (15 600), Görögországtól (50 400) és Magyarországtól (54 000). A Tanács ülésein a Bizottság javaslatait a tagállamok többször módosították. A legfontosabb módosítás azért történt, mert Magyarország nem kívánt a leginkább érintett tagállamok közé tartozni, és így az áthelyezés kedvezményezettje lenni.³⁰⁸

Ezt követően, mivel a korábban elfogadott határozatban rögzített mechanizmus nem bizonyult elég hatékonynak így egy újabb döntést hozott a Tanács azonos felhatalmazás alapján. Ez lett a Tanács (EU) 2015/1601 határozata.³⁰⁹ Az újonnan elfogadott határozat 2015. szeptember 25-én lépett hatályba és 2017. szeptember 27-ig kellett alkalmazni. A tagállamoknak a határozat alapján arra is lehetőségük volt, hogy amennyiben időközben a megelőzőnél nagyobb teher hárul rájuk, kérhették az áthelyezések ideiglenes felfüggesztését. Ezzel a lehetőséggel élt Svédország és Ausztria is.

³⁰⁶ A mechanizmusról és az azzal kapcsolatos jogvitáról részletesen lásd a disszertáció V. fejezetét.

³⁰⁷ A Tanács (EU) 2015/1523 határozata (2015. szeptember 14.) a nemzetközi védelem területén Olaszország és Görögország érdekében elfogadott átmeneti intézkedések megállapításáról, HL L 239.

³⁰⁸ Magyarország nem kívánta, hogy „frontországgá” nyilvánítsa a határozat, mert attól tartott, hogy ezzel hatalmas „hotspotok” jönnek létre a területén. Lásd erről a következő 2015. szeptember 22-i cikket: Magyarország *leszavazta* a *menekültkvótát*.
http://index.hu/kulfold/eurologus/2015/09/22/magyarorszag_leszavazta_a_menekultkvotakat/

³⁰⁹ A Tanács (EU) 2015/1601 határozata (2015. szeptember 22.) a nemzetközi védelem területén Olaszország és Görögország érdekében elfogadott átmeneti intézkedések megállapításáról, OJ L 248.

A határozat kiegészíti, és részben felülírja a korábban említett Dublin III rendeletet³¹⁰ és képes arra, hogy figyelembe vegye az egyes tagállamokra háruló menedéjkogi terheket.³¹¹

A relokációs határozat célja az volt, hogy a humanitárius válsághelyzet által leginkább érintett tagállamok helyzetét a már említett módon segítse, emellett azt is el kívánta érni, hogy a kiszolgáltatott helyzetben lévő potenciálisan nemzetközi védelemre szorulóknak számára biztosított legyen a nemzetközi egyezmények és az Európai Unió joga által garantált hatékony alapjogvédelem.

Ez volt az a mechanizmus, amelyet Magyarország olyannyira nem szeretett volna, hogy a disszertáció V. fejezetében részletesen bemutatott megsemmisítési eljárást kezdeményezett azzal szemben az Európai Unió Bíróságán. A jogszerűségi kérdések mellett, amelyek a következő fejezetben összefoglalásra kerülnek, Magyarország egyértelműen úgy vélte, hogy ez az áttelepítési rendszer ellentétes az alkotmányos identitásával. E miatt a jogvita miatt kitűnő példa ez a relokációs mechanizmus, azaz az ezt rögzítő Tanácsi határozat, arra, hogy megvizsgáljuk milyen ellentmondások lehetnek az Európai Unió joga és a magyar alkotmányos identitás között. Ehhez először át kell tekintenünk, hogy miért vélte Magyarország jogellenesnek ezt a határozatot az Európai Unió Bírósága előtt, hiszen ezzel tudjuk megismerni Magyarország érveit és azt, hogy mit gondolt ezek jogszerűségéről a Bíróság. Ezt követően meg kell azt is vizsgálnunk, hogy mit gondolt a kérdésről a magyar Alkotmánybíróság, hiszen ebből fognak kikristályosodni az alkotmányos identitás mozaikja. Csak ezt követően tudjuk majd levonni a következtetést a tekintetben, hogy milyen következményei lehetnek a vizsgált feszültséghez hasonló kollízióknak.

Összességében, a kvótamechanizmus a humanitárius célú migráció teherelosztását segítő intézkedés, amely nyilvánvalóan terheket ró azon tagállamokra, amelyek a szolidaritást segítő oldalán állnak. Ez önmagában még nem kapcsolódhat az alkotmányos identitáshoz, viszont a terhek itt olyan természetűek, hogy adott - harmadik-országbeli állampolgár - személyek ideiglenes, vagy a védelem deklarálása esetén, hosszabbra nyúló elhelyezésével járnak. Ezt a rendszert egyszerűsítette le a magyar politikai beszédmód és nevezte el tévesen betelepítésnek. Ez a fogalom elfedi a jogi precizitást, de rávilágít arra, hogy mi (volt)

³¹⁰ Aminek persze megvannak a maga korlátai. Ehhez lásd angol nyelven: AIDA (2017): *The Dublin system in 2016 Key figures from selected European countries*. https://s3.amazonaws.com/ecre/wp-content/uploads/2017/03/27170638/AIDA_2016Update_Dublin.pdf

³¹¹ Az eredeti mechanizmust angol nyelven ismerteti az azt kidolgozó Európai Bizottság. EUROPEAN COMMISSION (2015): *Fact Sheet Refugee Crisis – Q&A on Emergency Relocation*. http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-15-5698_hu.htm

Magyarország legfontosabb alkotmányos identitásból fakadó aggálya a mechanizmussal és így a határozattal szemben: az etnikai homogenitás, mint történetinek vélt tény megbontása. Ennek a kérdésnek a vizsgálatára rögtön rá is térünk az Alkotmánybíróság kapcsolódó döntésének elemzését követően, mivel a disszertáció III. fejezetében már bemutatásra került, az Európai Unió Bíróságának ítélete az áttelepítési kvótáról.

VII.4. Az Alkotmánybíróság 22/2016. (XII.15.) AB határozata

Az Alkotmánybíróság már a 3310/2016. (VI. 29.) végzésében is érintette a vizsgált kérdéskört, azonban e döntésében nem jutott el addig, hogy a fejezet szempontjából is releváns következtetéseket fogalmazzon meg. Az Alkotmánybíróság elutasította a magánszemélytől származó – az alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (Abtv.) 27. §-a alapuló - alkotmányjogi panaszt. Az indítványozó azt terjesztette az Alkotmánybíróság elé, hogy az a népszavazás, amelyben a véleménynyilvánítási joggal rendelkező polgárok tulajdonképpen dönthettek arról, hogy egyetértenek-e a II. fejezetben bemutatott kvótamechanizmus magyarországi alkalmazásával, tulajdonképpen sértette az ő jogát ahhoz, hogy jogállamban élhessen.³¹² Az Alkotmánybíróság kifejtette, hogy a Kúria döntése nem érinti az indítványozó egyéni, alaptörvényben rögzített jogait, mivel a jogállamiság kérdése ettől absztraktabb szinten merülhet fel.³¹³

Ezt követően, csak a 2016. november 30-i határozatában mélyedt el az Alkotmánybíróság abban, hogy mi a teendő, ha a relokációs mechanizmus ütközik a magyar Alaptörvénnyel.³¹⁴ Ez esetben az alapvető jogok biztosa terjesztett több kérdést az Alkotmánybíróság elé, amelyek azt feszegetik, hogy összeegyeztethető-e a Tanács 2015/1601 határozata az Alaptörvénnyel. Az alapvető jogok biztosa az első kérdésben meg is fogalmazza a legfőbb aggályát, amely a következő.

³¹² „A Kúria támadott, Knk.IV.37.222/2016/9. számú határozatával helybenhagyta a Nemzeti Választási Bizottság 14/2016. számú határozatát. Az NVB e határozatával az alábbi országos népszavazásra javasolt kérdést hitelesítette: „Akarja-e, hogy az Európai Unió az Országgyűlés hozzájárulása nélkül is előírhasa nem magyar állampolgárok Magyarországra történő kötelező betelepítését?” [2] 3310/2016. (VI. 29.) AB végzés

³¹³ Mindazonáltal a Kúria döntésének jogszerűségéhez lásd: POZSÁR-SZENTMIKLÓSY Zoltán (2016): A Kúria végzése a betelepítési kvótáról szóló népszavazási kérdésről. *Jogesetek Magyarázata 2016/1-2.*, 77-84. Online elérhető: <https://jema.hu/article.php?c=447>

³¹⁴ Ezt a döntést elemzi: KÉRI Veronika – POZSÁR-SZENTMIKLÓSY Zoltán (2017): Az Alkotmánybíróság határozata az Alaptörvény E) cikkének értelmezéséről. *Jogesetek Magyarázata 2017/1-2.*, 5-15. és DRINÓCZI Tímea (2017): *A 22/2016 (XII. 5.) AB határozat: mit (nem) tartalmaz, és mi következik belőle Az identitásvizsgálat és az ultra vires közös hatáskörgyakorlás összehasonlító elemzésben.* MTA Working Papers, 2017/1. http://jog.tk.mta.hu/uploads/files/2017_01_Drinoczi.pdf

„Az Alaptörvény XIV. cikk (1) bekezdésének a külföldiek csoportos kiutasítására vonatkozó feltétlen tilalma a más állam által végrehajtott jogellenes csoportos kiutasítás megvalósításához nélkülözhetetlen, a magyar állam szervei vagy intézményei által végrehajtott eszközselekményre is kiterjed-e, vagy csupán azokra az esetekre vonatkozik-e ez a tilalom, amikor a külföldinek kimondottan a magyar jogalkalmazó szervek közhatalmi aktusának következtében kell Magyarország területéről távoznia?”³¹⁵

Azaz, az alaptörvény-ellenességet az indítvány abban látja, hogy amennyiben Magyarország az áttelepítési mechanizmus keretében átvesz menedékkérő személyeket Görögországból vagy Olaszországból, úgy tevőlegesen hozzájárul ahhoz, hogy ezen államok megsértsék a külföldiek csoportos kiutasításának Alaptörvényben rögzített tilalmát.

Azt, hogy ez a jogi tényállás megvalósul-e, a Genfi Egyezmény rendelkezései alapján vizsgálta az Európai Unió Bírósága is.³¹⁶ A Bíróság nem találta egyezményesértőnek a mechanizmus. Természetesen az nincsen kizárva, hogy a magyar Alaptörvény szövegezéséből az Alkotmánybíróság más álláspontra juthat.

Az indítványozó alapjogi biztos, hosszan érvelt a mellett, hogy a nemzetközi jog szabályaiból az következik, hogy Magyarország a 2015/1601 Tanácsi határozat teljesítése esetén megsértené a külföldiek csoportos kiutasításának tilalmát, hiszen nem egyedi ügyekben hozott döntések alapján venne át olyan személyeket, akik nem feltétlenül szándékaiknak megfelelően (vagy legalább is nem kérelmükre) kerülnének áttelepítésre Magyarországra. Az Európai Unió Bírósága ezekre a típusú aggályokra a következő választ adta a fentebb ismertetett ítéletében. *„Márpedig az áthelyezési folyamat keretében a nemzetközi védelmet kérelmezőnek az egyik tagállam részéről a másikkal való átadása – kérelme ésszerű határidőn belül való megvizsgálásának biztosítása érdekében – nem tekinthető úgy, hogy az a valamely harmadik államba való visszaküldésnek minősül.*

Éppen ellenkezőleg, egy uniós szinten hozott olyan válságkezelési intézkedésről van szó, amelynek célja a Charta 18. cikkében foglalt menedékjog mint alapvető jog a Genfi Egyezmény tiszteletben tartása mellett való hatékony gyakorlásának biztosítása.”³¹⁷ Látható, hogy a Bíróság – az Egyezmény szövegéből fakadóan - nem is a csoportos kiutasítás szempontjából vizsgálja az aktust, hanem a visszaküldés szempontjából. Ebből a nézőpontból pedig a saját jogi koordinátarendszerében nem találta jogellenesnek a határozatot. Azonban ez

³¹⁵ A 22/2016 (XII.15) AB határozat [5].

³¹⁶ Lásd a jelen tanulmány III.4.

³¹⁷ Ítélet (33.lj) [342-343]

nem jelenti azt, hogy a kérdés ne vethetne fel alapjogi aggályokat. Sőt, éppen arra mutat rá, hogy valóban alkotmányjogi relevanciával bíró problémáról van szó.³¹⁸

Az indítványozó azt is kérte, hogy az Alkotmánybíróság vizsgálja meg, „[a]z Alaptörvény E) cikk (2) bekezdése értelmében jogosultak-e, illetve kötelesek-e a magyar állami szervek és intézmények az Európai Unióban megvalósuló államközi együttműködés keretei között hozott olyan intézkedések végrehajtására, amelyek ellentétesek a magyar Alaptörvénynek az alapvető jogok tartalmára vonatkozó rendelkezéseivel?”³¹⁹

E miatt a kérdés miatt elsődleges fontosságú az Alkotmánybíróság határozata a jelent tanulmány szempontjából, hiszen ennek keretében kellett azt megvizsgálnia az Alkotmánybíróságnak, hogy mi történik, ha egy uniós aktus Magyarországot érinti és ellentétes az Alaptörvénnyel.

Az Alkotmánybíróság áttekintette a tagállami alkotmánybíróságok joggyakorlatát ehhez a kérdéskörhöz kapcsolódóan³²⁰ és azt találta, hogy a legtöbb tagállam valamilyen módon fenntartja a jogot, hogy bizonyos kérdésekben felülvizsgálja az uniós aktusokat. A tagállami joggyakorlatok alapján az Alkotmánybíróság arra a következtetésre jut, hogy „*saját hatáskörében, erre irányuló indítvány alapján kivételes esetekben és ultima ratio jelleggel, azaz a tagállamok közötti alkotmányos párbeszéd tiszteletben tartása mellett vizsgálhatja, hogy az Alaptörvény E) cikk (2) bekezdésén alapuló hatáskörgyakorlás folytán sérül-e az emberi méltóság, más alapvető jog lényeges tartalma, vagy Magyarország szuverenitása (ide értve az általa átadott hatáskörök terjedelmét is), illetve alkotmányos önazonossága.*”³²¹

Az alkotmányos önazonosság sérelme, tehát az Alkotmánybíróság szerint, egy olyan indok lehet, amelyre alapozva nem idegen az európai alkotmányos rendszerektől az Európai Unió aktusainak a felülvizsgálata. E mellett, indirekt módon kapcsolódik a fejezethez is, hogy az Alkotmánybíróság is követi azt az európai alkotmányértelmezési vonalat, amely szerint az Unió hatáskör túllépéséhez kapcsolódó úgynevezett *ultra vires* esetekben³²² a tagállami alkotmánybíróságok szintén jogosultak az uniós aktusok felülvizsgálatára.

³¹⁸ Ennek igazolásához lásd az Emberi Jogok Európai Bíróságának angol nyelvű jogesetgyűjteményét. EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS (2018): *Collective expulsions of aliens*. http://www.echr.coe.int/Documents/FS_Collective_expulsions_ENG.pdf

³¹⁹ A 22/2016 (XII.15) AB határozat [12]

³²⁰ Uo. [34-46]

³²¹ Uo. [46]

³²² Ennek történetéhez lásd bővebben angol nyelven: CARLSTRÖM, Magnus (2002): *‘Out of Bounds’ – The Concept of Ultra Vires in Community Law*. University of Lund. <http://lup.lub.lu.se/luur/download?func=downloadFile&recordId=1556696&fileId=1564074>

Ezen a vonalon elindulva ugyanis az Alkotmánybíróság úgy rendelkezett, hogy a közös hatáskörgyakorlás nem sértheti Magyarország szuverenitását és nem járhat az alkotmányos önazonosság - azaz identitás – sérelmével sem.

Az alkotmánybíróság szerint ezek a legitim alkotmányos korlátai az uniós jog *betüremkedésének*. Ennek megerősítéséhez az Alkotmánybíróság utal az EUSz 4. cikkének (2) bekezdésére, amelyet az uniós jog bemutatásakor a jelent dolgozat is idéz. Mindezek alapján jut arra a következtetésre az Alkotmánybíróság, hogy „[a]mennyiben valószínűsíthető, hogy az Alaptörvény E) cikk (2) bekezdésén alapuló hatáskörgyakorlás folytán sérül [...] Magyarország szuverenitása (ide értve az általa átadott hatáskörök terjedelmét is), illetve történeti alkotmányán alapuló önazonossága, az Alkotmánybíróság erre vonatkozó indítványalapján, hatáskörei gyakorlása során vizsgálhatja, hogy a vélt sérelem valóban fennáll-e.”³²³ Azaz, ha a relokációs kvóta alkalmazása során ténylegesen felmerült volna, hogy az sérti a magyar alkotmányos identitást, úgy az Alkotmánybíróság eljárta volna ebben a kérdésben.

Fontos azt is tudni, hogy az Alkotmánybíróság kifejtette a határozatában, hogy mit tart legfontosabbnak Magyarország alkotmányos identitásában. A testület szerint ez „*nem statikus és zárt értékek jegyzéke, ugyanakkor több olyan fontos összetevője kiemelhető példálódzó jelleggel, amelyek azonosak a ma általánosan elfogadott alkotmányos értékekkel: a szabadságjogok, a hatalommegosztás, a köztársasági államforma, a közjogi autonómiák tisztelete, a vallásszabadság, a törvényes hatalomgyakorlás, a parlamentarizmus, a jogegyenlőség, a bírói hatalom elismerése, a velünk élő nemzetiségek védelme.*”³²⁴

Mindez alapján megállapítható, hogy ugyan a jelen ügyben a határozat magyarországi végrehajtásának hiányában nem állt elő olyan helyzet, amelyben az Alkotmánybíróság megvizsgálhatta volna a 2015/1601 tanácsi határozatnak az Alaptörvénnyel való összhangját, de az kiderült, hogy az ilyen típusú vizsgálatokra az Alkotmánybíróság – hasonlóan más tagállamok erre jogosított szerveihez - fenntartja magának a lehetőséget.³²⁵ Azonban nagyon fontos, amit Kéri és Pozsár-Szentmiklósy kiemelnek: „*Az E) cikken alapuló közös hatáskörgyakorlás*” rendkívül tág keretet határoz meg, amelybe adott esetben az uniós

³²³ A 22/2016 (XII.15) AB határozat [69]

³²⁴ Uo. [65]

³²⁵ Hogy a határozat végrehajtásával milyen konkrét nemzeti alkotmányos identitás elemek állhatnak szemben ahhoz lásd még: NÁDASDI-NAGY Anita és KÖHALMI Barbara (2017): Hungarian Constitutional Identity and the ECJ Decision on Refugee Quota. *Verfassungsblog*. <https://verfassungsblog.de/hungarian-constitutional-identity-and-the-ecj-decision-on-refugee-quota/>

*jogalkalmazás során hozott egyedi döntések is beleérthetők, így pontosan továbbra sem tudhatjuk, a jövőben mely uniós döntések kerülhetnek a testület elé.*³²⁶

Azt egyébként Dienes-Oehm Egon alkotmánybíró is érzékeli a párhuzamos indokolásában, hogy a határok ellenőrzésével, bevándorlással és menekültüggyel kapcsolatos szakpolitikák különösen alkalmasak lehetnek a jelenkori migrációs folyamatok eredményeképpen arra, hogy súrlódásokat produkáljanak a magyar Alaptörvény és az uniós jogrend között.³²⁷ Azt már csak a jelen fejezet teszi hozzá, hogy ez nagyban függ a kérdést értelmező alkotmánybírák megközelítésétől is. Alapvetően a menedékkérők emberi méltóságát szem előtt tartó uniós szakpolitikákat végrehajtó jogi aktusoknak nem szükségszerűen kell szembekerülni a tagállami alkotmányos identitásokkal. A jelen indítványozói kérdés esetében is lehetséges az a konkrét válasz, hogy amíg az áthelyezett menedékkérők alapjogai, emberi méltósága nem sérül, addig az adott jogi aktus nem sértheti a magyar Alaptörvényt.

További kérdésként merül fel a Stumpf István alkotmánybíró által a párhuzamos indokolásában megfogalmazott probléma. Milyen Abtv. szerinti eljárásban lehetne azt vizsgálni, hogy az egyes uniós aktusok végrehajtása alaptörvény-ellenes-e? „Az Alkotmánybíróság eljárásainak túlnyomó többségét jelentő alkotmányjogi panasz minden fajtája az Abtv. vonatkozó rendelkezései értelmében csak az Alaptörvényben biztosított jog sérelme esetén nyújtható be; olyan absztrakt alkotmányos értékekre, mint *«Magyarország szuverenitása»*, illetve *«történeti alkotmányán alapuló önazonossága»* ilyen indítvány – a jelenlegi törvényi keretek között – nem alapítható. Megjegyzem, hogy az Alkotmánybíróság eddig következetesen hivatkozott arra, hogy *«nem biztosít olyan alapjogot, amelynek sérelmére közvetlenül alkotmányjogi panaszt lehetne alapítani, az Alaptörvény E) cikke»*.”³²⁸ Azaz, lehetséges, hogy egy uniós aktus, valamilyen módon sérti a nemzeti alkotmányos identitást, de az egyelőre még bizonytalan, hogy egy konkrét aktust, amellyel kapcsolatban felmerül ennek gyanúja, vajon milyen eljárásban tud vizsgálni az Alkotmánybíróság.

Túl ezen az eljárásjogi kérdésen, két további kérdést vet fel a vizsgált Alkotmánybírósági határozat. (i) Mi is pontosan az alkotmányos identitás? (ii) Mi a következménye annak, ha erre alapozva Magyarország nem hajtja végre a rá kötelező erővel ható uniós jogot?

Az (i) kérdéshez kapcsolódóan ismét érdemes idézni Stumpf alkotmánybíró a párhuzamos indokolásában kifejtett álláspontját idézni, amely szerint „az Alkotmánybíróságnak

³²⁶KÉRI Veronika – POZSÁR-SZENTMIKLÓSY Zoltán, (296..lj) 15.

³²⁷ A 22/2016 (XII.15) AB határozat [82]

³²⁸ Uo. [100]

Magyarország alkotmányos önazonosságát az Alaptörvényből kiindulva, ahhoz hűen, az abban meghatározott keretek között kell érvényesítenie.” Ez a feladat még koránt sincsen elvégezve. A vizsgált határozattal éppen hogy csak elkezdődött ennek felgöngyölítése. Magyarország alkotmányos identitásának jövőbeni kidolgozása tehát nagyban függ attól, hogy mit talál meg ennek részeként az Alkotmánybíróság.

A (ii) ponttal kapcsolatban érdemes azt megjegyezni és zsinórmértékként szem előtt tartani, hogy az Európai Unió Bírósága a fentebb ismertetett ítéletében leszögezte, *„hogy a nemzetközi védelmet kérelmezők etnikai származásához kapcsolódó megfontolások nem vehetők figyelembe, amennyiben azok nyilvánvalóan ellentétesek az uniós joggal, különösen az Európai Unió Alapjogi Chartájának (a továbbiakban: Charta) 21. cikkével.*”³²⁹ Azaz, nem hivatkozható olyan alkotmányossági érv az Unió bírósága előtt, amely ellentétes lenne az Európai Unió Alapjogi Chartájával. Ez egy olyan támpont lehet, amely segíthet a magyar Alkotmánybíróságnak a nemzeti alkotmányos identitás későbbi kimunkálásában. További támpontként szolgálhat a jogtudomány művelői által meglehetősen erős kritikával fogadott cseh alkotmánybírósági ítélet az ún. Lándtova ügyben.³³⁰ A kritikai irodalom arra mutat rá, hogy az *ultra vires* aktusként minősítéssel lehetséges okszerűtlenül élni, ami hosszú távon erodálja a jogot.³³¹

Drinóczi – többek között - arra a következtetésre jut az Alkotmánybíróság határozatának elemzésekor, hogy *„[a]z alkotmányos identitás tehát – ha az érdemi bírói párbeszéd megvalósul – nem irányul az EU jog abszolút primátusának megtörésére, vagy legalábbis ez megfelelő értelmezéssel adott esetben biztosan elkerülhető.*” Ebben a mondatban nem csak az alkotmányos identitásnak az Európai Unió jogával való harmonizálhatósága, mint tény és mint célkitűzés a fontos, hanem az érdemi bírói párbeszéd is, amelynek folyamatosan zajlania kell a magyar Alkotmánybíróság és a luxembourgi bíróság között, valamint a magyar alkotmánybíróság és más tagállamok alkotmányos testületei között. E szempontból pedig nem csak a jogesetek számbavétele a kívánatos, hanem azoknak a kölcsönös figyelembe vétele és tiszteletben tartása is. Természetesen ez csak úgy működhet, ha a cél azonos mindegyik fórum számára az identitás megtalálásakor: az alapjogi garanciák megtartása és kiszélesítése és az *ultra vires* aktusok felelősségteljes kiszűrése.

³²⁹ Ítélet (32.lj) [305]

³³⁰ Cseh Alkotmánybíróság: 20. 3. 2007, Pl. 4/06

³³¹ Ehhez lásd angol nyelven: KOMAREK, Jan (2012): Playing With Matches: The Czech Constitutional Court's Ultra Vires Revolution, *Verfassungblog*. <https://verfassungsblog.de/playing-matches-czech-constitutional-courts-ultra-vires-revolution/>

VII.5. Következtetések

A fejezet azt találta, hogy a magyar alkotmányos identitás az irreguláris migráció szabályozása kapcsán is ütközhet az Európai Unió jogával és az ilyen esetekben az Alkotmánybíróság fenntartja magának a jogot, hogy ezt legalább is megállapítsa. Hogy egészen pontosan milyen elemeit fogja megtalálni egy ilyen helyzetben az alkotmányos identitásnak az Alkotmánybíróság, az még nem eldöntött kérdés. Egy ilyen elem lehet a normavilágossága migrációval kapcsolatban is, hiszen bizonyos uniós normák nem felelnek meg a magyar alkotmányosságban fontos szerepet betöltő normavilágosság sztenderdjeinek. A legtöbb esetben azonban ez olyannyira jogtechnikai problémának tűnik, hogy csak csikorogva szuszakolható be a nemzeti alkotmányos identitásunkba.

Könnyebben járható útnak tűnik, hogy a magyar Alaptörvény alapján olyan magasra teszi a magyar Alkotmánybíróság az alapjogi mércét, hogy azon elbukhatnak bizonyos uniós normák. Ahogyan a jelen ügyben láthattuk, nem volt teljesen elképzelhetetlen, hogy az áthelyezendő menedékkérők csoportos kiutasítással szembeni védelemére alapozva akadályozza meg az Alkotmánybíróság a 2015/1601. tanácsi határozat végrehajtását. Ez a megközelítés a jelen esetben végül gyakorlati okokból nem került megvizsgálásra, hiszen egyetlen személy sem került áthelyezésre Görögországból vagy Olaszországból Magyarországra.

A fejezet azt is találta, hogy az alkotmányos identitásra épülő aggály csak akkor lehet elég erős az Európai Unió jogával szemben, ha ténylegesen az áthelyezni kívánt menedékkérők alapjogait védi, de még ez esetben is az lehet a helyzet jogilag kívánatos feloldása, hogy a magyar állam határozott lépéseket tesz az érintett személyek alapjogainak minél magasabb szintű biztosításra. Ha erre nem képes, akkor lehet megfelelő ok - az alkotmányos identitásunk részeként - arra, hogy a menedékkérők alapjogainak védelme érdekében egy uniós norma Alaptörvénnyel való összeegyeztethetlenségét kimondja az Alkotmánybíróság. Ez az az út, amin a német alkotmányértelmezés is elindult már a nyolcvanas években.

Ami biztosan nem járható út, hogy olyan alkotmányos identitás elemeket talál meg az Alkotmánybíróság, amelyek idegenek, mind az EU Alapjogi Chartájában rögzített értékektől, mind az Emberi Jogok Európai Bíróságának gyakorlatától. Egy ilyen típusú lengyel beavatkozási érvelést nagyon keményen utasított el az Európai Unió Bírósága a bemutatott ítéletében. Az Alkotmánybíróság feladata a minél teljesebb körű és minél szélesebb

alapjogvédelem, ami minden emberi lényt megillet. Az alkotmányos identitásunk csak ezen a talajon bontakozhat ki jogszerűen. Ha az ebből fakadó mércét nem éri el az Európai Unió joga, akkor helye van annak, hogy a magyar Alkotmánybíróság közbeavatkozzon. Más esetekben a mozgástér leginkább az *ultra vires* esetekre korlátozódik.

Itt csatlakozik be a fejezet a disszertáció fő tézisébe: még ebben a kényes alkotmányos kérdésben is határai vannak a migrációs, irreguláris migrációt érintő szakpolitika alkotásnak és az ide vonatkozó alkotmányos értelmezésnek is. Mivel a migrációs jog szinte teljes egészében uniós hatáskör, így ezen a területen csak az a jogintézmény védhető, amelyik az Európai Unió Alapjogi Chartája által védett alapjogot olyan magas szinten védi, ami már megfelelő lehet az Európai Unió Bíróságának. Illetve ettől magasabb szint is elvárt, ha a hazai Alkotmánybíróság mércéi még magasabbak az (irreguláris) migrációban érintett személyek alapjogvédelmét illetően. Így van ez akkor is, ha az alkotmányos identitás pajzsa mögé próbálja rejteni a jogalkotó vagy maga az Alkotmánybíróság az egyes hazai jogintézményeket.³³²

A kutatási kérdésekre adható válaszok a fejezet alapján:

- a.) Az Európai Unió jogának része az alkotmányosság, amelynek a menedékjogi eljárásra vonatkozó jogalkotásban és jogalkalmazásban is érvényesülnie kell. Az esetben elemzett alkotmányos identáshoz valamiféleképpen kapcsolódó jogalkotás mégis ellentmondásba került az EU Alapjogi Chartájával, így az alkotmányossággal.
- b.) A vizsgált ügyben nem lehet egyértelműen megállapítani, mennyiben illeszkedett a migrációs jog elveihez a hazai jog, az EU joga és az Alkotmánybíróság jogértelmezése közötti eltérés miatt, mert a kvótamechanizmus keretében nem érkeztek menekültek. Ennek ellenére úgy tűnik, hogy ellentmondás rejlik az EU joga és a magyar alkotmányos identitás értelmezése között az érintett migrációs jogintézmény kapcsán.

³³²Lásd ehhez az elemzett jogvita után majd négy évvel előkerülő kérdés kapcsán: DEÁK Dániel (2022): Buta kérdésre nincs válasz. *Élet és irodalom*, 2022. január 14. 8. A szerző a 32/2021. (XII. 20.) AB határozatot elemzi. Az alkotmányos kérdés itt már nem a kvótamechanizmusról szól, hanem a tranzitóna eltörlésének menedékjogi következményeiről. A fejezet szempontjából viszont releváns, hogy az Alkotmánybíróság négy év múlva sem lépett fel egyértelműen az Európai Unió Bíróságának ítéletével szemben, azaz elfogadta, hogy az adott kérdésben az Unió jog és az Európai Unió Bíróságának alapjogi mércéi a migrációs szabályozás legitim korlátjaként szolgálnak.

VIII. Esettanulmányok: Magyarország és a hontalanság felszámolása, akadályok a védelembe vétel előtt³³³

VIII.1. Bevezetés

Az ENSZ Menekültügyi Főbiztossága 2014-ben indította útjára azt a 2024-ig tartó kampányát, amelynek célja a hontalanság felszámolása.³³⁴ A hontalan személyek helyzete olyan nemzetközi jogi és humanitárius kérdés egyszerre, amelynek megoldása 2014-ben realitásnak tűnt tíz éven belül. Vajon sikerült-e?³³⁵ Arra is rámutat a történeti áttekintés, hogy Magyarországon a hontalanság szabályozása is csak fokozatosan kapott kereteket. A jogalkotó sokféle irányban próbálta szűkebbre szabni a jogosultságot, de a nemzetközi emberi jogi és a hazai alkotmányos gyakorlat ennek képes volt egy darabig útját állni.

Az Alkotmánybíróság 14/2021. (IV. 23.) AB határozata jó apropó a hontalansági eljárás alkotmányos szempontú értékelésére. Ennek a határozatnak egyik kritikus pontja,³³⁶ hogy a nemzetközi jogi, Európai Unió összehasonlítást nem végzi el. E fejezet célja a keretek megtalálásához, hogy ezt a fájó hiányt legalább részben pótolja.

Ahhoz, hogy megérkezzünk ahhoz a ponthoz, ahonnan az elemzés elvégezhető, szükséges végigmenni az elmúlt néhány év hontalansághoz kapcsolódó *jogfejlődésén*. Szükséges áttekinteni, hogy az UNHCR által is megjelölt 2014-2024-es periódus napjainkig tartó időszakában a hontalansággal kapcsolatos nemzetközi jogi kötelezettségnek való megfelelés és emberi jog védelme miként fejlődött. Összegezve azt mondhatjuk, hogy csak bizonyos tekintetben fejlődött, több szempontból pedig visszafejlődött. Ezeket a változásokat és keretkereséseket kívánom áttekinteni a célul kitűzött jog-összehasonlításhoz, noha tisztában vagyok azzal, hogy ez csak egy pillanatfelvétel.

³³³ A fejezet önálló tanulmányként megjelent: SZABÓ Attila (2022): Hogy áll Magyarország a hontalanság felszámolásával? - Eljárásjogi akadályok a védelembe vétel előtt. *Közjogi Szemle*. 2022/2., 81-90.

³³⁴ UNHCR (2014): *Global Action Plan to End Statelessness: 2014 – 2024*. <https://www.unhcr.org/ibelong/global-action-plan-2014-2024/>

³³⁵ A UNHCR persze nem az eljárások fejlesztésétől várta a legnagyobb hatást, de Magyarország szempontjából a jelent tanulmány most csak ezt vizsgálja, mert ennek van aktualitása. A UNHCR kapcsolódó célját lásd: UNHCR (2017): *Global Action Plan to End Statelessness 2014–2024*. <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Global%20Action%20Plan%20to%20End%20Statelessness%20-%20Global%20Focus.pdf> 20-22.

³³⁶ SZABÓ Attila (2021): Statelessness: Right or Possibility? *Constitutional Discourse Blog*. <https://www.constitutionaldiscourse.com/post/attila-szabo-statelessness-right-or-possibility>

A fejezetben a hontalanság rövid, áttekintő jellegű bemutatása után a 6/2015. (II. 25.) AB határozat segítségével mutatom be, mi volt a hontalansági eljárás legnagyobb problémája a 2014-2024-es periódus kezdetén. Ezt követően a Sudita Keita ügy segítségével ábrázolom a jogi fejlődést és a hontalansági eljárás mögött megbúvó emberi jogokat. Majd az Alkotmánybíróság 14/2021. (IV. 23.) AB határozata ismertetése és kritikája után megvizsgálom, vajon más Európai Unió tagállamban mit jelent a hontalansági eljáráshoz való hozzáférés. A fejezet összefoglalójában levonom a lehetséges következtetéseket arra vonatkozóan, hogy a hontalanságot szabályozó jog keretei tisztábbak-e most, mint tíz évvel ezelőtt és ha igen, akkor mi járult hozzá ehhez a tisztázáshoz.

VIII.2. A hontalanok sérülékenysége ³³⁷

A hontalanok jogállása az 1954-es New York-i Egyezményvel³³⁸ (továbbiakban: Egyezmény) került be az emberi jogok körébe. Az Egyezménynek persze előzményei voltak: legutóbb Ujvári Blanka mutatta be részletesen, hogy az állampolgárság és az állampolgársághoz kapcsolódó nemzetközi jogi fejlemények szükségszerűen hozták magukkal a II. világháború után, a menekültjog mellett, a hontalansághoz kapcsolódó emberi jogi fejlődést is.³³⁹

Ujvári álláspontja szerint, az állampolgársággal kapcsolatos nemzetközi szintű jogfejlődés első állomása az Állandó Nemzetközi Bíróság 1923-as tanácsadó véleménye volt a tuniszi és marokkói állampolgársági ügyben. A Franciaországnak a marokkói és tunéziai gyarmatait érintő ügy következménye, hogy az állampolgárság megszerzésének és elvesztésének szabályait a szuverenitás egyik fontos alapköveként ismerték el a nemzetközi jogban. Ennek alapján kimondták, hogy *“az államalkotó lakosság jogi meghatározása minden egyes politikai közösség előjoga, melynek eszköze a nemzeti állampolgársági jogszabályalkotás.”*³⁴⁰

Ujvári a jogfejlődés következő lépéseként a Népszövetség égisze alatt elfogadott 1930-as Hága Egyezményt említi, amely az Állandó Nemzetközi Bíróság 1923-as döntése alapján nemcsak *“részletesen szabályozta az állampolgársággal kapcsolatos kérdéseket, [...] hanem*

³³⁷ A témához és annak irodalmához átfogó áttekintést nyújt: TÓTH Judit (2021): Külföldiek és hontalanok in JAKAB András – KÖNCZÖL Miklós – MENYHÁRD Attila – SULYOK Gábor (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia* (Alkotmányjogi rovat, rovatszerkesztő: BODNÁR Eszter, JAKAB András). <https://ijoten.hu/szocikk/kulfoldiek-es-hontalanok>

³³⁸ Az Egyesült Nemzetek Szervezete keretében New Yorkban, 1954. szeptember 28-án létrejött, a Hontalan Személyek Jogállásáról szóló Egyezmény. A magyar jogba átültette: 2002. évi II. törvény az Egyesült Nemzetek Szervezete keretében New Yorkban, 1954. szeptember 28-án létrejött, a Hontalan Személyek Jogállásáról szóló Egyezmény kihirdetéséről.

³³⁹ UJVÁRI Blanka (2022): *A hontalanság emberi jogi aspektusai - Különös tekintettel a hátrányos megkülönböztetésre.* https://jak.ppke.hu/uploads/articles/12332/file/Ujvari_Blanka_dolgozat.pdf

³⁴⁰ UJVÁRI: im. 27-28. o.

egyben kísérletet tett az állampolgárság nélküli állapot, azaz a hontalanság megelőzésére is,”³⁴¹ Ezt követte a progresszióban az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata, hiszen annak 15. cikkbe már explicite rögzíti az állampolgársághoz való jogot, mint alapvető emberi jogot. A Nyilatkozat elemzésekor Ujvári arra jut, hogy *“a Nyilatkozat 15. cikke a személyi hatályt tekintve értelmezhető akként, hogy az első bekezdés a hontalanok kapcsán alkalmazandó, míg a cikk második bekezdése kizárólag azon személyek kapcsán nyer értelmet, akik már rendelkeznek legalább egy állampolgársággal.”*³⁴²

A Nottebohm-ügy³⁴³ teszi érthetővé, milyen alapon áll az Egyezmény. Ujvári Goncalo Matias munkája alapján jut arra a következtetésre, hogy az ebben az ügyben kidolgozott valódi kapcsolat elve (ti. állam és állampolgára között) *“tulajdonképpen a kizárólagos nemzeti hatáskör elvének korlátjaként szolgál, mely a nemzetközi jogból ered, ami lényegében nem kizárólag negatív korlátozást jelent, [...] hanem pozitív korlátozásként is értelmezhető, azaz abban az esetben, ha fellelhető a valódi kapcsolat egy állam és egy adott személy között, úgy az adott személy jogosulttá válik a szóban forgó állampolgárságra és egyben védelemre is.”* Ebben az értelemben az 1955-ös ügyben tulajdonképpen az jelenik meg, amiről az egy évvel korábban elfogadott Genfi Egyezmény is rendelkezik: az állampolgárság mint alapvető emberi jog korábbi deklarációkon túlmutató valódi védelme.³⁴⁴

Az 1954-es Egyezmény ezt cizellálja. Molnár Tamás a következőképpen foglalja össze, hogy ez a dokumentum milyen védelmet hozott az állampolgárságuktól megfosztottak számára.

Fontos leszögezni, hogy az Egyezmény nem nyújtja azt a részletes szabályozást, amit az 1951-es, menekültek helyzetére vonatkozó egyezmény. Ez részben azért is van így, mert az 1951-es egyezmény gyakorlata folyamatos fejlődésen ment keresztül, míg az 1954-es egyezmény statikus állapotban maradt. Az Egyezmény ráadásul nem tartalmaz olyan szabályokat, amelyből következne a hontalanság megállapítását célzó eljárás mikéntje az egyes részes államokban. Ebből következik Molnár szerint, hogy a nemzetközi hontalansági jog évtizedekre feledésbe merült, míg a nem sokkal korábbi menekültjog gyakorlata és

³⁴¹ UJÁVÁRI: im. 29. o.

³⁴² UJÁVÁRI: im. 32. o.

³⁴³ Nottebohm Case (Liechtenstein v. Guatemala); Second Phase, International Court of Justice (ICJ), 6 April 1955 <https://www.icj-cij.org/files/case-related/18/018-19550406-JUD-01-00-EN.pdf>

³⁴⁴ Lásd ehhez általánosságban: GANCZER Mónika (2021) : „Állampolgárság” in JAKAB András – KÖNCZÖL Miklós – MENYHÁRD Attila – SÜLYÖK Gábor (szerk.): Internetes Jogtudományi Enciklopédia (Nemzetközi jog rovat, rovatszerkesztő: SÜLYÖK Gábor) 2021. <http://ijoten.hu/szocikk/nemzetkozi-jog-allampolgarsag> különösen [41]-[44]

alkalmazása virágzott.³⁴⁵ Ujvári is egyetért Molnárral abban, hogy az Egyezmény nem tekinthető a hontalansággal kapcsolatos problémák megoldásának.³⁴⁶

Az Egyezmény célja mindenesetre a hontalan – azaz *de iure* állampolgárság nélküli – személyek jogi védelme. Az Egyezményhez Magyarország 2001-ben csatlakozott, az abban rögzített védelmet Magyarországon a 2002. évi II. törvény az Egyesült Nemzetek Szervezete keretében New Yorkban, 1954. szeptember 28-án létrejött, a Hontalan Személyek Jogállásáról szóló Egyezmény kihirdetéséről garantálja. Az eljárást pedig, amelyben arról dönt a magyar állam, hogy ki az, akit hontalanként ismer el, a *harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi II. törvény* (továbbiakban: Harmtv.) 76-81/A. §§-i szabályozza.

Az Egyezményhez történő 2002-es csatlakozás és a következőkben vizsgálandó 2015-ös alkotmánybírósági határozat meghozatala közötti 13 évben egy lényeges dolog történt a hontalansági jog területén Magyarországon.

2002-ben Magyarország még fenntartást fűzött az Egyezmény 23. és 24. cikkéhez. A fenntartás lényege az volt, hogy a szociális ellátások, a munka és társadalombiztosítás terén “a Magyar Köztársaság úgy alkalmazza [az Egyezményben biztosítottakat], hogy a saját állampolgárokkal azonos elbánást az állandó belföldi lakóhely hontalan személyek számára biztosítja.” Azaz, belföldi lakóhely nélkül nem lehetett szociális és munkajogi biztonságban egy hontalan személy. Ezen az állapoton Magyarország a 2012. évi LII. törvénnyel változtatott, a következő indokolás alapján. “Az ENSZ Menekültügyi Főbiztossága a 2011-es évben különleges emlékévet ünnepelt. A szervezet megalakulásának 60. évfordulója mellett ebben az évben volt a menekültek helyzetére vonatkozó 1951. évi Genfi Egyezmény 60. évfordulója, a hontalanság eseteinek csökkentéséről szóló 1961. évi egyezmény 50. évfordulója, valamint Fridtjof Nansennek, a Népszövetség első menekültügyi biztosa születésének 150. évfordulója is. Az ünnepi évben újabb intenzív kampány indult – többek között – az 1954. évi és az 1961. évi hontalansági egyezményekhez történő csatlakozás, illetve az ahhoz fűzött fenntartások visszavonása érdekében.”³⁴⁷

³⁴⁵ MOLNÁR Tamás (2014): Remembering the forgotten: international legal regime protecting the stateless persons—stocktaking and new tendencies. *US-China Law Review*, 2014/7., 832-833.

³⁴⁶ UJÁVÁRI: im.111. o.

³⁴⁷ T/6947. számú törvényjavaslat az Egyesült Nemzetek Szervezete keretében New Yorkban, 1954. szeptember 28-án létrejött, a Hontalan Személyek Jogállásáról szóló Egyezmény 23. és 24. Cikkeihez fűzött nyilatkozat visszavonásáról. <https://www.parlament.hu/irom39/06947/06947.pdf>

Ezzel terjed ki a hontalanokat védő nemzetközi emberi jogi rezsim Magyarországra. Az Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság adatai alapján, ez soha nem jelentette nagyszámú ember védelmét. 2011 és 2021 között mindössze 111 hontalan személy kapott védelmet Magyarországon, ráadásul az elismert személyek száma csökkenő tendenciát mutat. 2021-ben csak négy fő kapott védelmet és 2022. március 31-ig pedig csak egy személy.³⁴⁸ Meg kell azonban azt is jegyezni, hogy magát a státuszt soha nem kérvényezték túl sokan, talán részben a lentebb bemutatandó okokból sem: 2010 és 2021 között mindössze 217 kérelmet regisztrált a hatóság. A legtöbbet, 50 darabot, 2012-ben. A kérelmek száma azóta fokozatosan csökken: 2021-ben mindössze hét darab került benyújtásra, 2022. március 31-ig pedig mindössze kettő darab.³⁴⁹

A nemzetközi joganyag átvételével tehát formálisan Magyarország részese a hontalanság felszámolásáért küzdő államoknak. A következőkben látni fogjuk, hogy ennek a programnak a sikeressége előtt azonban álltak és állnak eljárási akadályok.³⁵⁰

VIII.3. A 6/2015. (II. 25.) AB határozat

Magyarország csak a fentebb jelzett, 23. és 24. cikkhez kapcsolódó fenntartást fűzte a hontalansági egyezményhez,³⁵¹ azonban 2015-ig Molnár Tamás szerint volt még egy gyakorlatban érvényesülő akadály is a hontalansági eljárás lefolytatásának.³⁵²

2015. szeptember 30-ig, az Alkotmánybíróság általi megsemmisítésig, a Harmtv. 76. § (1) bekezdése a hontalansági eljárás megindítása feltételül szabta ugyanis a kérelmező számára a jogszerű tartózkodást. Ez az, amit Molnár *de facto* kizáró oknak nevez, hiszen nagyon kevés olyan személy van, aki Magyarország területén tartózkodva válik hontalanná. A többség számára Magyarország területére belépve nyílna meg annak a lehetősége, hogy hontalan

³⁴⁸ A közérdekű adatigénylés keretében megkapott adatok publikálásra kerültek itt: SZABÓ Attila (2021): *Magyarországon még hontalannak lenni sem egyszerű.* 2021. <https://qubit.hu/2021/02/24/magyarorszagon-meg-hontalannak-lenni-sem-egyszeru> A 2020-as és 2021-es adatok e tanulmány készítéséhez kerültek kiadásra. Ezek még máshol nem kerültek publikálásra.

³⁴⁹ A kérelmekre vonatkozó számok az OIF 2022. május 3-án a jelen kutatáshoz kiadott közérdekű adatai alapján kerülnek publikálásra.

³⁵⁰ Arra a jelen tanulmány nem tér ki, hogy nem csak a hontalansági eljárással kapcsolatban voltak és vannak akadályok, hanem a státuszt szerzett személyek jogainak biztosításával és integrációjával kapcsolatban is merültek és merülnek fel problémák. Ehhez lásd: MOLNÁR Tamás (2011): *A hontalan személyek jogállásáról szóló 1954. évi New-York-i Egyezmény és a magyar jog viszonya: illeszkedés vagy súrlódások? Nemzetközi jog és európai jog: az új metszéspontok. Ünnepi tanulmányok Valki László 70. születésnapjára.* 153-178.

³⁵¹ Lásd: https://treaties.un.org/pages/ViewDetailsII.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=V-3&chapter=5&Temp=mtdsg2&clang=en#13

³⁵² MOLNÁR Tamás (2014): *Statelessness determination procedure in Hungary. Asiel and Migrantenrecht* 2013/4:(5-6), 271-277.

státuszért folyamodjon, viszont az érintett személyeknek hontalanként, állampolgárság nélkül, nincsen útlevéle és/vagy vízuma, aminek segítségével jogot szerezhethetne a területen tartózkodásra.

Ujvári Blanka ugyanarra utal, amit Molnár Tamás 2013-as cikke megállapít, és amit igazolt az AB határozat is. Ujvári szerint

a Harmtv.-ben szereplő „jogszerű” kitéttel kapcsolatban a jogalkalmazó érdeemben egyébként sem vizsgálhatta a hontalanság megállapítása iránti eljárások során benyújtott kérelmeket, egészen egyszerűen a hontalanság természetéből fakadó jogi anomália következtében. Továbbá fontosnak tartom kiemelni, hogy habár a „jogszerű” kitétel a jogalkotó részéről eljárási szabálynak tűnhet első pillantásra, ugyanakkor alaposabb vizsgálat után egyértelművé válik, hogy a Harmtv. akkor hatályos szövege tulajdonképpen a hontalan személy fogalmát szűkítette oly mértékben, hogy ezzel ellehetetlenítette azt, hogy Magyarországon egyáltalán érdeemben megvizsgálhassa az eljáró hatóság a hontalanság megállapítása iránti kérelmet, így kizárta azt, hogy Magyarország hontalan státuszt biztosítson az állampolgárság nélküli állapotból eredeztethetően védelemre szoruló személyek számára.

Egyebek mellett megjegyzendő, hogy az 1954. évi Egyezmény 38. cikke rendelkezik az egyes cikkekre tett fenntartásokról, melyben megállapításra kerülnek azon rendelkezések, amelyekre fenntartást nem jelenthetnek be az egyezményt ratifikáló államok, amibe beletartozik a definíció értékű I. cikk is.³⁵³

Ujvári tulajdonképpen ugyanazt emeli ki az alkotmánybíróság határozatából, amit Molnár már korábban fontosnak tartott. Egyrészt azt, hogy a hontalansághoz való hozzáférés leszűkítésével tulajdonképpen a hontalanság, mint védelmi státusz válik elérhetetlenné az állampolgárság nélküli személyek jelentős része számára. Másrészt, Egyezmény keretében az államok rendelkeztek a fenntartásokról, és ezek között a fenntartások között Magyarország nem szerepeltette, hogy csak a területén már jogszerűen tartózkodó személyek számára kívánja biztosítani a védelmet. Az Alkotmánybíróság az alaptörvény-ellenességet az Alaptörvény Q) cikk (2) bekezdésével, azaz a nemzetközi joggal való összeegyeztethetlenség miatt állapította meg.

A hazai hontalansági eljárás több szempontból is úttörőnek volt tekinthető nemzetközi szinten. Az egyetlen jelentős problémát az Alkotmánybíróság megoldotta a 6/2015. (II. 25.)

³⁵³ UJÁVÁRI: im. 83. o.

számú határozatával. Molnár megemlíti azonban, hogy a hontalansági eljárás 2007. július 1-i megalkotása és a határozat megszületése között mindössze évi 10-50 kérelmező próbált e státusz révén nemzetközi védelemhez jutni.³⁵⁴ Ez az alacsony szám összhangban van a már említett, 2011-2020 között hontalanként elismertek számával. Mindez pedig felveti annak a kérdését, hogy vajon hány külföldi szerez tudomást a hontalansági védelemről, ha az Egyezményt nem ismeri. A kérdés 2015 előtt hipotetikus volt, 2015-öt követően pedig a szigorodó magyar határvédelem miatt gyakorlatilag elképzelhetetlen, hogy egy külföldi jogszerűtlenül tartózkodjon az ország területén. E tényezők miatt lehetséges, hogy sem az Alkotmánybíróság döntése előtt, sem azt követően nem jelentős az elismert hontalanok száma.

Az Alkotmánybíróságnak politikai szempontból nem volt nehéz dolga, hiszen egy olyan jogterületen hozta meg a döntését, ahol kevés az érintett.³⁵⁵ A döntésnek rövid- és középtávon nincsenek társadalmi következményei, mivel nem jut több személy védelmi státuszhoz. A 2015-ös döntés elvi tartalma azonban jelentős, mert utat nyitott ahhoz, hogy a hontalan emberek számára garantált jogokhoz hozzáférhessen bárki, aki Magyarország területén tartózkodik. Az akadályok azonban ezzel még nem hárultak el teljesen: kell egy tisztességes és hozzáférhető eljárás. A fizikai értelemben vett akadályokkal, az országba belépés nehézségeivel itt nem foglalkozom. A problémák e tekintetben ugyanazok, mint a menekültügyben: az országba nem lehet belépni irregulárisan, így az alapvető emberi jogokhoz való hozzáférés ellehetetlenül.³⁵⁶ A hontalansági eljárás azonban azok számára sem buktató nélküli, akik valahogyan mégis hozzáférnek, és ennek van jelentősége abból a szempontból, hogy Magyarország hogyan járul hozzá a hontalanság globális felszámolásához. Mielőtt azonban erre kitérnék, áttekintem az Emberi Jogok Európai Bíróságának (EJEB) az alkotmánybírósági határozathoz is kapcsolódó döntését.

VIII.4. Sudita Keita Magyarország elleni ügye

³⁵⁴ MOLNÁR Tamás (2016): The Hungarian Constitutional Court's Decision on the Compatibility of the Hungarian Statelessness Determination Procedure with International Law.

Hungarian Yearbook of International Law and European Law. 2016. The Hague, Eleven International Publishing, 600.

³⁵⁵ Rádásul az akkor hatályos "1698/2013. (X. 4.) Korm. határozattal elfogadott Migrációs Stratégia és az azon alapuló, az Európai Unió által a 2014-2020. ciklusban létrehozásra kerülő Menekültügyi és Migrációs Alaphoz kapcsolódó hétéves stratégiai tervdokumentum" alapelveként fogalmazta meg, hogy a magyar állam "a hontalanság eseteinek csökkentése mellett hathatós segítséget kíván nyújtani a hontalanok számára, önálló, magas szintű védelmet kínáló jogállással" Lásd: http://belugyalapok.hu/alapok/sites/default/files/MMIA_.pdf, 5.

³⁵⁶ Ehhez lásd: *AIDA: Country Report: Hungary*. 2020. https://asylumineurope.org/wp-content/uploads/2021/04/AIDA-HU_2020update.pdf, 19-27.

Felmerül a kérdés hogyan került az ügy a strasbourgi bíróság elé. Hiszen az Alkotmánybíróság megállapította az érintett kizáró norma alaptörvény-ellenességét. Sudita Keita 2002-ben érkezett Magyarországra, irregulárisan. Ezt követően többféle tartózkodási státuszban volt az országban, de csak 2010-ben folyamodott először hontalanként védelemért.³⁵⁷ A kérelmet két hónapon belül el is utasította a hatóság, egyrészt arra hivatkozva, hogy a kérelmező nem igazolta hitelt érdemlően a személyazonosságát, másrészt pedig arra, hogy nem jogszerűen tartózkodott Magyarország területén a kérelem benyújtásának pillanatában. Ez a második elutasítási ok vezetett végül az Alkotmánybíróság normakontroll-eljárásához.

Az alkotmánybírósági eljárásnak az eredményeként, az alapügyben hatáskörrel és illetékességgel rendelkező bíróság megállapította a kérelmező hontalanságát. A hatóság ezt a döntést megfellebbezte, ezért csak 2017 októberében emelkedett jogerőre Sudita Keita hontalan státusza. Innentől jogosult volt hontalanként az alapvető egészségügyi ellátásokra és munkavállalásra.

Keita úr ezt követően nyújtotta be a kérelmét az EJEB-hez, mivel a 2002 és 2017 között fennálló bizonytalan jogi helyzete olyan nehézségeket okozott az életében, amik miatt sérültek az EJEE-ben biztosított jogai. A kérelmében előadta, hogy a magyar jogi környezet miatt vele történtek sértették a 3. cikkben biztosított embertelen és megalázó bánásmód tilalmát, a 8. cikkben rögzített magán- és családi élet tiszteletben tartásához való jogot, a hatékony jogorvoslathoz való jogot és a diszkrimináció tilalmát. Arra is hivatkozott, hogy a magyar jogszabályi környezet nem felelt meg az 1954-es Hontalansági Egyezménynek, mivel a magyar Alkotmánybíróság által is nemzetközi jogot sértőnek ítélt szabály megakadályozta, hogy hontalanként elismerésre kerüljön. Mindennek következtében, 15 éven át nem tudott magáról gondoskodni, és nem tudott jogszerűen megházasodni sem Magyarországon.

Az EJEB 2020 májusában hozott döntésében³⁵⁸ megállapította az EJEE 8. cikk sérelmét.³⁵⁹ A bíróság nem előzmények nélkül hozta meg a döntését. Hoti Horvátország elleni ügyében³⁶⁰ már vizsgálta egy hontalan személy státuszához kötődő magán- és családi élethez kapcsolódó jogait. Ez alapján csak meg kellett ismételnie, hogy a magán- és családi élet tiszteletben

³⁵⁷ Nyilván nem független az előző fejezetben jelzett problémáktól, hogy nyolc évig nem kérelmezte ezt a státuszt.

³⁵⁸ Sudita Keita v Hungary, No. 42321/15, 2020. május 12.

³⁵⁹ Az ügy összefoglalóját lásd: MOLNÁR Tamás (2021): The Sudita Keita Versus Hungary Ruling of the ECtHR and the Right to Private Life of Stateless Persons - A Long Saga Comes to an End. *Hungarian Yearbook of International Law and European Law*. 2021/1., 279-289.

³⁶⁰ Hoti v Croatia, No. 63311/14, 2018. április 26.

tartásához való jogot sérti, ha a részes államok olyan jogszabályi környezetet teremtenek, amelyben az egyéneknek nincsen esélyük személyközi kapcsolatok létesítésére. Azt is kiemelte a bíróság, hogy az EJEE nem kötelezi a részes államokat annak engedélyezésére, hogy külföldiek számára tartózkodást biztosítsanak. Ám ha ezt megteszik – akár nemzetközi jogi kötelezettségüknek eleget téve – akkor tekintettel kell arra lenniük, hogy a területükön lévő egyéneknek joguk van az előzőek szerinti magán- és a családi élethez.

Az általános elvekből fakadóan pedig az következik az EJEB döntése szerint, hogy Magyarország megsértette Sudita Keita magán- és családi élete tiszteletben tartásához való jogát, hiszen 15 éven keresztül élt jogi bizonytalanságban. Az EJEB a kérelemmel összhangban megállapított, hogy ez idő alatt nagy részében nem volt számára elérhető egészségügyi ellátás, és hiába végzett el már Magyarországon nehézgépkezelői szakképzést, mégsem volt lehetősége munkavállalásra. A magánéleti viszonyait sem tudta rendezni, úti okmány, tartózkodási engedély vagy állampolgárság hiányában nem tudott házasságot kötni. Történt mindez úgy, hogy a kérelmező számára nem volt lehetséges semmilyen más államban a letelepedés, sőt az oda utazás sem. E tekintetben volt jelentősége annak, hogy a kérelmező *de facto* hontalanként tartózkodott Magyarországon a nélkül, hogy 2017-ig *de iure* elismerésre került volna.

Az EJEB megállapította a döntésében, hogy az Alkotmánybíróság 6/2015. (II. 25.) határozatáig a magyar jog sértette a Hontalansági Egyezmény alapelveit, és különösen annak 6. cikkét, amely szerint nem lehet a hontalan személyektől olyan feltételek teljesítését megkövetelni, amelyre ők státuszuknál fogva képtelenek. Az EJEB így kimondta, hogy lehetetlen a hontalanság iránti kérelem benyújtására jogosult személytől elvárni a jogszerű területen tartózkodást, hiszen állampolgárság (és így úti okmány) hiányában senki nem tud egy másik állam területére belépni.³⁶¹ Molnár Tamás megjegyzi Patrícia Cabral nyomán, hogy e tekintetben az EJEB a 6. cikk nyelvtani értelmezésén túlmenve, teleologikus értelmezéssel jutott erre a következtetésre. Molnár szerint ez önmagában nem probléma, de az már az ítélet hiányossága, hogy ennek indokait nem ismerteti részletekbe menően.³⁶²

A hazai jog szempontjából az EJEB megerősítette azt, amit az Alkotmánybíróság is felismert: nem jogszerű megakadályozni a hontalansági eljáráshoz való hozzáférést. Ezzel 2020-ra

³⁶¹ Molnár Tamás ezt tartja az ügy legerősebb novumának. Szerinte ezzel egyrészt az EJEB egy európai emberi jogi harmonizáció alapjait fektette le a hontalanság terén, másrészt pedig a különböző nemzetközi emberi jogi dokumentumokat hangolja össze a hatékony jogvédelem érdekében. Lásd MOLNÁR Tamás (2021) [341. lj]: 288-289.

³⁶² MOLNÁR Tamás (2021) [341. lj]:287.

lefektették annak a jogi alapjai, hogy a hontalansági eljárást hozzáférhetővé kell tenni a kérelmezők számára. Úgy tűnik, sikerült előre lépni a globális hontalanság felszámolásához vezető úton. Vizsgáljuk meg azonban, hogy milyen akadályok merültek fel mégis ezt követően.

VIII.5. Az Alkotmánybíróság 14/2021. (IV. 23.) határozatáról

2021-ben egy újabb eljárási akadály került az Alkotmánybíróság elé.³⁶³ 2019. január 1-én lépett hatályba a Harmtv. 78. § (1) c) pontja, amely szerint a hontalanság megállapítására irányuló kérelmet határozattal el kell utasítani, amennyiben a kérelmező tartózkodása sérti vagy veszélyezteti Magyarország nemzetbiztonságát. Ez a norma olyan kérdéseket vet fel, amelyeket az Alkotmánybíróság vizsgált is az elé kerülő ügyben.

Egy palesztin nemzetiségű személy hontalanként elismerésre irányuló kérelmét, 2017-ben, az Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság elutasította. A hontalansági kérelmet elbíráló hatóság arra hivatkozott, hogy a nemzetbiztonsági veszély megállapítására hivatott szervek (az Alkotmányvédelmi Hivatal és a Terrorelhárítási Központ) véleménye³⁶⁴ szerint, a kérelmező magyarországi tartózkodása nemzetbiztonsági veszélyt jelentene.

Az elutasító határozattal szemben a kérelmező jogorvoslattel élt, és az eljáró Fővárosi Törvényszék azt indítványozta, hogy az elutasítást lehetővé tévő Harmtv. 78. § (1) c) pontjával kapcsolatban, az eljáró bíróság, kezdeményezzen normakontrollt az Alkotmánybíróságon. A kérelmező hivatkozott arra, hogy a sérelmezett rendelkezés nincsen összhangban az Egyezményvel. Az Egyezmény 1. cikk, 2. bekezdése ugyanis taxatív jelleggel felsorolja, hogy milyen okokból lehet egy kérelmet visszautasítani. A felsorolásban nem szerepel a nemzetbiztonsági veszély.³⁶⁵

³⁶³ Ennek a fejezetnek a magva megtalálható angol nyelven a következő blogposztban: SZABÓ Attila (2021) [318. l.j.]

³⁶⁴ Az érintett szervek a 114/2007. (V. 24.) Korm. rendelet 165. § (1) bekezdése alapján szakhatósággként járnak el az eljárásban.

³⁶⁵ A jelen Egyezmény nem vonatkozik:

(i) olyan személyekre, akik jelenleg - az Egyesült Nemzetek Menekültügyi Főbiztosának kivételével - az Egyesült Nemzetek szerveitől vagy szervezeteitől védelemben vagy segélyben részesülnek, addig, amíg ez a védelem vagy segély fennáll;

(ii) olyan személyekre, akiket annak az országnak az illetékes hatóságai, melyben lakóhelyük van, olyan személyeknek ismertek el, mint akiket megilletnek az adott ország állampolgárságának birtoklásával járó jogok és kötelezettségek;

(iii) olyan személyekre, akiket illetően komoly okok állnak fenn annak feltételezésére, hogy:

a) a nemzetközi okmányokban megfogalmazottaknak megfelelően béke elleni, háborús vagy az emberiség elleni bűnöket követtek el;

Az Egyezményrel összhangban, a hontalansági eljárást szabályozó Harmtv. 2018. december 31-ig két esetkörben korlátozta a hontalansági elismerést. Egyrészt közvetlenül az Egyezmény 1. cikk 2. bekezdésének hatálya alá tartozó esetekre utalva, eleve kizárta az elismerést. Másrészt pedig abban az esetben, ha a kérelmező az állampolgárságát szándékosan, a hontalan státusz megszerzésének céljából szüntette meg.³⁶⁶

A harmadik, a nemzetbiztonsági veszélyhez kapcsolódó kizárási ok kapcsán a Fővárosi Törvényszék észlelte, hogy az nem vezethető le az Egyezményből és korlátozza a hontalansági eljárásához való hozzáférést. A bíróság a lehetséges nemzetközi jogsértés miatt az Alkotmánybírósághoz fordult az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény 32. § (1) és (2) bekezdése alapján. Indítványozta, hogy az Alkotmánybíróság állapítsa meg a Harmtv. 78. § (1) bekezdés c) pontja nemzetközi szerződésbe ütközését, a rendelkezést erre hivatkozva semmisítse meg, és rendelje el annak konkrét egyedi ügyben történő alkalmazási tilalmát.

Az Alkotmánybíróságnak abban kellett döntenie, hogy nemzetbiztonsági veszélyre való hivatkozással ki lehet-e zárni a hontalansági eljárásból Magyarország szerződésben vállalt nemzetközi kötelezettségeivel összhangban. A testület úgy érvelt, hogy azért van összhangban az Egyezményrel az új kizárási ok, mert az Egyezmény maga is hivatkozik a nemzetbiztonságra és a közrendre, amiért a részes államok visszautasíthatják az úti okmányok kiállítását a hontalanként elismert személyek részére.³⁶⁷ Illetve, egy másik helyen az Egyezmény arról is rendelkezik, hogy ezen okokra hivatkozva, a hontalanként elismert személyek kiutasíthatóak a védelmet nyújtó részes államból.³⁶⁸ Az Alkotmánybíróság azt is figyelembe vette, hogy az ENSZ Menekültügyi Főbiztosának a hontalanságról szóló 2. számú

b) a tartózkodási helyük államán kívül, mielőtt abba az államba bebocsátást nyertek, súlyos, nem politikai bűncselekményt követtek el;

c) az Egyesült Nemzetek céljaival és elveivel ellentétes cselekmények elkövetésében vettek részt.

³⁶⁶ A második esetkör nem szerepel az Egyezményben, de annak elemzésétől a jelen tanulmány eltekint. Az mindenesetre talán egy megkockáztatható hipotézis, hogy a rosszhiszemű vagy visszaélészerű joggyakorlás kiszűrése ez Egyezményből is levezethető lenne. Meg kell azonban jegyezni, hogy ezzel kapcsolatban a UNHCR útmutatója nem ad iránymutatást az Egyezmény értelmezéséhez. Lásd: UNHCR (2014): *Handbook on protection of stateless persons - Under the 1954 Convention Relating to the Status of Stateless Persons*. Geneva. https://www.unhcr.org/dach/wp-content/uploads/sites/27/2017/04/CH-UNHCR_Handbook-on-Protection-of-Stateless-Persons.pdf

³⁶⁷ Az Egyezmény 28. cikke szerint: *A Szerződő Államok a területükön jogszerűen tartózkodó hontalan személyek számára a területükön kívül történő utazás céljára úti okmányt állítanak ki, amennyiben a nemzetbiztonság vagy közrend kényszerítő okai mást nem követelnek [...]*

³⁶⁸ Az Egyezmény 31. cikk 1. bekezdése szerint: *A Szerződő Államok a területükön jogszerűen tartózkodó hontalan személyt csak a nemzetbiztonság vagy közrend okából utasíthatják ki.*

iránymutatása³⁶⁹ maga is rögzíti, hogy „[a] részes államok széles körű döntési jogkörrel rendelkeznek a hontalansági eljárás kialakításával és működésével kapcsolatban, mivel az 1954. évi Egyezmény nem rendelkezik ennek részleteiről”.³⁷⁰

Mindezek alapján, az Alkotmánybíróság úgy találta, hogy az addicionális eljárási feltétel nem érinti a hontalanság elismeréséhez való emberi jog lényegét. Az Alkotmánybíróság a normához ennek megfelelően, a következő alkotmányos értelmezést fűzte: “[...] amennyiben az eljáró hatóság a szakhatóság állásfoglalása alapján azt állapítja meg, hogy a kérelmező tartózkodása sérti vagy veszélyezteti Magyarország nemzetbiztonságát, a kérelmet eljárási okból, annak további vizsgálata nélkül kell elutasítani, hogy a kérelmező hontalannak minősül-e.”³⁷¹ Az Alkotmánybíróság szerint így a hontalansági kérelmet elbíráló hatóság nem is rendelkezhet a hontalanságról, amennyiben a szakhatóság ez elé nemzetbiztonsági veszélyre hivatkozva eljárási akadályt gördít.³⁷² Ez alapján a nemzetközi joggal összhangban lévő akadály alkalmas arra, hogy megakadályozza hontalanság megállapítását kérelmező személyek számára az eljáráshoz való hozzáférést. Ráadásul úgy, hogy az Alkotmánybíróság érvei nem teljesen meggyőzőek.

Az Egyezmény 28. és 31. cikkei nem abból a szempontból utalnak a nemzetbiztonsági veszélyre, hogy az alapot adjon az eljárásból való kizárásra. Az tény, hogy az Egyezményhez fűzött 2. számú iránymutatás alapján, a részes államok széles jogkörrel rendelkeznek a hontalansági eljárás kialakításával és működésével kapcsolatban, de ez nem szükségszerűen jelenti az eljárásból való kizárás szabadságát a részes államok számára. Az elismeréséből kizárásra vonatkozóan ugyanis az Egyezmény 1. cikk 2. bekezdése a fentebb ismertetett taxatív okokat sorolja fel, amely nem azonos az eljárásból kizárással. A 28. cikk és a 31. cikk az úti okmányokra és a hontalanként már védelembe vett személyek kiutasítására vonatkozó speciális szabályokat tartalmaznak, amelyek éppen – a *lex specialis derogat lex generalis* elv szerint – lerontják az általános szabályokat. Ebből pedig arra lehet következtetni, hogy az Egyezmény megalkotói és aláírói ezeket a szigorításokat csak erre a két specifikus esetre szerették volna alkalmazni.

³⁶⁹ UNHCR (2012): *A hontalanságról szóló 2. számú iránymutatás: eljárás annak meghatározására, hogy egy személy hontalan-e.* https://www.unhcr.org/hu/wp-content/uploads/sites/21/2016/12/2_guideline_statelessness_HUN.pdf 4. o.

³⁷⁰ Az Alkotmánybíróság 14/2021. (IV. 23.) határozata, [13].

³⁷¹ Az Alkotmánybíróság 14/2021. (IV. 23.) határozatának rendelkező része.

³⁷² Szakértői interjú készítése során Gyulai Gábor hívta fel arra a figyelmet, hogy az Alkotmánybíróság tulajdonképpen ezzel csak rávilágít az Egyezmény okozta bizonytalanságra. Nevezetesen arra, hogy a hontalanság egy vegyes, ténybeli és jogi helyzet is. Ténybelileg lehet valaki úgy is hontalan, hogy nem fér hozzá ahhoz az eljáráshoz, amiben ezt egy részes állam elismeri

Megvizsgálhatjuk olyan szempontból is, hogy az 1. cikk 2. bekezdése minden kizáró feltétele a múltra vonatkozik: ha a múltban elkövetett valamit az ott felsoroltak közül a kérelmező, akkor kizárható az eljárásból. A Harmtv. 78. § (1) c) viszont a jövőre vonatkozik, és ilyen módon hipotetikus jellegű: ha Magyarország területén tartózkodási jogot szerezne, akkor veszélyt jelenthetne. A hatóságok tehát projektálnak valamit, ami még nem következett be, legfeljebb a gyanúja áll fenn. Az Egyezmény ilyen jellegű, jövőre vonatkozó, az elismerésből kizárási okról nem rendelkezik. A 28. és a 31. cikkben is a múltra vonatkozó, vagy abból következő, ezért biztosan megállapítható nemzetbiztonsági veszély megléte esetén ad lehetőséget a részes államok hatóságainak arra, hogy az elismert hontalan úti okmányának kiállítását korlátozzák, vagy pedig őt a területükről kiutasítsák.³⁷³

Mindemellett, Magyarország az Egyezmény 2001-es aláírásakor fűzhetett volna a nemzetbiztonsági veszélyhez, mint kizáró okhoz kapcsolódó fenntartást, de ilyen fenntartással nem, csak a fentebb ismertetett, integrációs jellegűvel élt. A nemzetbiztonsági veszély, mint az Egyezmény által biztosított hontalansági elismerésből/eljárásból való kizárási ok így *de facto* fenntartásként működik. Ezzel pedig Magyarország sértheti a *pacta sunt servanda* elvet.

Az Alkotmánybíróság érvelése – mi szerint az eljárási ok nem érinti az anyagi jogot – tarthatatlannak tűnik. Teljesen kívül esik a kérelmező felelősségi- és hatókörén egy olyan eljárási feltétel teljesítése, amelyre a kérelmezőnek semmilyen ráhatása nincsen, és amivel szemben semmilyen érdemi jogorvoslattel nem rendelkezik. Ha ezt az eljárási korlátot alkalmazza a hatóság, a kérelmező képtelen hozzáférni az anyagi joghoz. Joga van, jogosultsága nincsen.³⁷⁴ Az Alkotmánybíróság döntése így a konkrét ügyben érintett kérelmezőt megfosztja attól, hogy hozzáférjen egy (itt konstitutív) eljáráshoz, amit számára nemzetközi egyezmény garantál, ha az elismerést (jogállást) nem is. Az (*ultra vires*) kizárási feltételt szabályozó jogszabályi hely megsemmisítése híján még számos kérelmező kerülhet hasonló helyzetbe.

³⁷³ Az ebben a bekezdésben foglalt gondolatot külön köszönöm Molnár Tamásnak.

³⁷⁴ Nem kívánok e helyütt a mellett érvelni, hogy az Egyezményben biztosított jog alapvető emberi jog lenne, de talán a nemzetközi jog által biztosított jelleg okán e nélkül is párhuzamot lehet vonni. Somody Bernadette szerint pedig "[a]z alapjogvédelem jogállami minimuma a klasszikus szerkezetű alapjogokhoz kapcsolódik, amelyek jogi úton alanyi jogokként kikényszeríthetők (tipikusan az első generációs alapjogok). Az alanyi jogosultság lényege, hogy a másik oldalon, vagyis az állam mint alapjogi kötelezett oldalán kötelezettséget keletkeztet, amely kötelezettség, vagyis az alapjog érvényesülése kikényszeríthető." Ezt a jellegű állami kötelezettséget képes blokkolni a joghoz való hozzáférést akadályozó eljárási feltétel. Lásd: SOMODY Bernadette – VISSY Beatrix (2021): „Az alapjogok védelme” in JAKAB András – KÖNCZÖL Miklós – MENYHÁRD Attila – SÜLYÖK Gábor (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia* (Alkotmányjogi rovat, rovatszerkesztő: BODNÁR Eszter, JAKAB András) <http://ijoten.hu/szocikk/az-alapjogok-vdelme>, [2].

A minősített adat védelméről szóló 2009. évi CLV. törvény biztosítja, hogy a Terrorelhárítási Központ és az Alkotmányvédelmi Hivatal által véleményben megállapított nemzetbiztonsági veszély okai és körülményei megismerhetetlenek maradjanak. A kérelmezőnek így nincsen arra lehetősége, hogy megtudhassa, mi az a nemzetbiztonsági veszély, amit a hatóságok neki tulajdonítanak, sem pedig arra, hogy ennek alaposságát egy független szerv előtt vitathassa. Az Alkotmánybíróság eljárásában ugyan nem a két szakhatóság eljárása volt a fókuszban, de érdemes lett volna arra is kitérni, hogy pontosan milyen eljárásban és milyen bizonyítási szabályok mellett állapítja meg a hatóság és a szakhatóságok a hontalansági eljáráshoz való hozzáférés akadályának meglétét. Ez a szabályozatlanság nem tűnt fel az Alkotmánybíróságnak, pedig ez a nem vizsgált eljárási részlet az, ami aztán az Egyezményben biztosított joghoz való hozzáférést megakadályozza.

Szükséges kitérni arra is, hogy az emberi jogi védelem biztosítása nem jelenti azt, hogy Magyarország ne tudna védekezni a nemzetbiztonsági veszéllyel szemben, mert amennyiben a hontalanság megállapítását kérelmező személy valóban veszélyezteti a nemzetbiztonságot, annyiban a vádemelés után bíróság elé lehet állítani, meg lehet azt vizsgálni, hogy van-e ténylegesen olyan, akár előkészületi szakban lévő bűncselekmény, amelyben bűnös. Ha igen, úgy a büntetőeljárási normáknak megfelelően meg lehet fosztani a szabadságától, és a nemzetbiztonságra való veszélyességének igazoltsága alapján a hontalansági kérelme érdemi elutasítása után, az Egyezmény 31. cikke szerint, ki is utasítható Magyarországról.

Érdemes megjegyezni, hogy az Alkotmánybíróság nem végzett nemzetközi vagy legalább európai uniós áttekintést arra vonatkozóan, vajon más államok miként alkalmazzák az Egyezményt, szűkítik-e nemzetbiztonsági okokra hivatkozva a hontalansági eljáráshoz való hozzáférést. Pedig egy ilyen összehasonlítás segítette volna meggyőzőbbé, hitelessebbé tenni az Alkotmánybíróság döntését.

Lehetnek olyan kérelmezők, akik ténylegesen veszélyt jelentenek a nemzetbiztonságra, ám adott az Egyezménnyel összhangban lévő módja, miként lehet az ilyen személyek okozta veszélyeket megelőzni, elhárítani. Ráadásul a büntetőjog területi hatálya miatt az ilyen helyzetek kezelhetők a megfelelő büntetőjogi és büntető eljárásjogi garanciák alkalmazása mellett is.

Az Alkotmánybíróság tehát úgy hagyott benne egy lényeges akadályt a hontalansági eljárásban, hogy az érvelése nem tűnik sziklaszilárdnak, és tág teret hagy a hatósági, szakhatósági önkénynek. Ezzel Magyarország visszalépett a 2015. február 25-e előtti szintre,

hiszen van ugyan hontalansági eljárásunk, de abból úgy rekeszthető ki valaki, hogy arra neki semmilyen befolyása nincsen. Lehet, hogy most egy fokkal jobb a helyzet, hiszen a 2015 előtti jogszabályi környezetben a legtöbb hontalanságot kérelmező képtelen volt a területen történő jogszerű tartózkodásra, így nem lehetett alanya az eljárásnak, míg most bárki hozzáférhet az eljáráshoz. Ám a hatóságoknak túlzottan széles a mozgástere, hogy a kérelmezőket nemzetbiztonsági veszélyre való hivatkozással kizárja az egész eljárásból. Ez jogi szempontból egy nehezen tartható állapot. 2015-ig a helyzet legalább átlátható volt, a jogbiztonsági szempontból világos volt, hogy kik vannak kizárva az eljárásból, és az is, hogy mit lehet a hozzáférés érdekében tenni.³⁷⁵ A mai helyzet viszont e szempontból sokkal problémásabb: a kérelmező nem ismerheti meg, hogy személy szerint miért, milyen bizonyítékok, körülmények alapján, mennyiben jelent veszélyt Magyarország nemzetbiztonságára, továbbá a döntést sem vitathatja valamely jogi kontrollt jelentő szerv előtt. Tekintettel erre, az eljáráshoz (és így a nemzetközi jog által garantált nemzetközi védelemhez) való hozzáférés korlátozottsága nem csökkent 2015 előtthöz képest, hanem csupán más jellegűvé vált. Azaz, nem vagyunk közelebb ahhoz, hogy a hontalanság globális felszámolásához Magyarország érdemben képes legyen hozzájárulni.

VIII.6. Eljárási standardok Európában

Az Alkotmánybíróság vajon mit látott volna más országokban? A nem teljesen koherens Egyezmény-értelmezés helyett mire juthatott volna, ha megvizsgálja, hogy más államok hogyan alkalmazzák, értelmezik az eljáráshoz való hozzáférést?

Az ismertetett, EJEB által felállított standard lényege, hogy nem lehet a hontalan személyektől olyan feltételek teljesítését megkövetelni a védelem megszerzéséhez, amelyre ők státuszuknál fogva képtelenek. Ez lehet a jogszerű területen tartózkodásra irányuló elvárás, de felmerül a kérdés, hogy egy nemzetbiztonsági szempontból veszélyesnek minősített hontalan személy képes lehet-e a veszélyességére vonatkozó állítást cáfolni úgy, ha arra nem áll rendelkezésére semmilyen eljárás. Persze ilyen helyzetben Magyarország saját állampolgára sem volna képes a szakhatósági állítást cáfolni, és így a nemzetközi védelem vonatkozó eljárásban az EJEB mércéjén elbukik a hatályos magyar korlátozás.

³⁷⁵ Az persze más kérdés, hogy életszerű lehetett-e bármely kérelmezőtől vagy potenciális kérelmezőtől elvárni, hogy útlevel hiányában bárhogy jogszerű tartózkodási címet szerezzen az eljáráshoz való hozzáférés érdekében. Nyilván nem lehetett volna az.

a.) Az Európai Unió joga³⁷⁶

Az Egyezménynek 2022. április 22-én 96 részes állama van,³⁷⁷ az Európai Unió tagállamai közül: Ausztria, Belgium, Bulgária, a Cseh Köztársaság, Dánia, Finnország, Franciaország, Görögország, Hollandia, Horvátország, Írország, Lettország, Luxemburg, Magyarország, Málta, Németország, Olaszország, Portugália, Románia, Spanyolország, Svédország, Szlovákia és Szlovénia tartozik ebbe a körbe. Ciprus, Észtország, Lengyelország és Litvánia viszont nem, így nehéz egységes eljárásban gondolkodni a tagállamok körében.

Az akadémiai szféra és az emberi jogokkal foglalkozó NGO-k nyomást gyakorolnak az Európai Unióra, hogy szabályozza valamilyen módon a hontalanságot.³⁷⁸ Ez jelenleg még nem valósult meg,³⁷⁹ de van az Európai Unió Bíróságának az uniós állampolgárság kapcsán olyan döntése, amely irányt mutathat a hontalanság megállapításával kapcsolatban is.

Ujvári a Rottmann ügy³⁸⁰ kapcsán jegyzi meg, hogy az *“hatalmas előrelépést jelentett annak tekintetében, hogy az állampolgársággal kapcsolatos belső jogi jogszabályok, ezáltal a hontalanság egyes aspektusai az Európai Unió Bíróságának hatásköre alá kerüljenek abban az esetben, ha azok érintik az uniós polgárság magját, ezáltal a Szerződések által biztosított alapszabadságok által nyújtott jogok gyakorlását. Ez az ítélet [...] előre is vetíthet esetlegesen egy olyan jövőbeli joggyakorlatot, mely a hontalanság eseteinek csökkentésére való törekvést ambiciózusabbá teszi az Európai Unióban.”*³⁸¹ Ujvári még két másik ügyet tekint át az Európai Unió Bíróságának gyakorlatából,³⁸² majd levonja ő is a következtetést: az eredetileg uniós tagállam állampolgárságától megfosztás érinti az uniós *acquis-t*, de ez nem segít abban, hogy a hontalansági eljárására vonatkozóan következtetéseket lehessen levonni. Azaz,

³⁷⁶ A témához átfogóan lásd: BERÉNYI Katalin (2018): *Addressing the anomaly of statelessness in Europe: An EU law and human rights perspective - Doctoral (PhD) thesis.* https://antk.uni-nke.hu/document/akk-uni-nke-hu/Statelessness_PhD%20dissertation_Katalin%20Berenyi_20180312.pdf különösen 138-151. o.

³⁷⁷ Lásd: https://treaties.un.org/pages/ViewDetailsII.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=V-3&chapter=5&Temp=mtdsg2&clang=en (2022.04.22.)

³⁷⁸ Lásd pl.: SWIDER, Katja (2014): Protection and identification of stateless persons through eu law. *Amsterdam Law School Legal Studies Research Paper No.* 2014/38. https://papers.ssrn.com/sol3/Delivery.cfm/SSRN_ID2464009_code1636539.pdf?abstractid=2464009&mirid=1 (2022.04.22.) 22-23. és GYULAI Gábor (2012): Statelessness in the EU Framework for International Protection. *European Journal of Migration and Law.* 2012/12. 279–295. https://www.statelessness.eu/sites/www.statelessness.eu/files/attachments/resources/Gyulai_Statelessness%20in%20the%20EU%20Framework%20for%20International%20Protection_2012.pdf (2022.04.22.) különösen: 293-295. o.

³⁷⁹ Ujvári: im. 55-57. o.

³⁸⁰ C-135/08. sz. ügy, Janko Rottman kontra Freistaat Bayern [ECLI:EU:C:2010:104]

³⁸¹ Ujvári: im. 60. o.

³⁸² A C-221/17. sz. ügy M.G. Tjebbes és társai kontra Minister van Buitenlandse Zaken. [ECLI:EU:C:2019:189] és a C-490/20 sz. ügy V.M.A. kontra Stolichna obshtina, rayon „Pancharevo“ [ECLI:EU:C:2021:1008] ügyeket.

bármennyire kívánatos lenne, jelenleg az EU joga nem nyújt a hontalansági eljárás kérdésében – az Alapjogi Kartában rögzítetteken kívül - igazodási pontot.³⁸³

b.) Néhány európai állam nemzeti joga

Berényi Katalin Európában tíz olyan államot talált, amely az Egyezmény alapján *sui generis* hontalanság elismerése iránti eljárást alakított ki: Franciaország, Grúzia, Magyarország, Olaszország, Lettország, Koszovó, Moldáv Köztársaság, Spanyolország, Törökország és az Egyesült Királyság. Ezek közül Magyarországon kívül Franciaország, Olaszország és Spanyolország tagja az Európai Uniónak. Ha azt vizsgáljuk, hogy melyek a legfontosabb viszonyítási pont a hontalansági eljárásnál, akkor erre a három államra érdemes fókuszálni, mert (i) részese az Emberi Jogok Európai Egyezményének is, amely alapján a Hoti és a ügyben lefektetett és a Sudita Keita ügyben megismételt standard rájuk nézve is irányadó; (ii) a hontalansági eljárás önálló, mint a magyar, így tisztábban vizsgálható a kérelmezők helyzete, mint a más státuszok elismerésére is alkalmazandó eljárások eseteiben; (iii) az Európai Unió politikai és jogi-alapelvei³⁸⁴ rájuk és Magyarországra is egyaránt vonatkoznak. Tehát, ezek az államok nagyjából ugyanabban a jogi koordinátarendszerben³⁸⁵ helyezkednek el, mint hazánk.

A kérdés az, hogy leszűkíti-e nemzetbiztonsági okból (vagy más hasonló okból) ez a három állam a hontalansági eljáráshoz való hozzáférést. Ha nem, akkor arra a következtetésre juthatunk, hogy Magyarország, ugyanabban a jogi koordinátarendszerben, az Egyezményt korlátozó módon alkalmazza a többi államhoz képest. Ez felveti a vállalt nemzetközi kötelezettségek (nem jóhiszemű) teljesítését (megsértését).

A három állam hontalansági eljárásának vizsgálatához a *European Network on Statelessness* hontalansági adatbázisát használtam. Az adatbázis 2022 elején frissült utoljára, 27 országot vet össze abból a szempontból, hogyan kezelik a hontalanságot.³⁸⁶ Magyarország esetében az

³⁸³ Ehhez és a tágabb kontextushoz lásd még: GYENEY Laura (2020): „Európai uniós polgárság” in JAKAB András – KÖNCZÖL Miklós – MENYHÁRD Attila – SÜLYÖK Gábor (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia* (EU-jog rovat, rovatszerkesztő: VÁRNAY Ernő, VARJU Márton, Horváthy Balázs) 2020. <http://ijoten.hu/szocikk/europai-unios-polgarsag> (2022.05.11.) különösen [20]-[24].

³⁸⁴ Különös tekintettel az Európai Unióról Szóló Szerződés [Hivatalos Lap C 326 , 26/10/2012 o. 0001 - 0390] 2. cikkére, ami szerint az Unió az emberi méltóság tiszteletben tartása, a szabadság, a demokrácia, az egyenlőség, a jogállamiság, valamint az emberi jogok – ideértve a kisebbségekhez tartozó személyek jogait – tiszteletben tartásának értékein alapul. Ezek az értékek közösek a tagállamokban, a pluralizmus, a megkülönböztetés tilalma, a tolerancia, az igazságosság, a szolidaritás, valamint a nők és a férfiak közötti egyenlőség társadalmában.

³⁸⁵ A koordinátarendszer részletesebb kifejtéséhez a menekültek integrációja kapcsán lásd: Szabó Attila (2019): Quo Vadis Integration Policy? (220. l.)

³⁸⁶ Lásd angolul a leírást: <https://index.statelessness.eu/about> (2022.04.22.)

adatbázis már a hontalanság definíciójának meghatározásánál jelzi, hogy 2019 óta egy kizáró klauzulát alkalmaz a nemzetbiztonságra veszélyesnek vélt személyek esetében.³⁸⁷

*Franciaországban*³⁸⁸ a hontalanság definíciója összhangban van az Egyezmény által használttal. A kizárólag kérelemre induló *sui generis* hontalansági eljárást a menekültügyért is felelős hatóság (OFPRA) folytatja le, mint Magyarország esetében. A személyes meghallgatás ugyan nem kötelező, de amennyiben indokolt, úgy lehetséges. A hatóságnak minden kérelmet érdemben meg kell fontolnia.

A francia eljárással kapcsolatban több problémát jelez az adatbázis, az ingyenes jogi képviselő hiányától, a határidő nélkül húzódó eljárásokon át, a gyakran túl általános elutasítási okokig. Ám olyan jellegű korlátozás nincsen a francia rendszerben, amely az eljáráshoz való hozzáférést szűkítené. Azaz, Franciaország esetében nem mutatató ki, hogy a magyarhoz hasonló nemzetbiztonságra hivatkozó vagy más hasonló jellegű vagy hatású korlátot állítana a hontalanságot kérelmezők elé.

*Olaszországban*³⁸⁹ az Egyezmény közvetlen hatállyal bír, és ezért nem merülhet fel a magyarhoz hasonló probléma. Ugyanakkor érdemes megemlíteni, hogy az eljárásért felelős olasz Belügyminisztérium a kérelmezéshez szükséges *tartózkodás* kitételt *jogszerű tartózkodásként* értelmezi, amivel leszűkíti az eljáráshoz való hozzáférést. Mivel ez jogértelmezési kérdés, így lényeges szempont, hogy a bíróságok ezt az értelmezést nem kötelesek követni. Tehát inkább az állapítható meg, hogy az olasz hontalansági eljárásban nem szűkül le olyan módon, önkényesen a hozzáférés, mint ahogyan a magyar szabályozás következtében leszűkülhet. Komoly probléma azonban az olasz eljárásban, hogy a bírósági szak előtt a kérelmezőket nem hallgatják meg.

Összességében az megállapítható, hogy az olasz eljárás lehetőséget ad a jogalkalmazónak a leszűkítésre, de annak alkalmazását a végrehajtó hatalomtól független bíróság megvizsgálja, és szükség esetén korrigálja.

*Spanyolországban*³⁹⁰ a definíció is okoz nehézséget a státusszal kapcsolatban, ugyanis az Egyezmény spanyol nyelvű változata nem egészen úgy szól, mint az angol (és a francia) nyelvű (amiből a magyart is lefordították). A magyar nyelvű változatban az 1. cikk 1. bekezdése szerint, „a jelen Egyezmény céljából a „hontalan személy” kifejezés olyan személyt

³⁸⁷ Lásd angolul: <https://index.statelessness.eu/country/hungary> (2022.04.23.)

³⁸⁸ Lásd angolul: <https://index.statelessness.eu/country/france> (2022.04.23.)

³⁸⁹ Lásd angolul: <https://index.statelessness.eu/country/italy> (2022.04.23.)

³⁹⁰ Lásd angolul: <https://index.statelessness.eu/country/spain> (2022.04.23.)

*jelent, akit egy állam sem tart saját joga alapján állampolgárának.*³⁹¹ A spanyol változat pontos fordításában nem szerepel a “*saját joga alapján*” fordulat.³⁹² Ebből pedig az következik a spanyol bíróságok számára, hogy a hontalan személy nem olyasvalaki, akinek nincsen állampolgársága, hanem olyasvalaki, akinek nincsen joga arra, hogy megszerezze valamely állam állampolgárságát. Ez pedig egy addicionális bizonyítási terhet jelent az eljárásban, hiszen azt is bizonyítani szükséges, hogy a kérdéses állampolgárság nem lenne megszerezhető a kérelmező számára. Mindemellett azt is érdemes megjegyezni, hogy a spanyol eljárás részleteit nem jogszabályok szabályozzák, hanem a joggyakorlat.

Az összehasonlítás összefoglalásaként megállapítható, hogy Olaszországban az eljáró hatóságok valamilyen módon megpróbálják leszűkíteni az eljáráshoz való hozzáférést, de ezt a bíróságok meg tudják akadályozni, így nem beszélhetünk az eljáráshoz való hozzáférés valódi leszűküléséről. A spanyol és a francia eljárással is vannak gondok, de a hontalansági eljáráshoz való hozzáférést ott nem érik korlátozások. Az természetesen az már más kérdés, hogy az eljárásba bejutás esetén milyen esélyei vannak a kérelmezőnek, hogyan alakulnak a bizonyítási terhek, és milyen garanciális elemek segítik a megalapozott döntéshez megszületését, azonban a jelen fejezet nem ezeket a kérdéseket hivatott vizsgálni.

Érdemes itt megemlíteni, hogy a nemzetbiztonsági veszélyre való hivatkozás nem jelenik meg ugyan a vizsgált államok hontalansági eljárásaiban, de az nem ismeretlen a nemzetközi humanitárius védelemmel kapcsolatban. Ahogyan Gruša Matevžič összegzi az ezzel kapcsolatos magyar, lengyel és ciprusi összehasonlító kutatásait, “[a] *nemzetbiztonságra való hivatkozás alapot teremt a kizárásra a nemzetközi védelmi státuszokból, vagy e státuszok visszavonására, a tartózkodási engedélykérelmek elutasítására vagy az engedélyek visszavonására vagy akár a kiutasításra és a migrációs őrizetek alkalmazására. Amikor valakit a nemzetbiztonságra veszélyesnek ítélnék, akkor ennek okai rendszerint minősített [megismerhetetlen] adatokon alapulnak.*”³⁹³ Tehát, ha nem is más hontalansági eljárásokból, de egyéb, nemzetközi jogon alapuló védelem megállapítására irányuló eljárásokból

³⁹¹ Az angol nyelvű változat szerint: *For the purpose of this Convention, the term “stateless person” means a person who is not considered as a national by any State under the operation of its law.*

³⁹² A spanyol nyelvű változat: *A los efectos de la presente Convención, el término “apátrida” designará a toda persona que no sea considerada como nacional suyo por ningún Estado, conforme a su legislación.* Szó szerinti magyar fordításban: *Ezen Egyezmény alkalmazásában a „hontalan személy” kifejezés minden olyan személyt jelöl, aki nem tekinthető jogszabályaival összhangban valamely állam állampolgárának.* A spanyol változat tehát kinyitja a lehetőséget az állampolgárság megállapítására irányuló jogszabályok felé is.

³⁹³ MATEVŽIČ, Gruša (2021): *The right to know - Comparative Report on Access to Classified Data in National Security Immigration Cases in Cyprus, Hungary and Poland.* Hungarian Helsinki Committee. <https://helsinki.hu/en/wp-content/uploads/sites/2/2021/03/Advocacy-Report-Right-To-Know.pdf> 3. (saját fordítás)

meríthetett a magyar jogalkotó. Mindamelllett a szakirodalom ezt is az adott egyezményt korlátozónak, így jogellenesnek tekinti. Matevžič arra jut ezzel kapcsolatban, hogy *“tulajdonképpen, Franciaországban, Németországban, Olaszországban, Portugáliában, Szlovéniában és Spanyolországban nincsen arra lehetőség, hogy azért ne ismertessenek jogi vagy ténybeli okot a felülvizsgálandó döntéshez, mert nemzetbiztonsági vagy közrendvédelmi ok merült fel. [...] Ezek a rendszerek, ezekkel az eljárásjogi garanciákkal, nem tűnnek olyannak, mint amelyek veszélyeztetik a tagállamok nemzetbiztonságának védelmét.”*³⁹⁴ Azaz, a szakirodalom szerint az jelenti a jogszerűségi problémát, ha a nemzetbiztonsági veszélyt nem kell igazolni jogi és ténybeli alapon is. Ha vannak is olyan jogrendszerek, amelyek a hontalansági eljáráshoz valamilyen módon hasonló eljárásokban nemzetbiztonsági okokra hivatkozva kizárják a kérelmezőket, azok nem olyanok, amelyeket érdemes átvenni, mert nem biztosítanak alapvető garanciális elemeket a kérelmezők számára. Sőt, ahogyan Gyulai Gábor arra külön felhívja a figyelmet,³⁹⁵ a menekültkénti védelem megállapításához irányadó UNHCR kézikönyv szolgálhat segítségül a hontalankénti elismerésekhez is. Ez pedig nem teszi lehetővé az államok számára, hogy bárkit pusztán a nemzetbiztonsági veszélyre hivatkozva kizárjanak az eljárásból.³⁹⁶

A másik megemlíthető körülmény, hogy egyéb, a részletes elemzésbe be nem került államok is alkalmaznak korlátozást a hontalansági eljáráshoz való hozzáférés tekintetében. Bulgáriában a korlátozás nagyon hasonló a 2015 előtti magyar korlátozáshoz: a jogszerű alap nélkül tartózkodó személyeket kizárják az eljárásból.³⁹⁷ Nagy-Britanniában pedig létezik a miénkhöz nagyon hasonló korlátozás: azokat a személyeket zárják ki az eljárásból, akik korábban bizonyos bűncselekményeket követtek el a hazájukban, illetve akik nem igazolják, hogy megpróbálták megszerezni vagy megújítani az állampolgárságukat az e tekintetben releváns állammal.³⁹⁸ Bár azt meg kell jegyezni, hogy ezek a kizárási okok egy bizonyítható múltra és nem egy feltételezett jövőre vonatkoznak és így inkább összhangban lehetnek az Egyezményvel.

Egy harmadik releváns információ pedig, hogy az Egyezmény értelmezését segítő úgynevezett *Geneva Conclusions* (Genfi Következtetések) 10. pontja kifejezetten úgy

³⁹⁴ Uo. 44. o. (saját fordítás)

³⁹⁵ A fejezethez készített szakértői interjú keretében.

³⁹⁶ NICHOLSON, Frances & KUMIN, Judith (2017): *A guide to international refugee protection and building state asylum systems*. UNHCR. <https://www.unhcr.org/3d4aba564.pdf> (2022.05.11.) különösen 106. o. A kézikönyv a menekültügyi eljárással kapcsolatban arra jut, amire jelen tanulmány is a hontalansági eljárással kapcsolatban.

³⁹⁷ Lásd angolul: <https://index.statelessness.eu/country/bulgaria> (2022.04.23.)

³⁹⁸ Lásd angolul: <https://index.statelessness.eu/country/united-kingdom> (2022.04.23.)

rendelkezik, hogy a méltányosság és a hatékonyság jegyében a részes államoknak jogorvoslatot kell biztosítaniuk, ha a kérelem elutasításra kerül. A szakértők által összeállított jogértelmezés nem különíti el e tekintetben az eljárási és anyagi jogi elutasításokat.³⁹⁹

Összességében tehát az mondható el, hogy a kiválasztott államok nem korlátozzák ugyan az eljáráshoz való hozzáférést, de más államok körében találunk a hontalansági eljáráshoz hasonló eljárásokhoz való hozzáférést közvetlenül vagy közvetetten korlátozó megoldást, akár nemzetbiztonsági alapon is. Nem tekinthető tehát egyedinek a magyar korlátozás, de a nemzetbiztonsági veszélyre való hivatkozás más államok esetében is csak akkor felel meg a jogállami standardoknak, ha az e tekintetben releváns tények és jogi érvek felülvizsgálhatóak egy független bíróság előtt.

VIII.7. Összefoglalás: a hontalanság szabályozásának keretei – dogmatikai fejlesztés?

Magyarország sokáig példamutatóan járt el a hontalan emberek védelmével kapcsolatban: mind az Egyezményhez való csatlakozás, mind a fenntartás visszavonása, mind pedig az Alkotmánybíróság 6/2015. (II. 25.) AB határozata segítette a hontalanság globális felszámolásához szükséges védelem biztosítását. Az eljárás könnyebben elérhető lett, bár azzal csak kevesen éltek, és így tényleges védelmet csak kevesen tudtak szerezni, az Egyezmény révén Magyarországon. Mindennek ellenére, a fejlődés látható volt. A Sudita Keita ügy is hozzájárult ahhoz, hogy a szabályok és kötelezettségek világosak legyenek: a védelem biztosítása, az eljárásba való beengedés, bizonyos esetekben a magán- és családi élet védelméről is szól.

Az Alkotmánybíróság 14/2021. (IV. 23.) AB határozata megakasztotta ezt a fejlődést: olyan feltételt hagyott benne a szabályozásban a testület, amellyel a jogalkalmazó, nemzetbiztonsági veszélyre hivatkozva önkényesen, jogorvoslat biztosítása nélkül is kizárhat kérelmezőket a hontalansági eljárásból. Tette ezt úgy, hogy az Egyezmény értelmezéséhez más államok szabályozását nem vizsgálta, noha máshol is érzékelhető törekvés, hogy nemzetbiztonsági vagy más okra hivatkozva kizárják a hontalanságot vagy más humanitárius védelmet kérelmezőket az eljárásokból. Ám ezek a törekvések nem vezethetők le az adott védelmet biztosítani szándékozó nemzetközi egyezményekből, így talán hosszabb távon eltűnnek.

³⁹⁹ „In order to ensure fairness and efficiency, statelessness determination procedures must ensure basic due process guarantees, including the right to an effective remedy where an application is rejected.” UNHCR (2010): *Expert Meeting Statelessness Determination Procedures and the Status of Stateless Persons - Summary Conclusions*. 2010. <https://www.refworld.org/pdfid/4d9022762.pdf> [10] Köszönöm Gyulai Gábornak, hogy erre felhívta a figyelmem!

Roszbabb esetben az adott egyezmények szövege vagy az ahhoz fűzött fenntartások fognak változni.

A hontalansági eljárás esetében sem a jogalkotó, sem pedig az Alkotmánybíróság nem keresett és így nem is talált igazolást nemzetközi gyakorlatból az eljárási út eltorlaszolásához. Ennek következtében pedig a hontalansági eljárásból jelenleg önkényesen kizárható bármely kérelmező.

A hontalansági eljárást szabályozó jogi keretek tehát fokozatosan alakultak. Ahogyan láthattuk, ezt nagyrészt egy progresszív jogalkotói szándék alakította, de a keretek kialakításában jelentős szerep jutott az EJEB-nek és az Alkotmánybíróságnak. Ezek az intézmények a keret kialakításához a nemzetközi emberi jogot használták. Az Emberi Jogok Európai Egyezménye és az Egyezménye nélkül a magyar szabályozási keret nem olyan lenne, mint amilyen jelenleg. Az persze igaz, hogy ha az Alkotmánybíróság erősebben ragaszkodna az Egyezményhez és annak más államok által kialakított gyakorlatához, akkor ez a jelenlegi keret is változhatna. Az azonban a disszertáció szempontjából mindenképpen megállapítható, hogy a hontalansági eljárás kereteinek kialakítása sem a magyar jogalkotó hatásköre, hanem azt a nemzetközi emberi jog keretei határozzák meg. Ezek a keretek viszont olyan természetűek, hogy utólag, esetjogon keresztül csiszolják ki a rendszert. Nem először találkozunk ezzel a típusú folyamattal a disszertáció során.

IX. fejezet: A civilek szerepe a magyarországi migrációs jog fejlesztésében

IX. 1. Bevezető a fejezethez

A dolgozat harmadik tartalmi egységében azt vizsgálom, hogy a civil, jogvédő szervezetek miként tudtak hatni a vizsgált időszakban, 2015-2020 között, a migrációs jog alakulására. Valójában két kutatási kérdésre keresem a választ:

- a.) A (hazai) civil jogvédő szervezetek a vizsgált öt évben milyen hatást gyakoroltak a migrációs jogra, ez jogfejlesztést, a jog érvényesülésének monitorozását vagy kikényszerítését jelent-e inkább, esetleg mindegyiket?
- b.) Lehet-e a jogalkotó vagy a jogalkalmazó kezébe olyan eszközöket adni, amelyek a nemzetközi vállalatoknak a nemzeti jogban való tényleges érvényesülését, a jogi normák harmonizálását jobban szolgálja, minimalizálva a migrációs jogi normák közti konfliktusokat? Az eszközök mennyiben fokozzák a szuverén (ön)korlátozását?

Elsőként meghatározom a fogalmakat, bemutatom a területen releváns hazai szereplők közül azokat, amelyeket vizsgálni tudtam, és példákat mutatok be arra vonatkozóan, hogy milyen jogalapon és milyen tevékenységet fejthetnek ki a hazai civilek, ha szeretnék befolyásolni a migráció jogi szabályozását. Arra vonatkozóan is mutatok példákat, hogy a migrációs jogon belül milyen területek azok, amelyek a civil szervezetek fókuszába kerülhetnek.

A fejezet a második részében azt mutatja meg, hogy a hat esettanulmányhoz kapcsolódóan, vajon aktívak voltak-e a hazai civil szervezetek, a tevékenységük mire irányult és milyen csatornákon keresztül. A módszertani korlátok között arra is igyekszem rámutatni a fejezetben, milyen eredménye volt a civil szervezetek törekvéseinek.

A harmadik rész pedig az érintett civil szektor önreflexióját vizsgálja, és azt, hogy a kormányzati szereplők hogyan reagálnak az erőfeszítéseikre. Ennek rekonstruálásához három hazai szereplőt kerestem meg interjúzás céljából. A Menedék - Migránsokat Segítő Egyesület, a Magyar Helsinki Bizottság vállalta az interjút, de Migrációkutató Intézet többszöri megkeresésre sem reagált. Így valójában csak a kormányzat szakpolitikájával szemben kritikus Magyar Helsinki Bizottság és a részben kritikus Menedék - Migránsokat Segítő Egyesület

véleményét, szempontjait tudtam rögzíteni. A kormányzati politikát inkább támogató Migrációkutató Intézet véleményét és szempontjait illetően koncepcióm az volt, hogy ez a formáció is hatással lehet a kormányzati szakpolitikákra, hiszen szigorúbb (az államérdekre, közérdekre, szuverenitásra, stb. az érintett személyek alapjogaival szemben fokozottan hivatkozó) szempontokat javasolt megfontolásra. Ez nem sikerült feltárnom pontosan.⁴⁰⁰

E tartalmi egység megvizsgálja, vajon a civil törekvések tudatosan irányulnak-e a migrációs jog fejlesztésére, befolyásolására, vagy csak szervezeti önérdékeket követnek. Ha igen, akkor milyen célból teszik ezt, és hogyan reagálnak az esetleges eredményekre. Másfelől, mit kezd a jogalkotó e törekvésekkel: miként veszi figyelembe az egyesülési jogból és más alapjogokból fakadó kötelezettségeit, a civilek jogvédő munkáját korlátozó vagy segítő jellegűnek látja-e a migrációs jog alakításában.

A fejezet zárásaként összegzem a megállapított tényeket, a feltárt és kategorizált/lehetséges civil szerepeket, és azokat a javaslatokat, amelyek a hatékony, jogállami keretek között folytatott jogfejlesztést célozzák, választ adva a fentebb megfogalmazott kérdéseimre.

IX.2. Civil szervezetek és a migráció: szereplők és szerepek

A civil szervezeteket az egyesülési jog keretein belül értelmezem.⁴⁰¹ A disszertáció két különböző szintet különböztet meg a civil szervezeteken belül: a.) a nemzetközi civil szervezetek szintje, b.) a hazai civil szervezetek szintje.

Tevékenységük szerint szintén ketté lehet osztani a migrációs kérdésekkel (is) foglalkozó civileket: a.) az egyik csoportba azok a szervezetek sorolhatóak, amelyek a céljuk megvalósítása érdekében kizárólag együttműködnek az állammal, b.) azok, amelyek az együttműködés mellett konfrontációt is vállalnak a magyar állammal szemben. Ebben a mátrixban a szervezetek tevékenysége szerteágazó lehet még a migrációs kérdéseken belül is, de erre később visszatérek.

a.) *A nemzetközi-hazai felosztás.* Az egyesülési jogról, a közhasznú jogállásról, valamint a civil szervezetek működéséről és támogatásáról szóló 2011. évi CLXXV. törvény (továbbiakban: civil törvény) szerint nemzetközi civil szervezetről akkor beszélünk, ha több országban fejti ki a tevékenységét [2. § 13. pont]. A dolgozat szempontjából a

⁴⁰⁰ Sajnos a megkeresésre nem válaszoltak, így nem tudjuk, hogy valódi befolyásuk mekkora.

⁴⁰¹ Lásd ehhez: DOJCSÁK Dalma: „Egyesülési jog” in JAKAB András – KÖNCZÖL Miklós – MENYHÁRD Attila – SULYOK Gábor (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia* (Alkotmányjog rovat, rovatszerkesztő: BODNÁR Eszter, JAKAB András) <http://ijoten.hu/szocikk/egyesulesi-jog> (2021).

jogszabály megközelítése jól alkalmazható, és nem szükséges, hogy a jogszabály további felosztását vizsgáljuk, mert nincsen jelentősége (a migrációs jogra, szakpolitikára ható vagy hatni kívánó civil szervezet helyi, területi vagy éppen országos minősítésű-e).

b.) A nemzetközi civil szervezetek esetében érdemes még egy distinkciót tenni. A nemzetközi jog által létrehozott szervezetek és az ezekhez (pl. az ENSZ-hez vagy az Európai Tanácshoz) kapcsolódó szervezetek formálisan se nem kormányzati szervezetnek tekinthetők, se nem civil szervezet, mert nem alulról szerveződő, a polgárok egyesülési és a véleménynyilvánítási joga alapján létrejövő szervezetek.⁴⁰²

Dilemmát jelent, hogy a migrációban érintett vándorok képviselte érdekében a nemzetközi szervezetek (például a United Nation High Commissioner for Refugees, az International Labour Organization vagy az International Organization for Migration) is rengeteg fontos lépést tesznek, és igyekeznek autonóm módon működni, alapító okiratuk, missziójuk szerint. Ebben hasonlítanak a civilekhez, de a nemzetközi jog által létrehozott vagy abból származtatott szervezetek mozgásterét a diplomácia és az államok érdekei, anyagi és erkölcsi hozzájárulása befolyásolja elsősorban.

Ezzel kapcsolatban idézhető a Magyar Helsinki Bizottság magyarázata. *“Sokszor nem tudhatjuk biztosan, mi és meddig szolgálja leginkább a közösség érdekeit (a gazdasági növekedés vagy a környezetvédelem, a szabadságjogok vagy a biztonság, az erős állam vagy a kis állam, a piac vagy a társadalmi mérnökösködés stb.). A civil szervezetek sem birtokolják a bölcsék követ. Az viszont minden tisztességesen működő, valódi NGO-ról elmondható, hogy elhatározott szándéka az általa feltételezett közjó feltétlen szolgálata.”*⁴⁰³ A közjóra törekvés mást jelent egy nemzetközi jog által mozgatott szervezet esetében és mást egy olyan szervezet esetében, amely a polgárok egyesülési és véleménynyilvánítási jogából született meg. Az első esetben a közjó mikéntje végső soron a nemzetközi szervezetek mögött álló államokon múlik, a második esetben pedig a civil szerveződés mögött álló polgárokon, nem állami szereplőkön.

A közjó értelmezése hatalomfüggő, ahogy a közérdek, közcél is. Ezért a civileknél bevett megkülönböztetés, hogy definiálható-e vagy sem, mely társadalmi csoport, réteg képviselét, támogatását akarják megvalósítani a meg lehetőségen általános, így nem mindenki számára

⁴⁰² Ehhez lásd: NAGY Ádám - NIZÁK Péter - VERCSEG Ilona (2014): *Civil társadalom - Nonprofit világ*. Új Ifjúsági Szemle Alapítvány, Budapest. 13-36.

⁴⁰³ MAGYAR HELSINKI BIZOTTSÁG (2023): *Mi az NGO jelentése? Milyen típusú NGO-k vannak?*
<https://helsinki.hu/ngo-jelentese/>

elérhető közjóhoz képest.⁴⁰⁴ Például a Magyar ENSZ Társaság a legáltalánosabban az ENSZ megismertetését, céljainak népszerűsítését minden lakos számára közvetíteni akarja, míg a Csongrád megyei Vakok és Gyengénlátók Egyesülete a nevében szereplő csoport reprezentációját szolgálja elsődlegesen. Az MHB képviselője részéről megfogalmazott célkitűzés mögött a jogvédelemre szorulóknak szolgálata áll, ami nagy általánosságban a jogállami közjó része. Ugyanakkor az IOM vagy a Menedék Egyesület abban közös, hogy bár más-más eszközökkel, szintéren és autonómia-formában, alulról vagy felülről jövő reprezentációs megoldásokkal, de egy jól azonosítható társadalmi csoport ügyeit, érdekeit, jogait képviselik. Ugyanakkor éppen e kettő közti eltérések mértéke magyarázza, hogy az IOM a befogadó-kibocsátó-tranzit államok érdekeit is be tudja csatornázni a tevékenységébe, míg a MHB és a Menedék Egyesület aligha.

Mindez magyarázza, hogy a továbbiakban azokkal a hazai és nemzetközi civil szervezetekkel foglalkozom, amelyek a vándorok érdekeinek képviselésére törekcszenek, de nem áll mögöttük nemzetközi jogi háttér, a nemzetközi jog intézményeit csak felhasználják a céljaik, a közjó elérésére. Ezen a ponton érdemes megjegyezni, hogy, Magyarországon nincsen olyan nemzetközi civil szerveződés⁴⁰⁵, amelyik releváns szereplő a területen. Talán egy kivételével: az Amnesty International budapesti irodája. Ha ennek a szervezetnek a honlapján rákeresünk a menekült, menekültek, migráció szavakra, akkor azt találjuk, hogy a 2015-2020 közötti anyagiak nem a magyar jogalkotásról és szakpolitikáról szólnak, hanem a nemzetközi környezetről és az Európai Unió szabályairól.⁴⁰⁶ Kivétel ez alól az LMBTQ csoportokba tartozó menedékkérőkkel és menekültekkel kapcsolatos hazai kritikák sora. Másként fogalmazva, még a Magyarországon is működő nemzetközi civil szervezetnek sincsen szükségképpen a fókuszában a Magyarországot közvetlenül érintő migráció.

Egy már klasszikusnak számító tagolásban Andrews és társai négy működési modellbe sorolják be a civil szervezeteket vagy ahogyan ők -- *mutatis mutandis* -- nevezik, a társadalmi mozgalmakat.⁴⁰⁷ Ezek az együttműködő, a közhatalommal konfliktust is felvállalók, a hozzáférési-befolyásolási modellben működő szervezetek és a mozgalmi infrastruktúra

⁴⁰⁴CSANÁDY Dániel (2018): *A civil társadalom szerkezete*. <https://www.civilek.hu/tudastar/a-civil-tarsadalom-szerkezete/>

⁴⁰⁵ A sokféle besorolás és profil részletezésétől eltekintve, lásd például a Rutgers University könyvtárának rendszerezését: <https://libguides.rutgers.edu/c.php?g=746556&p=5351134>

⁴⁰⁶ Lásd: <https://www.amnesty.hu/search/menek%C3%BCltek/>

⁴⁰⁷KENNETH T., Andrews (2001): Social Movements and Policy Implementation: The Mississippi Civil Rights Movement and the War on Poverty, 1965 to 1971. *American Sociological Review*, 66(1):71–95. <https://doi.org/10.2307/2657394>.

modellben működők.⁴⁰⁸ A hazai környezetben némileg módosítani és magyarázni szükséges Andrews felosztását. Andrews arra jut, hogy a társadalmi mozgalmak a jogilag elfogadott normák nyílt áthágásától a hatalommal terjedő együttműködésig terjedő skálán tudnak működni és tenni azért, hogy a kívánt céljaikat elérjék. Ám Magyarországon nincsenek olyan mozgalmak és civil szervezetek, amelyek a társadalmi és jogi normák nyílt, a bíróság előtt nem védhető áthágására buzdítanak. Így a négy kategória kettőre redukálható, figyelemmel arra is, hogy a posztszovjet térségben a korporatív és az etatista jelleg a civil szerveződésekre is erőteljesen hat történelmi okokból, noha globális jellegű mozgalmat inspirál a nemzetközi népmozgás.⁴⁰⁹ Tehát:

- a.) vannak olyan civil szervezetek, amelyek úgy tesznek a céljaikért, hogy együttműködnek a hatalommal, és
- b.) és vannak olyan szervezetek, amelyek céljukat inkább konfliktusok felvállalásával kívánják elérni.

Konkretizálhatjuk ezt a felosztást: ha egy civil szervezet célja a migrációban érintett szervezetek segítése, akkor kétféle utat választhat. Az egyik út, hogy a jogalkotási-közhatalmi struktúrához illeszkedve segítő szolgáltatást nyújt, az állammal, állami aktorokkal együttműködve az érintetteknek. A másik út, hogy az állammal szembeni kritikák megfogalmazásával, esetlegesen pereskedéssel próbál változtatni a meglévő strukturális helyzeteken a védelmet igénylő vándorok érdekében. A civil szervezetek tevékenysége mindkét esetben legitim, ha a kodifikált, a társadalmi-jogi normáknak megfelelő csatornákat használják.

Két példát említhetünk a hazai civil szervezetek közül. A Magyar Helsinki Bizottság azt írja magáról, hogy egy olyan *“civil jogvédő szervezet, közhasznú egyesület, amely az emberi méltóságot védelmezi a jog és nyilvánosság eszközével”*⁴¹⁰. Azaz, a szervezet az emberi méltóságból levezethető részjogosultságok védelmében, az állammal szemben is kiáll jogi eszközökkel vagy a nyilvánosság tudósításával, nyilvános álláspontok megfogalmazásával.

⁴⁰⁸ Más szempontból használja Andrews munkáját: SEBÁLY Bernadett (2020): *Társadalmi mozgalmak és szakpolitikai változások. Esettanulmány az ápolási díjról Magyarországon*. CEU. Elérhető: https://www.researchgate.net/publication/344483658_Tarsadalmi_mozgalmak_es_szakpolitikai_valtozasok_Esettanulmany_az_apolasi_dijrol_Magyarorszagon

⁴⁰⁹ SZABÓ Máté (2004): Globális civil tiltakozások, globális civil társadalom és tiltakozási kultúra. *Jogelméleti Szemle*, 2004/1. https://jesz.ajk.elte.hu/szabo17.html#_ftn1; SZABÓ Máté: Globális kommunikáció, civil társadalom, tiltakozás. *Fordulat*, 2008/1., 96-119. <http://fordulat.net/pdf/1/szabo.pdf>

⁴¹⁰ Lásd: <https://helsinki.hu/rolunk/>

A Baptista Integrációs Központ, amely a maga menekültügyi tevékenységéhez kapcsolódóan ezt írja: “[a]z intézmény a jogszabályokban meghatározott szolgáltatások mellett kiegészítő támogatásokat is biztosít: pszichológiai segítséget nyújt, megteremtették a magyar nyelvtanulás lehetőségét, a gyerekeknek külön fejlesztő programokat állítottak össze.”⁴¹¹ Azaz, a szervezet az állam szolgáltatásait kiegészítve, pótolva, a szociális békéért cselekedve igyekszik együttműködni a közhatalommal.

Mindkét szerepfelfogás alkotmányos, legitim és morálisan, illetve társadalmilag igazolható egy demokratikus társadalomban. Az értekezésben csak az előbbi, azaz a jogi konfliktusokat vállaló szervezetek működése elemzését vállalom, hiszen az állammal való nyílt konfliktus felvállalását lehet rekonstruálni és igazolni kutatási módszerekkel, míg az esetleg a jó viszonyra építő javító szándékú javaslat, nyilvánosságra nem kerülő sugallat esetében ezt nem lehet rekonstruálni, így igazolni sem. Ezért azt a két magyar menekültügyi szervezetet fogom részletesebben elemezni, amelyek ebbe a mezőbe besorolhatóak, a Magyar Helsinki Bizottságot és a Menedék - Migránsokat Segítő Egyesületet. Természetesen lehetne még más formációkat is vizsgálni a körben,⁴¹² de alaposabban megvizsgálva őket arra jutunk, hogy mivel kevés erőforrással dolgoznak és/vagy kevésbé konfrontatívak, ezért nem jutnánk módszertanilag értékelhető eredményre.

1. Ábra: Felosztás és példák:

	Hazai civil szereplő	Nemzetközi civil szervezet	Nemzetközi jogi szervezet
Konfliktust bátran vállal az állammal	Magyar Helsinki Bizottság, Menedék - Migránsokat Segítő Egyesület	Amnesty International budapesti irodája	UNHCR
Konfliktust nem vállal vagy nyíltan nem vállal az állammal	Ökumenikus Segélyszervezet	Baptista Szeretetszolgálat magyarországi szervezete	Frontex

Ugyanakkor a magyar nyilvánosságban is tevékenykednek olyan civil szervezetek, amelyek álláspontjuk, szervezetrendszerük, finanszírozásuk miatt túl közel vannak a közhatalomhoz.

⁴¹¹ Lásd: <https://orszak.hu/menekult-ellatas>

⁴¹² Ehhez lásd: Budapesti Migrációs Almanach, 2013. https://budapest.hu/Documents/almanach_hun.pdf

Ezeket a szervezeteket a nemzetközi szakirodalom⁴¹³ GONGO-nak nevezi (government-organized, non-governmental organization, azaz kormányközeli, bár formálisan civil szervezet).⁴¹⁴ Érdekes lehet ezeket a szervezeteket is vizsgálni, mert a kormányzaton belüli esetleges szakpolitikai törésvonalat lehet, hogy éppen egy GONGO teszi láthatóvá vagy formálja a lobbitevékenységével. Sajnos, ahogyan a fejezet bevezetőjében rámutattam, erre a kutatásomban nem volt lehetőségem és nyilvános forrásokból nem lehetett rekonstruálni, hogy a GONGO-nak tekinthető Migrációkutató Intézet igyekezett-e bármilyen irányba (feltehetően a szigorítás irányába) hatni a kormányzati migrációs szakpolitikákra.

Az Európai Unió jogának való megfelelés elősegítésére és követésére, a European Migration Network (EMN) jött létre, és annak nemzeti kapcsolattartó pontja számol be a migrációs szakpolitikai jellegű fejlődésekről. Ez a nemzeti kapcsolattartó a Belügyminisztérium. Ha áttekintjük az erre a célra fenntartott honlapon, a vizsgált időszakra (2015-2020) vonatkozó éves szakpolitikai jelentéseket, akkor azokban nem találjuk nyomát, hogy a magyar jogalkotásra az Európai Unió szervein kívül más szervezet hatott volna.⁴¹⁵ Tehát ezzel a módszerrel nem lehet kimutatni a vizsgálendő vagy vizsgálható civil szervezetek hatását a magyar migrációs szakpolitikákra. Annak érdekében azonban, hogy a jelentésekbe be nem kerülő információk és a pereskedések eredményei is feltáruljanak, érdemes megkérdezni a releváns, a rögzített keretben dolgozó NGO-k képviselőit.

IX.3. Migrációs tevékenységgel foglalkozó civil szervezetek szerepe

A fejezet az előző részben két olyan civil szervezetet említ, amely releváns és egyben elemezhető NGO-nak tekinthető a magyar migrációs jogintézmények kritizálása terén. Először röviden bemutatjuk ezeket és utána megvizsgáljuk, hogy a kettő közül valamelyik tett-e bármit az értekezés eddig elemzett, a 2015-2020-as időszakban relevánsnak tekinthető migrációs jellegű jogi ügyeivel kapcsolatban. A bemutatás keretében arra is kitérünk, hogy miért, milyen okból tartja fontosnak egy lokális NGO, hogy segítséget nyújtson a migráns személyeknek.

A Magyar Helsinki Bizottság missziója a következő:

⁴¹³ Például: HASMATH, R., HILDEBRANDT, T. and Hsu, J.Y.J. (2019): Conceptualizing Government-Organized Non-Governmental Organizations. *Journal of Civil Society* 15.
https://eprints.lse.ac.uk/100174/1/Conceptualizing_GONGO.pdf

⁴¹⁴ Magyarul lásd: MAGYAR HELSINKI BIZOTTSÁG (2023): *Mi az NGO jelentése? Milyen típusú NGO-k vannak?* Elérhető: <https://helsinki.hu/ngo-jelentes/>

⁴¹⁵ A jelentések elérhetőek angol nyelven: <http://emnhungary.hu/report>

“Mi abban hiszünk, hogy senkit nem szabad megölni, kínozni vagy megalázní. Hisszük, hogy senkit nem szabad bebörtönözni vagy bántani azért, mert kiáll a demokrácia mellett, mert újságíróként megírja az igazságot, mert keresztény, mert muzulmán, vagy éppenséggel mert nem vallásos, mert melegnek vagy transzneműnek született, mert konzervatív, liberális vagy szociáldemokrata, mert nem akar sorkatonaként a biztos halálba menetelni, vagy mert nő léteére szeretne a saját döntései és nem rákényszerített elnyomó szabályok szerint élni.

Ezért segítünk azoknak, akiknek nem adatott meg, hogy békés, szabad helyre szülessenek, és életük, emberi méltóságuk védelmében rákényszerülnek, hogy elhagyják az otthonukat.”⁴¹⁶

Ez igazolja a hipotézist, ami szerint a migráns személyek jogaiért küzdő szervezetek valójában az érintett személyek érdemi szereplővé válásának, képviselésének a hiátusait pótolják ki.

A másik vizsgált szervezet, a Menedék – Migránsokat Segítő Egyesület ezt írja magáról:

“több, mint két évtizede foglalkozik a Magyarországra bevándorló, illetve innen elvándorló hazai és külföldi állampolgárok társadalmi integrációjának elősegítésével szociális, oktatási és kulturális programjain keresztül.

[...] A bevándorlók és a szakemberek támogatása mellett nagyon fontos számunkra, hogy a többségi társadalom nyitottabbá, elfogadóbbá váljon a hazánkba érkező külföldiek iránt, hiszen ez a migránsok sikeres integrációjának egyik elengedhetetlen feltétele. Ennek érdekében különböző oktatási, kulturális témájú projektek, programok megvalósításával építünk hidat a befogadó társadalom és a bevándorlók között.

E célok megvalósítását közhasznú tevékenységként, nyereség-és vagyonszerzési cél nélkül, közhasznú egyesületi formában végezzük. Az Egyesület közvetlen politikai tevékenységet nem folytat, politikai pártoktól független, azoknak anyagi támogatást nem nyújt, az országgyűlési választásokon képviselő jelöltet nem indít és támogat, pártoktól támogatást nem fogad el.

Egyesületünk a hazánkba érkező külföldieknek segít abban, hogy új otthonra találjanak nálunk.”⁴¹⁷

⁴¹⁶ Lásd: <https://helsinki.hu/temaink/menekultek-es-kulfoldiek-jogai/>

A megfogalmazásból kevésbé derülnek ki a motivációk, mint a Magyar Helsinki Bizottság esetében, de az világos, hogy itt másabb a megközelítés: nem az emberi jogi motiváció az erős, hanem a békés és prosperáló társadalmi együttélés feltételeinek megteremtése.

Mindkét szerveztere igaz azonban, hogy tenni kíván a maga módszereivel azért, hogy az általa képviselt sérülékeny helyzetben lévő személyek érdekei, szempontjai megjelenjenek az érintett szakpolitikákban. A disszertáció szempontjából a kérdés az, hogy ennek érdekében a pusztán szolgáltatásnyújtáson és az egyedi ügyekben vállalt jogi képviseleten túl tettek-e lépéseket.

Első lépésként az interjúk⁴¹⁸ és az egyéb szabadon elérhető források alapján azt vizsgálom, hogy a dolgozatban korábban részletesen elemzett hat jogesethez kapcsolódóan fejtettek-e ki ezek a szervezetek tevékenységet 2015 és 2020 között, és ha igen, az mire irányult, az miként befolyásolta a szabályozást vagy joggyakorlatot.

a.) *Migrációs őrizetek (idegenrendészeti őrizet, menekültügyi őrizet).* A Menedék Egyesület 2011 és 2018 között biztosított pszicho-szociális ellátást több magyar menekültügyi és idegenrendészeti őrizetben. A szolgáltatás nyújtása során számtalan ponton hatottak az őrizet biztosítására rendelt rendőri szervek protokolljaira és a fogvatartott külföldiek körülményeinek alakulására. Ez a munka tulajdonképpen egy joggyakorlatot (az őrizet végrehajtásának nem jogszabályi szinten rendezett részletszabályait) alakított úgy, hogy az a hazatérésre vagy státusz megállapításra váró fogvatartott külföldiek pszicho-szociális helyzetére is tekintettel tudjon lenni.⁴¹⁹

A Magyar Helsinki Bizottság képviselője pedig arról beszélt az interjúban, hogy számtalan ügyben képviseltek őrizetben lévő menekülő (menedékkérőket, elutasított menedékkérőket) embereket az EJEB előtt és az ügyekben született döntések visszahatottak a magyar jogra.⁴²⁰

⁴¹⁷ Lásd: <https://menedek.hu/kik- vagyunk>

⁴¹⁸ Az interjúkat 2024. januárjában vettem fel a Magyar Helsinki Bizottság részéről Léderer Andrásal a szervezet advocacy vezetőjével, a Menedék - Migránsokat Segítő Egyesület részéről pedig Kovács Andrásal, a szervezet igazgatójával.

⁴¹⁹ Lásd: SZÁSZ Ildikó (2018): *Social Work in Immigration Detention Social Work in Immigration Detention - The experiences of helping services in Hungary.* Menedék Egyesület, Budapest.

⁴²⁰ A szervezet felsorolja az ebben a témában született nyertes EJEB ügyeit. A pontos hivatkozásoktól eltekintek, mert nem az egyes ügyek jogi részletei az érdekesek, hanem az, hogy ezen a csatornán ténylegesen hatott a Magyar Helsinki Bizottság döntése a magyar migrációs őrizeti rendszerre: Jogsértő menekültügyi őrizetben tartották fogva (A. A. kontra Magyarország, 2023. szeptember 14.); Jogsértő menekültügyi őrizet (M. N. kontra Magyarország, 2023. szeptember 14.); 17 éves menedékkérő jogellenes fogvatartása (M. M. kontra Magyarország, 2023. május 4.); Menekült jogellenes fogvatartása a nyírbátori őrzött szálláson (H. N. kontra Magyarország, 2023. május 4.); Újabb jogsértő menekültügyi őrizet (Dshijri kontra Magyarország, 2023. február

Egyébként az interjúban az is elhangzott, hogy 2017-ig több csatornán keresztül tudták jelezni a jogi álláspontjukat a menekültügyi hatóságnak, és ezek a visszajelzések is formálták a jogalkalmazást. E mellett a szervezet többször érvelt az Európai Bizottság előtt is annak érdekében, hogy bizonyos ügyekben (pl. családegyesítéshez való jog korlátozása miatt) az Európai Bizottság kezdeményezzen kötelezettségszegési eljárást és ezzel hasson a magyar migrációs jog szabályozására. Több esetben ezekhez az ügyeket az Európai Unió Bírósága döntötte el. Ilyen ügy volt

b.) *Relokációs kvóta alkalmazása.* Ezen a területen a civil szervezeteknek nem fejtettek ki tevékenységet, hiszen a Európai Unió jogszabályának nem teljesítésével szemben a Bizottság közvetlenül lépett fel.

c.) *Tartózkodásra jogosult harmadik országbeli személyek integrációja és ennek segítése.*

A Menedék Egyesület több olyan változást is elért ezen a területen, amely a Magyarországon jogszerű tartózkodást szerzett külföldi személyek integrációját segíti. Egy példával bemutatva: 2015-ben a Menedék Egyesület által készített közérdekű bejelentés hatására honosodott meg a gyakorlatban, hogy a menekültként vagy oltalmazottként elismert személyeknek a 2007. évi LXXX. törvény 10. §-a alapján jogszerűen mentesülnek a 1993. évi LXXVIII. törvény a lakások és helyiségek bérletére, valamint az elidegenítésükre vonatkozó egyes szabályokról és a 251/2014. (X. 2.) Korm. rendelet a külföldiek mező- és erdőgazdasági hasznosítású földnek nem minősülő ingatlanokat érintő tulajdonszerzéséről alapján a külföldiek terhére rótt addicionális ingatlanszerzési közteher alól.

A jogi probléma bemutatását mellőzöm, elég rámutatni, hogy a civil szervezet segítette az általa védett sérülékeny csoport (elismert menekültek, oltalmazottak) jogérvényesítését és ezzel alakította, formálta a joggyakorlatot. Ez esetben ez úgy történt meg, hogy a rendszerben lévő jogszabály-kollízió feloldására a szervezet olyan javaslatot tett, ami a jogszerű állapotot állította helyre, sőt elősegítette, hogy az elismert menekültek és oltalmazottak az egyéb

23.); Indokolatlan menekültügyi őrizet öt és fél hónapon át (M. K. kontra Magyarország, 2020. június 9.); Meleg iráni menekültöt börtönöztek be jogtalanul (O. M. kontra Magyarország, 2016. július 5.); Tilos menedékkérőket indoklás nélkül őrizetben tartani (Nabil és mások kontra Magyarország, 2015. szeptember 22.); Idegenrendészeti őrizetben tartották a menedékkérő testvérpárt (Hendrin Ali Said és Aras Ali Said kontra Magyarország, 2012. október 23.); Másodszor is kimondták, hogy nincs rendben az idegenrendészeti őrizet (Al-Tayyar Abdelhakim kontra Magyarország, 2012. október 23.); Alapítétele a menedékkérők idegenrendészeti fogvatartásáról (Lokpo és Touré kontra Magyarország, 2011. szeptember 20.) Lásd: <https://helsinki.hu/strasbourgi-gyozelmeink/>

külföldiek számára előírt tulajdonszerzési illeték megfizetése nélkül juthassanak lakáshoz, otthonhoz.⁴²¹

d.) Tartózkodásra jogosult harmadik országbeli személyeket segítő civil szervezetek támogatása, működése. Ebben a kontextusban ez az téma kissé kilóg a sorból, hiszen az ennek körében kifejtett tevékenység a civil szervezetek részéről gyakorlatilag önvédelem volt. Az azonban a vizsgált szervezetek missziójából levezethető, hogy az önvédelem közvetve a segíteni kívánt célcsoport érdekeit is szolgálta. A szervezetek léte ugyanis *ipso facto* segíti a vizsgált célcsoportokat.

A Magyar Helsinki Bizottság (más civil szervezetekkel együtt) sokat tett azért, hogy a menekültek segítőinek büntetőjogi felelősségét megteremtő jogszabály jogellenességét az Európai Unió Bírósága kimondja. A szervezet tájékoztatta a kötelezettségszegési eljárást megindító Bizottságot a jogszabály várható hatásairól és ennek jogsértő jellegéről. E mellett egyébként a szervezet érintettként az Emberi Jogok Európai Bíróságához is fordult az ügyben.⁴²²

A civil szervezet tevékenysége tehát e szempontból egészen konkrétan a jogszabály későbbi megváltozásához is hozzájárult.

e.) Tranzitciónához kapcsolódó szabályozások (menekültügyi eljárás specialitásai és fogvatartás speciális szabályai). A következő alfejezetpontban részletesen bemutatom, hogyan járult hozzá a Magyar Helsinki Bizottság munkája ahhoz, hogy végül a tranzitciónás menekültügyi eljárást a magyar kormány felszámolta.

f.) A tranzitciónában fogvatartás jogellenességének az Európai Unió Bírósága általi megállapítását követően, az új menekültügyi eljárási szabályok kialakítása. A Magyar Helsinki Bizottság a szabályozást angolra fordította és jelezte az Európai Unió Bizottságának, hogy a szabályozás ellentétes ez Európai Unió vonatkozó jogával és a Genfi Egyezményével is. Az ügy még jelenleg is folyamatban van.

g.) Hontalansági eljárás, hontalanok integrációjának támogatása. A hontalanságról szóló fejezetben bemutatott jogesetek -- a 6/2015. (II. 25.) AB határozat, a Sudita Keita Magyarország elleni EJEB ügye és az Alkotmánybíróság 14/2021. (IV. 23.) határozata

⁴²¹ Az interjúkban egyébként más példák is elhangzottak, de az érvelésem szerint egy példa is képes azt igazolni, hogy a civil szervezetek ezen a részterületen formálták a joggyakorlatot a céljaiknak megfelelően.

⁴²² Részletesen leírva lásd: <https://helsinki.hu/jogeros-a-menekultek-segitoinek-buntetojogi-fenyegetese-unios-jogba-utkozik/>

-- mind a Magyar helsinki Bizottság által vállalt ügyek voltak. Az érintett fejezetben részletesen bemutattam, hogyan alakították ezek az ügyek a magyar jogot. E mellett érdemes azt is megemlíteni, hogy a Menedék Egyesület egyik hontalan ügyfele ügyében született 1.Kf.650.032/2017/8. számú ítéletében egy fontos jogfejlesztést hajtott végre a Fővárosi Törvényszék. Ennek lényege, hogy ha a hontalanságot kérelmező állítja, hogy egy adott állam állampolgára kellene, hogy legyen, de az érintett állam ezt nem igazolja vissza, akkor a hontalanság -- az egyéb feltételek megléte esetén -- megállapítható.

Összességében tehát kijelenthető, hogy a hontalanság szűk, kevés embert érintő területén a vizsgált két civil szervezet jelentős, az érintettek jogérvényesítését nagyban segítő változásokat tudott elérni a jogalkalmazásban.

IX.4. Civil szervezetek hatása – két példa

Az interjúk segítségével arra kívánok rámutatni, hogy a vizsgált szervezetek reflektíven, tudatosan alakítják a jogszabályi környezetet vagy a joggyakorlatot. A bemutatott történetek, elemzések arra hívják fel a figyelmet, hogy a vizsgált szervezetek a hatásukat tudatosan fejtik ki a missziójukkal összhangban. Az egyik elemzés a jogszabályi szintre vonatkozó változtatási szándékot és eredményt mutatja be, míg a másik a joggyakorlat változtatása kapcsán teszi meg ugyanezt. Ugyanakkor a két interjú alapján további példát lehetne részletesen rekonstruálni annak bemutatatható, hogyan változott a jog vagy a jogalkalmazás a két NGO munkájának hatására, de a két példa is teljes mértékben igazolja azt a hipotézist, ami szerint van arra lehetőség, hogy NGO-k ténylegesen hassanak a migrációs jog alakulására.

a.) Jogszabályi szint: a tranzitációs szabályozás lebontása. A Magyar Helsinki Bizottság munkatársa az interjúban elmondta, hogy a szervezet részéről hatalmas kapacitást igényelt, hogy meggyőzzék arról az Európai Unió Bizottságát, hogy a tranzitációs szabályozás sérti az Európai Unió jogát. A meggyőzés személyesen és írásban is zajlott. Az interjúban elhangzott, hogy 9 hónapba telt annak elmagyarázása, hogy a tranzitációs zóna gyakorlatilag megakadályozza sok érintett menekülő számára, hogy észszerű időn belül menedékkérelmet nyújthassanak be.

A mellett, hogy a civil szervezet az Európai Bizottság számára több alkalommal világossá tette a szabályokat és azok alkalmazását, több magyar bírói ítéletet és egyéb dokumentumot is lefordított annak érdekében, hogy az Európai Bizottság pontosabban érthesse a helyzetet.

Továbbá, ez a szervezet részt vett számos olyan nemzetközi jelentés elkészítésében, amelyben megjelent, hogy miért és mennyiben sérti a migráns személyek jogait a tranzitcióna vonatkozó szabályozás.⁴²³ E mellett a Magyar Helsinki Bizottság által vállalt ügy volt az az eljárás is, amellyel kapcsolatban a disszertáció V. fejezetében részletesen elemzett Röske-ítélet is.

Mindemellett a szervezet számos olyan strasbourgi ügyet is vállalt, és vitt sikerre, amely rávilágított arra, hogy a tranzitción eljárás és különösen az ott történő fogvatartás ellentétes az Európai Unió jogával és az EJEE-vel is. Ezen ügyek részletes ismertetése nem szükséges e helyütt, de a főbb témák áttekintéséhez a témák vázlatos felsorolása hozzájárul:⁴²⁴

- Másfél évig tartották fogva az apát és kisfiát (S.AB. és S.AR. kontra Magyarország, 2023. november 30.)
- Négy hónapon át tartották fogva a tranzitciónában az anyát és kisfiát (P. S. és A. M. kontra Magyarország, 2023. október 5.)
- Száz napon át raboskodott a tranzitciónában az afgán család (M. A. és mások kontra Magyarország, 2023. október 5.)
- A tranzitciónában éhezették is a kurd fiataalt (O. Q. kontra Magyarország, 2023. október 5.)
- Jogsértő 1 és 3 éves gyerekek fogvatartása (W. O. és mások kontra Magyarország, 2022. augusztus 25.)
- Újabb tranzitciónában sanyargatott iraki család kapott kártérítést (A. A. A. és mások kontra Magyarország, 2022. június 9.)
- Az államnak fizetnie kell a tranzitciónában sanyargatott családnak (H. M. és mások kontra Magyarország, 2022. június 2.)
- Újabb ítélet a jogellenes tranzitciónás fogvatartásról (M. B. K. és mások kontra Magyarország, 2022. február 24.)
- Első ítélet a menekülők tranzitciónás éheztetéséről (R. R. és mások kontra Magyarország, 2021. március 2.)

⁴²³ A jogsértés jellegének bemutatásától e helyütt eltekintek, hiszen az részletekbe menően bemutatásra került az V. fejezetben.

⁴²⁴ Az ügyek részletes leírásához és a pontos hivatkozásokhoz lásd a Magyar Helsinki Bizottság honlapján: <https://helsinki.hu/strasbourgi-gyozelmeink/>

- Menekülők nyertek pert a strasbourgi bíróság Nagykamarájánál (Ilias és Ahmed kontra Magyarország, 2019. november 21.)

A tranzitációs szabályozást végül Magyarország megszüntette a Röske-ítélet meghozatalát követően, pedig az ítéletből ez közvetlenül nem következett kényszerítő erővel. Mindezek alapján az megállapítható, hogy a Magyar Helsinki Bizottság pereskedései és tanácsadó tevékenysége érdemben hozzájárult ahhoz, hogy a magyar menedékjog jogszabályi környezete lényegesen módosuljon. A korábban, egy ideig főszabályként működő tranzitációs eljárás kikerült a magyar migrációs jogból azon az alapon, hogy ez a rendszer sérti az érintett menekülő emberek, vándorok alapvető jogait és az ezeket védő európai uniós szabályokat. A korábban idézett szervezeti küldetés-nyilatkozat alapján nyilvánvaló, hogy a Magyar Helsinki Bizottság ehhez a változáshoz azért járult hozzá, hogy védje az érintett személyeket és jogait.

Ez az eset alaposan, részletekbe menően alátámasztja a hipotézist: a migráns személyek jogainak védelmére létrejött NGO-k képesek jelentősen befolyásolni a migrációs jog alakulását különböző eszközökkel, így hazai/nemzetközi jogi tanácsadással, és a leginkább konfliktusos pereskedési eljárásokkal.

b.) Jogalkalmazási szint: potenciális menedékkérők a balassagyarmati idegenrendészeti szálláson. A Menedék Egyesület 2016-2019 között az akkori menekültügyi és idegenrendészeti hatósággal együttműködve nyújtott szociális munkát Balassagyarmaton olyan külföldiek számára, akik hazatoloncolásra vártak. Az egyesület szociális munkásai több esetben észlelték, hogy a kitoloncolásra váró személyek között olyanok is vannak, akiket a hazájukban üldöztetés fenyeget. Az ilyen esetekben a saját protokolljuk és etikai kódexük alapján, a szociális munkások meghatalmazást vettek fel az érintettektől arra, hogy őket egy ügyvéd képviselje a megindítandó menekültügyi eljárásban. Az ezt követően megindult menekültügyi hatósági eljárások során a menekültügyi hatóság kivétel nélkül minden kérelmet elutasított, de a hatósági szakaszt követő bírói jogorvoslat során a bíróság végül több esetben megállapította a védelmi státuszt, vagy új eljárásra kötelezte az eljáró hatóságot.

A menekültügyi és idegenrendészeti hatóság álláspontja az volt, hogy az Európai Unió projektnek a keretében, amelyben a Menedék Egyesület és a hatóság együttműködik, nincsen lehetőség erre a típusú jogérvényesítésre, hiszen a projekt célja a hatékony és emberi jogokat

garantáló hazatérés támogatása volt. A menekültügyi és idegenrendészeti hatóság érvelése szerint, a védelmi státusz iránti kérelem ellentétes a projekt céljával, hiszen aki védelmet kap Magyarországon, az rövid időn belül biztosan nem fog visszatérni a hazájába. A Menedék Egyesület szóban és írásban is érvelt a mellett, hogy a hazaküldés nem vonatkozhat azokra, akiket a hazájukban üldöznének, hiszen ez ellentétes lenne az Európai Unió jogával és a Genfi Egyezményvel.

A projekt, aminek keretében a menekültügyi és idegenrendészeti hatóság együttműködött a Menedék Egyesülettel a Belügyminisztérium koordinációja alatt zajlott és így a Belügyminisztérium illetékes szervezeti egységének kellett abban döntés hoznia, hogy mi van összhangban az Európai Unió által finanszírozott projekt céljaival. A döntés az lett, hogy a Menedék Egyesület protokollja helyes és nem lehet olyan személy hazatérését elősegíteni a projekt keretében, aki egyébként nemzetközi védelemre lenne jogosult.

A Menedék Egyesület munkája, kiállása és tanácsadói munkája hatására tehát úgy változott a jogalkalmazás, hogy védelemre jogosult személyek hatékonyabban tudtak hozzáférni a menekültügyi eljáráshoz. Az eset arra mutat rá, hogy a civilek úgy is tudnak hatni a joggyakorlatra (a menekültügyi eljáráshoz való hozzáférésre), hogy nem változtatják meg a jogszabályok, de különböző együttműködések révén, az állami szervek munkája megváltozik. A változás célja pedig egy NGO esetében az lehet, hogy az általuk védeni kívánt személyek számára kedvezően alakuljon a joggyakorlat.

IX.5. Összegzés

A fejezet zárásaként tehát megállapítható, hogy vannak olyan civil szervezetek Magyarországon, amelyek a céljukkal, missziójukkal összhangban kívánják elérni, hogy az általuk védeni hivatott, sérülékeny helyzetben lévő csoportok (migráns személyek, vándorok, külföldiek, menedékkérők, menekültek, hontalanságot kérelmezők, hontalanok, stb.) jog által védett helyzete javuljon. Ennek keretében ezek a szervezetek egyéni segítséget is nyújtanak az érintetteknek, de a munkájukkal közvetve vagy közvetlenül alakítják a magyar migrációs jogot és/vagy a joggyakorlat vagy a jogszabályok szintjén.

Lehetséges és kimutatott szerepe volt a 2015-2020 közötti migrációs jog alakulásával kapcsolatban is, hogy az érdekvédelmet és jogvédelmet ellátó, az állammal esetlegesen konfliktust is vállalni hajlandó civilek a migrációs jog alakítójává váljanak.

Ennek alátámasztására bemutattam két olyan szervezetet, amely jogalakító, jogfejlesztő és együttműködési tevékenységét tudatosan vagy legalább részben tudatosan arra használta, hogy fellépjen az általa védeni kívánt csoportok érdekében. Noha a nyilvános javaslatok szerepe csekély volt a vizsgált időszakban, főként stratégiai pereskedéssel, az Európai Unió felé irányuló tanácsadó tevékenységgel, egyes nagyon specifikus ügyekben pedig egy konkrét állami szervvel konkrét kérdés kapcsán folytatott párbeszéd keretében lehetett változást elérni. A fejezetben ezekre az eszközökre vonatkozóan mutattam be több példát.

Megállapítható, hogy 2015 és 2020 között is tudtak civil szervezetek hatást gyakorolni a magyar migrációs jog fejlődésére, és napirendre tűzni a nemzetközi követelményekkel összhangban álló, egyes alapvető jogokhoz kapcsolódó kérdéseket.

Mindezek alapján tehát a vonatkozó két kutatási kérdésére a következő válasz adható:

- a.) A (hazai) civil jogvédő szervezetek a vizsgált öt évben számos részterületen érték el jelentékeny, mérhető, dokumentálható hatást a hazai migrációs jogra. Bár számos példát felhasználtam, nem volt célom a teljes körű lista összeállítása, hogy mely jogszabályok és jogalkalmazási kérdés változott meg a közreműködésükkel. Ezért általános megállapításom, hogy még az alapjogok/emberi jogok alkalmazását szigorító migrációs szabályozással szemben is elértek változást. Az interjúk segítségével lehetett példát hozni arra, hogy ezt a változást stratégiai pereskedés útján végzett jogfejlesztéssel, az Európai Unió jogának az Európai Unió Bizottsága általi kikényszerítésével és a releváns magyar hatóságok felé irányuló tanácsadó munkával érték el.
- b.) Arra a kérdésre, hogy lehet-e a jogalkotó vagy a jogalkalmazó kezébe olyan eszközöket adni, amelyek a nemzetközi vállalásoknak a nemzeti jogban való tényleges érvényesülését és egyben a szuverén önkorlátozását is szolgálják, a válasz igen. A migrációs jog érintettjeit képviselő, őket védő civilekkel a folyamatos konzultáció segíthet ugyanis megelőzni a jogütközések számát és súlyosságát mérsékelni, ha nincs olyan jogintézmény, szakpolitika, amely tabu lenne az egyeztetésben, azaz nincs kivonva az egyeztetés köréből a migrációs jog egyik-másik részterületei.

X. fejezet: Összegzés: migrációs jogi dogmatika

X.1. A kutatási kérdésekre adandó válaszok

2015 és 2020 között áttekintve a releváns migrációs jogi változásokról több különböző kép is kirajzolódhat a téma iránt érdeklődőkben. Az a kép, amit a dolgozatomban lefestek, sajátos: azt mutatja, hogy a migrációs jog dogmatikailag nem szilárd, ezért nagy mozgásteret nyújt a jogalkotó számára. Természetesen rendkívül részletgazdag a kép, mert apró mozaikdarabokból áll össze. E miatt könnyű a lényegét szem elől téveszteni. A vállalásom az volt, hogy úgy viszem végig az olvasót az egyedi eseteken, hogy megérthesse, 2015 és 2020 között nem véletleneknek köszönhetőek a turbulens változások az elemzett területen.

A kutatási kérdéseim megválaszolásával hatékonyan be tudom mutatni a konklúziómat.

(a) A nemzetközi migrációs jogba kell beleilleszkednie a belső jognak, vajon melyek ennek a leginkább érzékeny pontjai a hazai jogalkotásban és jogalkalmazásban, lehet-e az átültetés sikerületlenségének kirívó eseteit azonosítani?

Igen, be lehet azonosítani ezeket az eseteket: a migráns személyek emberi jogai, az őket védeni, képviselni igyekvő NGO-k jogai gyakran sérültek ebben az időben. Számos példával igazoltam a dolgozatban, hogy a jogalkotó erre a két csoportra nem vagy nem igazán van tekintettel. A tranzitzőnában tartózkodó személyek alapvető jogai, a hontalanságot kérelmezők jogai és a migráns személyek integrációs lehetőségeinek az ellehetetlenítése mind-mind példa erre. Ám a legerősebb mégis az, ahogyan az Alkotmánybíróság a relokációs kvóta kapcsán döntött: nem a védelemre szoruló személyek alapvető jogait érvényesítette, hanem egy korábban nem létező kollektív jogot, a homogén kulturális környezethez való jogot kreálta meg.

Több esettel is igazolható, hogy a politikai közösségbe nem tartozó migráns személyek jogai az alapjogi dogmatika felforgatása árán sem érvényesülnek a jogalkotásban és a hazai állami jogvédelemben. Ezek a legkirívóbb esetei annak, hogy a hazai jog nem felel meg és nem is akar megfelelni a nemzetközi emberi jogi és európai uniós rezsimeknek.

(b) Milyen a kapcsolat a migrációs jog és a hazai szakpolitikák között? Tudja-e a szakpolitika közvetíteni a migrációs jogi normák üzenetét, célját, értékeit?

Az értekezésben azt találtam, hogy a szakpolitikának nem is volt célja az uniós és a nemzetközi normák közvetítése a vizsgált időszakban. A vizsgált időszak végére viszont a szakpolitika már a magyar kormány és a jogalkotó által megteremtett elveket közvetítette; ez a legerősebben talán az V. és IX. fejezetekben is vizsgált civil szervezetekkel való együttműködésen látszott. Ugyanis a korábbi, rendszeres együttműködés állam és civilek között a migrációs politika átpolitizálódásával megszűnt. A szakpolitika ilyen módon a hazai normákat közvetítette az uniós és nemzetközi jogi normákkal szemben. Ugyanez kimutatható volt a tranzitciónak működtetésével kapcsolatban is.

(c) Mennyiben alakult ki a migrációs jog dogmatikája, tekintettel arra annak viszonylagos újszerűségére? Ha még csak formálódik, akkor ez mennyiben magyarázza a jogterület instabil jellegét és konfliktus forrását a nemzeti jog számára?

A disszertáció esettanulmányai alapján megállapítható, hogy a migrációs jog fogalmi hálóját a nemzetközi egyezmények, az emberi jogok és az alapvető jogok alakítják, ám ezeknek a jogoknak az egyes államok jogrendszerébe való beépülése nem automatikus és nem gyors. Magyarország arra nyújt példát, hogy ez még várat magára.

Ez okozza azt, hogy például a humanitárius elosztási rendszerekkel (kvótamechanizmus) vagy a szabadságtól való megfosztás tilalmának mikénti alkalmazásával (tranzitción vagy migrációs őrizetekben történő fogvatartás) kapcsolatban jogviták tudtak kialakulni. A disszertációban vizsgált 2015-2020 közötti Magyarország ugyanis másként értelmezi az emberi jogokból, alapvető jogokból fakadó állami kötelezettségeket, mint a nemzetközi jog, az európai uniós jog más alkalmazói.

Mindezek alapján arra jutottam, hogy nemzetközi szinten formálódik az alapvető dogmatika, ami arra épül, hogy emberi jogokkal rendelkező jogalanyok migrálnak, így egyre több jogalkalmazónak kell ezt az alapvető fogalmi hálót megértenie és alkalmaznia. Az azonban kiforratlan, hogy ezt az államok mennyiben fogadják el, hogyan mérsékelhetik, akadályozhatják vagy éppen hogyan ösztönözhetik ezeket a humán mozgásokat igazságosan.⁴²⁵

⁴²⁵ Nem került részletesen elemzésre a disszertációban, de itt érdemes említeni, hogy a magyar állam ösztönzésével, letelepedési államkötvénnyel Magyarországra érkező több ezer ember migrációja a magyar jog szerint jogszerű volt ugyan, de ennek az állami ösztönzőnek a diszkriminatív jellege eddig még soha nem került megvizsgálásra. Ehhez lásd: NAGY, Boldizsár (2016): *In Whose Interest? Shadows over the Hungarian Residency Bond Program*.

http://www.nagyboldizsar.hu/uploads/2/6/7/7/26778773/in_whose_interest_shadows_over_the_hungarian_residency_bond_program_v2...20170112.pdf

Egyértelműen látható, hogy a jogilag még vitássá tehető kérdések nagy száma miatt a migrációs jog instabil, és nagy a kísértés, hogy a jogalkotó és a végrehajtó hatalom könnyen beavatkozzon a már meglévő fogalmi hálóba, elvekbe, intézményekbe. Ez oda vezet, hogy a politika a jogterület belső szabályaitól eltérő motivációkból akarja alakítani a már egyébként létező szabályokat. Ezek a törekvések pedig egyértelműen ahhoz vezetnek, hogy létrejönnek a nemzeti jog és a nemzetközi vagy európai uniós jog között összeütközések, jogviták, konfliktusok. Mindehhez élénk migráció sem szükséges, elég, ha a jogalkotó motivációja megvan a konfliktus vállalására, vagy adott esetben annak generálására.

(d) A civil jogvédő szervezetek a vizsgált időszakban (elsősorban hazánkban) milyen hatást gyakoroltak a migrációs jogra (jogfejlesztést, monitorozást vagy jogkikényszerítést, esetleg mindegyiket együttesen)?

Kimutatható, hogy Magyarországon dolgozó jogvédő szervezetek voltak azok, akik az állammal szemben a migrációs jog dogmatikáját erősíteni kívánták az érintettek emberi és alapvető jogait következetesen képviselve. Ez meglehetősen hatékonyan tették, hiszen több, igazolható esetben is módosult a magyar joggyakorlat vagy a szabályozás a munkájuk eredményeképpen. E szervezetek eszközei változatosak voltak, a vizsgált periódus elején még volt jogfejlesztő hatása a monitorizásnak és az ezzel összefüggő jogfejlesztésnek, de a vizsgált periódus végére jellemzően a stratégiai pereskedésen alapuló jogkikényszerítés marad a hatékonynak látszó eszköz.

X.2. A kutatás eredményeinek hasznosítása – *de lege ferenda*

Végül, de nem utolsósorban, az utolsó kutatási kérdésekre adott választ egy külön alfejezetbe rendezem, mivel ez a korábbi kérdésektől eltérően nem a múlt, hanem a jövőre vonatkozik. A tudományos vizsgálódásnak köszönhetően, néhány következtetés alapján lehet megfogalmazni, milyen stratégiát követhetünk a migrációs jog dogmatikájának stabilabb és kevésbé konfliktusos működése érdekében.

(e) Milyen eszközök segítségével lehet elősegíteni, hogy a jogalkotó és a jogalkalmazó a migrációval kapcsolatos nemzetközi vállalásokat érvényesítse a belső jog közegében (pl. jogi normák harmonizációja, a szuverenitás/közhatalom önkorlátozása)?

Azt kell mondani, hogy természetesen a már nemzetközi szintén követett, elfogadott fogalmi háló belső jogba építésével ez lehetséges. Minden fejezeten szerepel, hogy az adott rész kérdésben hogyan lehetne elkerülni a már létrejött migrációs jogi dogmatikával való összeütközést. A kérdés releváns része valójában az, hogy önérték-e az összeütközések elkerülése vagy sem. Ha folytonos érték a már létrejött migrációs jogi dogmatika megóvása, úgy a jogalkotói/közhatalom önkorlátozásával elkerülhetőek lennének a romboló konfliktusok.

Ebből következik az a további kérdés: ha nem önérték, csak bizonyos esetekben a romboló konfliktusok megelőzése, elkerülése a cél, akkor mely esetekben fűződhet a jogalkotó hatalomnak ehhez érdeke? Erre a kérdésre két válasz adható: a.) akkor, ha ez a (bel)politikai stabilitását kellő mértékben segít megőrizni, vagy b.) abban az esetben, ha ez a jogi stabilitását segít megőrizni. Az a.) válasz kapcsán bizonyításra szorul, hogyan segíthet a (bel)politikai stabilitás megőrzésében a migrációs jog nemzetközi szintén létrejött dogmatikájának való megfelelés. Ez a kérdés inkább a politikatudomány asztalára kerülő napirend lehet. A b.) válasz igazolásához a jelen kutatást ki kellene terjeszteni, mert ha Magyarország belső jogvédelmi mechanizmusai, az Alkotmánybíróság, a rendes bírósági rendszer, az Alapvető Jogok Biztosának Hivatala is jól működne, akkor a migrációs jogi dogmatika meglévő rendszere kellő védelmet élvezne a (bel)politika esetlegesen ettől eltérő érdekeivel szemben. A dolgozat több esettanulmánya arra mutat (bár nem erre fókuszált), hogy ezek a jogvédelmi mechanizmusok nem működtek hatékonyan a vizsgált időszakban. Ha tehát a jogvédelmi mechanizmus gyenge, az bizonyosan nem stabilizálja a meglévő migrációs jogi dogmatikát, annak megóvását.

A dolgozat jól beazonosítható migrációs jogi rész kérdésekben rámutatott, hogy melyek azok a vonatkozó emberi jogokkal, nemzetközi joggal összhangban lévő megoldások, amelyek beépíthetőek a hazai jogba az adott jogkérdés szabályozásánál és a jogalkalmazásnál is. Ezért csak az követi a kutatás eredményeit, aki az említett konfliktusokat szeretné megelőzni, vagy bekövetkezésüket elkerülni. Csak bízni tudok abban, hogy ehhez a folyamathoz és így a migrációs jog dogmatikájának hazai megszilárdításához ez a dolgozat a maga szerény eszközeivel hozzájárul, amely egyben nem csak tudományos és szakpolitikai kérdés, hanem az érintett emberek szenvedéseinek csökkentésére irányuló etikai parancs is.

Irodalomjegyzék

1. AIDA (2016): *Asylum on the Clock? Duration and review of international protection status in Europe.* 2016 June. Elérhető: https://www.ecre.org/wp-content/uploads/2016/07/AIDA-Briefing-Asylum-on-the-Clock-duration-and-review-of-international-protection-status-in-Europe_-June-2016.pdf
2. AIDA (2016): *Country Report: Greece.* 2016. Elérhető: http://www.asylumineurope.org/sites/default/files/report-download/aida_gr_2016update.pdf
3. AIDA (2016):. *Country Report: Hungary.* 2016. Elérhető: http://www.asylumineurope.org/sites/default/files/report-download/aida_hu_2016update.pdf
4. AIDA (2016): *The Dublin system in 2016 Key figures from selected European countries.* https://s3.amazonaws.com/ecre/wp-content/uploads/2017/03/27170638/AIDA_2016Update_Dublin.pdf
5. AIDA (2017): *The concept of vulnerability in European asylum procedures.* https://asylumineurope.org/wp-content/uploads/2020/11/aida_vulnerability_in_asylum_procedures.pdf
6. AIDA (2020): *Country report: Hungary.* https://asylumineurope.org/wp-content/uploads/2021/04/AIDA-HU_2020update.pdf
7. ALAPVETŐ JOGOK BIZTOSÁNAK HIVATALA (2015): *Az alapvető jogok biztosának – mint OPCAT nemzeti megelőző mechanizmus – Jelentése az AJB-366/2015. számú ügyben,* Budapest, 2015. április, https://www.ajbh.hu/documents/10180/1957691/Jelent%C3%A9s+a+debreceni+menek%C3%BClt%C3%BCgyi+k%C3%B6zpont+OPCAT+l%C3%A1togat%C3%A1s%C3%A1r%C3%B3l+366_2015/aed5a744-57d1-4e43-855e-02402c7f2568?version=1.0
8. KENNETH T., Andrews (2001): *Social Movements and Policy Implementation: The Mississippi Civil Rights Movement and the War on Poverty, 1965 to 1971.* *American Sociological Review*, 66(1):71–95. <https://doi.org/10.2307/2657394>.
9. BÁRD Petra – BÁRD Károly (2016): *The European Convention on Human rights and the Hungarian legal system,* in *Comparative Study on the implementation of the ECHR on national level*, Silvija Panovic-Duric (ed.), Belgrad, Council of Europe, 152.

10. BÁRD Petra –JOELLE, Grogan – PECH, Laurent (2020): „Defending the Open Society against its Enemies” *Vervassungsblog* verfassungsblog.de/defending-the-open-society-against-its-enemies
11. BENCE Kis Kelemen: Alkotmányos identitás Magyarországon. *Arsboni*, 2016. november 20. Elérhető: <http://arsboni.hu/alkotmanyos-identitas-magyarorszagon/>
12. BERÉNYI Katalin (2018): *Addressing the anomaly of statelessness in Europe: An EU law and human rights perspective - Doctoral (PhD) thesis.* https://antk.uni-nke.hu/document/akk-uni-nke-hu/Statelessness_PhD%20dissertation_Katalin%20Berenyi_20180312.pdf
13. BERNÁTH Gábor – MESSING Vera (2015): *Bedarálva - A menekültekkel kapcsolatos kormányzati kampány és a tőle független megszólalás terepei.* https://mediakutato.hu/cikk/2015_04_tel/01_menekultek_moralis_panik.pdf
14. BROADHEAD, William (2001): *Rome's migration policy and the so-called ius migrandi. Cahiers du Centre Gustave Glotz.* 69-89.
15. BORBÉLY Veronika (2020): Kauzális nexus a migrációban - Összefoglaló a migráció okairól. *Jog, állam, politika*, 12. évf./ 2. 143-152. Online elérhető: https://jap.sze.hu/images/lapsz%C3%A1lmok/2020/2/JAP-2020-02_borbely-veronika.pdf
16. BUECHNER, Maryanne and FERGUSON, Sarah (2018): *Why Migrants Flee Central America.* <https://www.unicefusa.org/stories/why-migrants-flee-central-america/34545>
17. CAPLAN, Bryan (2019): *Open Borders: The Science and Ethics of Immigration.*
18. CARLING, Jørgen – CZAİKA, Mathias – ERDAL, Marta Bivand (2020): *Translating migration theory into empirical propositions.* *QuantMig.* Elérhető: <https://www.quantmig.eu/res/files/QuantMig%20D1.2%20v1.1.pdf>
19. CARLSTRÖM, Magnus (2002): *‘Out of Bounds’ – The Concept of Ultra Vires in Community Law.* University of Lund. <http://lup.lub.lu.se/luur/download?func=downloadFile&recordId=1556696&fileId=1564074>
20. CARR, Steve (2021): *U.S. immigration legislation since 1776.* <https://news.unm.edu/news/u-s-immigration-legislation-since-1776>

21. CHRONOWSKI Nóra (2019): Az Európai Unió jogának viszonya a magyar joggal. *Internetes Jogtudományi Enciklopédia*. <https://ijoten.hu/szocikk/az-europai-unio-joganak-viszonya-a-magyar-joggal>
22. CSANÁDY Dániel (2018): *A civil társadalom szerkezete*. <https://www.civilek.hu/tudastar/a-civil-tarsadalom-szerkezete/>
23. CSÁSZÁR Mátyás (2014): „Az irányelvek (közvetlen) hatálya és az alkalmazandó jog” *Iustum Aequum Salutare* 2014/2. 35–48.
24. DEÁK Dániel (2022): Buta kérdésre nincs válasz. *Élet és irodalom*, 2022. január 14. 8.
25. ECHR (2016): *Migrants in detention. Factsheet*. European Court of Human Rights. 2016. március, http://www.echr.coe.int/Documents/FS_Migrants_detention_ENG.pdf
26. COUNCIL OF EUROPE (1994): *Report to the Government of Greece on the visit to Greece carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 14 to 26 March 1993*. Strasbourg/Athens, 1994. november 29, <https://rm.coe.int/16806964c9>
27. COUNCIL OF EUROPE (2017): *Report to the Hungarian Government on the visit to Hungary carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 20 to 26 October 2017*, 27-28. Elérhető: <https://rm.coe.int/16808d6f12>
28. CSÍKY János (1934): *Az általános jogelvek, a nemzetközi jog forrása*. Az Egyetem Barátainak Egyesülete, Szeged. 43. Elérhető: https://acta.bibl.u-szeged.hu/39811/1/jog_int_kiadv_002.pdf
29. CRAIG, Paul –DE BÚRCA, Gráinne (2011): *EU Law. Text, Cases and Materials*. New York: Oxford University.
30. CSÁNYI Zoltán, LIGETI Anna Sára, NOVÁK János, URBÁN Ferenc, ZÖLDI László (2021): A nemzetközi vándorlás fogalma és mérése a hazai hivatalos statisztikában. *Demográfia*. 2021 (64. évf.)/ 1., 93–116. Elérhető: <https://demografia.hu/kiadvanyokonline/index.php/demografia/article/view/2818>
31. CSUKA Gyöngyi és TÖRÖK Ádám (2015): *Az Európába irányuló és 2015-től felgyorsult migráció tényezői, irányai és kilátásai - A Magyar Tudományos Akadémia*

Migrációk Munkacsoportjának elemzése. MTA. Online elérhető:
http://mta.hu/data/cikkek/106/1060/cikk-106072/_europabairanyulo.pdf

32. DEMUTH Andreas (2000): Some conceptual thoughts on migration research. In: Biko AGOZINO: *Theoretical and Methodological Issues in Migration Research: Interdisciplinary, Intergenerational and International Perspectives*. Ashgate Pub Ltd A fejezet elérhető online is:

https://www.researchgate.net/publication/358495250_Demuth_Andreas_'Some_ConceptualThoughts_on_Migration_Research

33. DOJCSÁK Dalma: „Egyesülési jog” in JAKAB András – KÖNCZÖL Miklós – MENYHÁRD Attila – SULYOK Gábor (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia* (Alkotmányjog rovat, rovatszerkesztő: BODNÁR Eszter, JAKAB András) <http://ijoten.hu/szocikk/egyesulesi-jog> (2021).

34. DRINÓCZI Tímea (2016): *Az alkotmányos identitásról. Mi lehet az értelme az alkotmányos identitás alkotmányjogi fogalmának?* MTA Working Papers, 2016/15. http://jog.tk.mta.hu/uploads/files/2016_15_Drinoczi.pdf

35. DRINÓCZI Tímea (2017): *A 22/2016 (XII. 5.) AB határozat: mit (nem) tartalmaz, és mi következik belőle Az identitásvizsgálat és az ultra vires közös hatáskörgyakorlás összehasonlító elemzésben.* MTA Working Papers, 2017/1. http://jog.tk.mta.hu/uploads/files/2017_01_Drinoczi.pdf

36. DRINÓCZI Tímea (2019): Szociális jogok. *Internetes Jogtudományi Enciklopédia.* <http://ijoten.hu/szocikk/szocialis-jogok>

37. ECRE (2017): *Debunking The “Safe Third Country” Myth.* <https://www.ecre.org/wp-content/uploads/2017/11/Policy-Note-08.pdf>

38. ECRE (2021): *Greece: While the Designation of Turkey as Safe Country and Pushbacks Undermine Protection in Greece, the Country is Criticised for not Preventing Secondary Movement.* <https://ecre.org/greece-while-the-designation-of-turkey-as-safe-country-and-pushbacks-undermine-protection-in-greece-the-country-is-criticised-for-not-preventing-secondary-movement/>

39. EÖTVÖS KÁROLY KÖZPOLITIKAI INTÉZET (2016): *Üzenjük Magyarországnak.* <http://ekint.org/lib/documents/1473849159-UzenjukMagyarorszagnak.pdf>

40. EUROPEAN COMMISSION (2015): *Fact Sheet Refugee Crisis – Q&A on Emergency Relocation*. http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-15-5698_hu.htm
41. EUROPEAN COMMISSION (2017): *The Thirteenth Report on Relocation and Resettlement*. https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20170613_thirteenth_report_on_relocation_and_resettlement_en.pdf
42. EUROPEAN COMMISSION (2018): *European Commission steps up infringement against Hungary on NGO Law*, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-3663_EN.htm
43. EUROPEAN COMMISSION (2020): *European Rule of Law mechanism: Methodology for the preparation of the Annual Rule of Law Report*. https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/2020_rule_of_law_report_methodology_en.pdf
44. EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS (2018): *Collective expulsions of aliens*. http://www.echr.coe.int/Documents/FS_Collective_expulsions_ENG.pdf
45. FAZEKAS Tamás – TÓTH Balázs (2016): *Felelős kormány így nem bánik (el) menekülőkkel és rendőrökkel*. http://helsinkifigyelo.blog.hu/2015/09/10/felelos_kormany_igy_nem_banik_el_menekulokkal_es_rendorokkal
46. FITZGERALD, David Scott (2023): *The Sociology of International Migration*. In: BRETTELL, Caroline B. – and HOLLIFIELD, James F.: *Migration Theory Talking across Disciplines*. Routledge, New York & London. (Fourth Edition) 160-193. Online elérhető: https://api.pageplace.de/preview/DT0400.9781000599992_A42943980/preview-9781000599992_A42943980.pdf
47. GANCZER Mónika (2021) : „Állampolgárság” in JAKAB András – KÖNCZÖL Miklós – MENYHÁRD Attila – SULYOK Gábor (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia* (Nemzetközi jog rovat, rovatszerkesztő: SULYOK Gábor) 2021. <http://ijoten.hu/szocikk/nemzetkozi-jog-allampolgarsag>
48. GÁRDOS-OROSZ Fruzsina (2020). *Az alapjogok korlátozása*. *Internetes Jogtudományi Enciklopédia*. <https://ijoten.hu/szocikk/az-alapjogok-korlatozasa#block-1659>
49. GIL-BAZO Dr., María-Teresa (2017): *The End of the Right to Asylum in Hungary?* <http://www.asylumlawdatabase.eu/en/journal/end-right-asylum-hungary>

50. GYULAI Gábor (2012): Statelessness in the EU Framework for International Protection. *European Journal of Migration and Law*. 2012/12. 279–295. https://www.statelessness.eu/sites/www.statelessness.eu/files/attachments/resources/Gyulai_Statelessness%20in%20the%20EU%20Framework%20for%20International%20Protection_2012.pdf
51. HABITAT FOR HUMANITY (2018): *Éves jelentés a lakhatási szegénységről 2018*. <https://habitat.hu/mivel-foglalkozunk/lakhatasi-jelentesek/lakhatasi-jelentes-2018/>
52. HASMATH, R., HILDEBRANDT, T. and Hsu, J.Y.J. (2019): Conceptualizing Government-Organized Non-Governmental Organizations. *Journal of Civil Society* 15. https://eprints.lse.ac.uk/100174/1/Conceptualizing_GONGO.pdf
53. IOM (2015): *Global Migration Trends 2015. Factsheet*. Elérhető: http://publications.iom.int/system/files/global_migration_trends_2015_factsheet.pdf
54. HAUTZINGER Zoltán - HEGEDŰS Judit - KLENNER Zoltán (2014): *A migráció elmélete*. NKE - RK, Budapest. 5.
55. IVÁN Júlia (2020): A tranzitória tüdőklése és bukása. *Fundamentum*. 24. évf. 2-3. sz. 91-100.
56. JAKAB András - SONNEVAND Pál (2020): *The Bundesbank is under a legal obligation to ignore the PSPP Judgment of the Bundes-verfassungs-gericht*. <https://verfassungsblog.de/the-bundesbank-is-under-a-legal-obligation-to-ignore-the-pspp-judgment-of-the-bundesverfassungsgericht/>
57. KÉRI Veronika – POZSÁR-SZENTMIKLÓSY Zoltán (2017): Az Alkotmánybíróság határozata az Alaptörvény E) cikkének értelmezéséről. *Jogesetek Magyarázata 2017/1-2.*, 5-15.
58. KÓHALMI Barbara - NAGY-NÁDASDI Anita Rozália (2017): Kimentés helyett kibúvás: nemzeti identitás és szolidaritás a relokációs határozat tükrében *Fundamentum* 2017/1-2, 45-51. <http://fundamentum.hu/sites/default/files/fundamentum-17-1-2-05.pdf>
59. KOMAREK, Jan (2012): Playing With Matches: The Czech Constitutional Court's Ultra Vires Revolution, *Verfassungsblog*. <https://verfassungsblog.de/playing-matches-czech-constitutional-courts-ultra-vires-revolution/>

60. KÚRIA (2013): Összefoglaló vélemény - Idegenrendészeti joggyakorlat-elemző csoport véleménye, 2013. szeptember 23., 48., http://www.lb.hu/sites/default/files/joggyak/idegenrendeszeti_osszefoglalo_velemenyn_kuria.pdf
61. KÚRIA (2014): Összefoglaló vélemény - Menekültügyi joggyakorlat-elemző csoport véleménye. 2014. október 13., http://www.lb.hu/sites/default/files/joggyak/menekultugyi_jecs_osszefoglalo_velemenyn_2014_okt20.pdf
62. LÉDERER András (2019): „Tranzitcións elhelyezés kontra tranzitcións fogvatartás – a 2017-es és a 2015-ös szabályozás szerinti tranzitcións összehasonlítása” *Fundamentum* 2019/3–4. 171–175.
63. LIGETI Anna Sára (2021): A földrajzi mobilitás változó mintázatai: átmeneti elvándorlás, tartós letelepedés és cirkuláris migráció a magyar állampolgárok körében. *Demográfia*. 2021(64. évf.)/ 2–3., 109–135. Elérhető: <https://demografia.hu/kiadvanyokononline/index.php/demografia/article/view/2822/2712>
64. MAGYAR HELSINKI BIZOTTSÁG (2013): *Jelentés a Magyar Helsinki Bizottság 2013. július 24-i látogatásáról a Nyírbátori Menekültügyi Órzott Befogadó Központban*, <http://helsinki.hu/wp-content/uploads/Jelente%CC%81s-Nyi%CC%81rba%CC%81tor-meneku%CC%81tu%CC%81gyi-o%CC%81Brizet-2013-ju%CC%81lius-24-FINAL.pdf>
65. MAGYAR HELSINKI BIZOTTSÁG (2013): *Kúria: Az idegenrendészeti őrizet bírói felülvizsgálata nem hatékony, 2013. október 2.* <http://www.helsinki.hu/a-kuria-velemenye-az-idegenrendeszeti-orizetrol>
66. MAGYAR HELSINKI BIZOTTSÁG (2014): *A Magyar Helsinki Bizottság észrevételei a 2014. évi ... törvény az egyes migrációs, illetve menekültügyi tárgyú és más törvények jogharmonizációs célú módosításáról szóló tervezetre, 2014. december 30.*, <http://helsinki.hu/wp-content/uploads/Helsinki-Bizottsag-eszvetelelek-menekultugyi-joganyag-2014dec30.pdf>
67. MAGYAR HELSINKI BIZOTTSÁG (2014): *Jelentés a menekültügyi őrizet gyakorlatáról, a Békéscsabai, Debreceni és Nyírbátori Menekültügyi Órzott Befogadó Központokban tett 2014. februári emberi jogi megfigyelő látogatások tapasztalatai, 2014.*

március 28., <http://helsinki.hu/wp-content/uploads/anonim-MHB-jelentes-menekeltugyi-orizet-gyakorlatrol.pdf>

68. MAGYAR HELSINKI BIZOTTSÁG (2015): *Itt hamarosan „jogi határzár” épül, átfogó támadás a menedékjog intézménye ellen, Összefoglaló a sajtó számára, 2015. július 10.* 2., http://www.helsinki.hu/wp-content/uploads/Itt-hamarosan-jogi-hatarzar-epul_-Helsinki-Biz-menekultugy-jogszabalyvaltozas.pdf

69. MAGYAR HELSINKI BIZOTTSÁG (2015): *Jelentés a Magyar Helsinki Bizottság 2015. április 28-i látogatásáról a Bács-Kiskun Megyei Rendőr-Főkapitányság Kiskunhalasi Őrzszt Szállásán.* http://helsinki.hu/wp-content/uploads/MHB_kiskunhalasi-monitoroz%C3%B3-latogatas_20150428_FINAL_anonim.pdf

70. MAGYAR HELSINKI BIZOTTSÁG (2016): *A Magyar Helsinki Bizottság észrevételei az egyes migrációs és menekültügyi tárgyú törvények és kormányrendeletek módosításáról (2016. március 7.)* https://www.helsinki.hu/wp-content/uploads/Menekultugyi_modositasra_Helsink_eszrevetelek_20160307.pdf

71. MAGYAR HELSINKI BIZOTTSÁG (2016): *Magyar menekültügy a számok tükrében.* 2016. július 1. <http://www.helsinki.hu/wp-content/uploads/Magyar-menek%C3%BClt%C3%BCgy-a-sz%C3%A1mok-t%C3%BCkr%C3%A9ben-2016-j%C3%BAlius-1.pdf>

72. MAGYAR HELSINKI BIZOTTSÁG (2017): *A Menekültvédelem jövője Magyarországon.* 35-36. https://www.helsinki.hu/wp-content/uploads/A_menekultvedelem_jovoje_Magyarorszagon_Web_black.pdf

73. MAGYAR HELSINKI BIZOTTSÁG (2017): *Magyar menekültügy a számok tükrében 2017. szeptember 1.* Elérhető: <http://www.helsinki.hu/wp-content/uploads/Magyar-menekultugy-a-szamok-tukreben-2017-szeptember-1.pdf>

74. MAGYAR HELSINKI BIZOTTSÁG (2023): *Mi az NGO jelentése? Milyen típusú NGO-k vannak?* Elérhető: <https://helsinki.hu/ngo-jelentes/>

75. MATEVŽIČ, Gruša (2021): *The right to know - Comparative Report on Access to Classified Data in National Security Immigration Cases in Cyprus, Hungary and Poland.* Hungarian Helsinki Committee. <https://helsinki.hu/en/wp-content/uploads/sites/2/2021/03/Advocacy-Report-Right-To-Know.pdf>

76. MATUSIK Tamás (2017): Iratminták, in *Az idegenrendészeti őrizettel kapcsolatos bírósági eljárások*, Matusik Tamás (szerk.), Budapest, OBH, 125.
77. MIGRATION POLICY GROUP (2018): *Hungary: Consultation on new integration scheme for refugee starts*. Elérhető: <http://www.migpolgroup.com/hungary-consultation-on-new-integration-scheme-for-refugees-starts/>
78. MIGSZOL (2016): *A bevándorlás hosszú nyara Magyarországon – a felelőtlen kormányzás cserben hagyta a menedékkérőket*. http://www.migszol.com/files/theme/Report/migszol_report_hun.pdf
79. MOLE, Nuala - MEREDITH Catherine (2010): *Asylum and the European Convention on Human Rights*, Council of Europe Publishing.
80. MOLNÁR Tamás (2011): A hontalan személyek jogállásáról szóló 1954. évi New-York-i Egyezmény és a magyar jog viszonya: illeszkedés vagy súrlódások? *Nemzetközi jog és európai jog: az új metszéspontok. Ünnepi tanulmányok Valki László 70. születésnapjára*. 153-178.
81. MOLNÁR Tamás (2014): Remembering the forgotten: international legal regime protecting the stateless persons—stocktaking and new tendencies. *US-China Law Review*, 2014/7., 832-833.
82. MOLNÁR Tamás (2014): Statelessness determination procedure in Hungary. *Asiel and Migrantenrecht* 2013/4:(5-6), 271-277.
83. MOLNÁR Tamás (2016): The Hungarian Constitutional Court's Decision on the Compatibility of the Hungarian Statelessness Determination Procedure with International Law. *Hungarian Yearbook of International Law and European Law*. 2016. The Hague, Eleven International Publishing. 593-602.
84. MOLNÁR Tamás (2019): A migráció nemzetközi jogi szabályozása. *Internetes Jogtudományi Enciklopédia*. <https://ijoten.hu/szocikk/a-migracio-nemzetkozi-jogi-szabalyozasa>
85. MOLNÁR Tamás (2021): Introductory Note to Case C-650/18 Hungary v. European Parliament (C.J.E.U.). 60 *International Legal Materials*. 1-4.

86. MOLNÁR Tamás (2021): The Sudita Keita Versus Hungary Ruling of the ECtHR and the Right to Private Life of Stateless Persons - A Long Saga Comes to an End. *Hungarian Yearbook of International Law and European Law*. 2021/1., 279-289.
87. NAGY Ádám - NIZÁK Péter - VERCSEG Ilona (2014): *Civil társadalom - Nonprofit világ*. Új Ifjúsági Szemle Alapítvány, Budapest. 13-36.
88. NAGY-NÁDASDI, Anita Rozália – KÖHALMI, Barbara (2017): Hungarian Constitutional Identity and the ECJ Decision on Refugee Quota, *Verfassungsblog on matters constitutional*, 2017. szeptember 8. Elérhető: <http://verfassungsblog.de/hungarian-constitutional-identity-and-the-ecj-decision-on-refugee-quota/>
89. NAGY Boldizsár (2013): A menekültek védelmének lehetséges indokairól. *Fundamentum* 2013/2, 5-20.
90. NAGY, Boldizsár (2016): Hungarian Asylum Law and Policy in 2015–2016: Securitization Instead of Loyal Cooperation. *German Law Journal*, 17/6. Elérhető: http://www.nagyboldizsar.hu/uploads/2/6/7/7/26778773/b_nagy_securitisation_instead_of_loyal_cooperation_glj_2016_6.pdf
91. NAGY, Boldizsár (2016): The EU member states and the refugee: who should (not) trust the other? A view from the shadow of the razor-fence, in Ursula Baatz & Gudrun Biffi (Eds.) *Vertrauen in unsicheren Zeiten. Optionen für die Zukunft. Tagungsband zum Symposium Dürnstein 2016* NÖ Forschungs- und Bildungsges.m.b.H und Donau-Universität Krems, Krems, 2016, pp. 105-118.
92. NAGY Boldizsár (2020): A – Pyrrhic? – Victory Concerning Detention In Transit Zones And Procedural Rights: FMS & FMZ And The Legislation Adopted By Hungary In Its Wake. eumigrationlawblog.eu/a-pyrrhic-victory-concerning-detention-in-transit-zones-and-procedural-rights-fms-fmz-and-the-legislation-adopted-by-hungary-in-its-wake
93. NAGY Nelli (2018): Jogok határok között: a migráció politikai filozófiája. *Fundamentum* 2018/1., 101-107.
94. NICHOLSON, Frances & KUMIN, Judith (2017): *A guide to international refugee protection and building state asylum systems*. UNHCR. <https://www.unhcr.org/3d4aba564.pdf>

95. ORBÁN Balázs (2017): *Menekült vagy menedék? Hallgassuk meg az ősök tanácsát!* Migrációkutató Intézet. <https://www.migraciokutato.hu/hu/2017/10/09/menekult-vagy-menedek-hallgassuk-meg-az-osok-tanacsat>
96. POKOL Béla: A jurisztokrácia és a demokrácia határvonalán, *Jogelméleti Szemle*, 2015/4. 4-18. Online elérhető: http://jesz.ajk.elte.hu/2015_4.pdf
97. POLGÁRI Eszter (2011): M. S. S. Belgium és Görögország elleni ügye. *Fundamentum* 2011/I., 93-95.
98. POLLET, Kris –MOUZOURAKIS, Minos (2015): *Crossing the boundaries. The new asylum procedure at the border and restriction to accessing protection in Hungary*, Brüsszel, ECRE–AIDA.
http://www.asylumineurope.org/sites/default/files/resources/crossing_boundaries_october_2015.pdf
99. POZSÁR-SZENTMIKLÓSY Zoltán (2016): A Kúria végzése a betelepítési kvótáról szóló népszavazási kérdésről. *Jogesetek Magyarázata*, 2016/1-2., 77-84.
100. RÁCZ Zoltán (2016): A szociális biztonsághoz való jog Magyarországon a rendszerváltozás óta eltelt időszakban. *Acta Universitatis Szegediensis : acta juridica et politica*, (79). 535-542.
101. ROOTS, Lehte (2017): Burden Sharing and Dublin Rules – Challenges of Relocation of Asylum Seekers. *Athen Law Journal*. Online elérhető angol nyelven: <http://www.athensjournals.gr/law/2017-3-1-1-Roots.pdf>
102. SARMIENTO, Daniel (2016): *The German Constitutional Court and the European Arrest Warrant: The latest twist in the judicial dialogue*.
<http://eulawanalysis.blogspot.hu/2016/01/the-german-constitutional-court-and.html>
103. SEBÁLY Bernadett (2020): *Társadalmi mozgalmak és szakpolitikai változások. Esettanulmány az ápolási díjról Magyarországon*. CEU. Elérhető: https://www.researchgate.net/publication/344483658_Tarsadalmi_mozgalmak_es_szakpolitikai_valtozasok_Esettanulmany_az_apolasi_dijrol_Magyarorszagon
104. SERES Livia – HAJDÚ Csaba (2017): A járásbíró eljárása idegenrendészeti ügyekben, in *Az idegenrendészeti őrizettel kapcsolatos bírósági eljárások*, Matusik Tamás (szerk.), Budapest, Országos Bírósági Hivatal, 2017, 44.

105. SIK Endre – SIMONOVITS Bori – SZEITL Blanka (2016): Az idegenellenesség alakulása és a bevándorlással kapcsolatos félelmek Magyarországon és a visegrádi országokban. *Régió* 2016/2. 81-108.
106. SIK Endre (2016): Egy hungarikum: a morális pánikgomb. *Mozgó Világ* 2016/10., 1-14.
107. SÍK Endre (2022): *A migráció szociológiája 3.0.* Debreceni Egyetem Kiadó.
108. SIMONOVITS Bori et al. (2016): *The Social Aspects of the 2015 Migration Crisis in Hungary*, http://old.tarki.hu/hu/news/2016/kitekint/20160330_refugees.pdf
109. SIMONOVITS Bori (2020): The Public Perception of the Migration Crisis from the Hungarian Point of View—Evidence from the Field. In *Geographies of Asylum in Europe and the Role of European Localities*. Springer, Cham. 155-176.
110. SOMODY Bernadette – VISSY Beatrix (2021): „Az alapjogok védelme” in in JAKAB András – KÖNCZÖL Miklós – MENYHÁRD Attila – SULYOK Gábor (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia* (Alkotmányjogi rovat, rovatszerkesztő: BODNÁR Eszter, JAKAB András) <http://ijoten.hu/szocikk/az-alapjogok-vdelme>,
111. SWIDER, Katja (2014): Protection and identification of stateless persons through eu law. *Amsterdam Law School Legal Studies Research Paper No.* 2014/38. https://papers.ssrn.com/sol3/Delivery.cfm/SSRN_ID2464009_code1636539.pdf?abstractid=2464009&mirid=1
112. SZABÓ Attila (2015): A menekültek és oltalmazottak integrációja Magyarországon. *Credo*. 2015/4., 22-36.
113. SZABÓ Attila (2016): A menekültek és oltalmazottak integrációjára vonatkozó nyári jogszabályváltozásokról, *Fundamentum* 2016/2, 107-112. Elérhető: <http://fundamentum.hu/sites/default/files/fundamentum-16-2-4-09.pdf>
114. SZABÓ Attila (2016): Structural Problems of Housing Refugees in Hungary. *The Magazine of FEANTSA - The European Federation of National Organisations Working with the Homeless*, Winter 2015/16. 7-8.: https://www.feantsa.org/download/winter_2015-20167991224989479384648.pdf
115. SZABÓ Attila (2017): Az Európai Unió Bíróságának ítélete az áttelepítési kvótáról. *Fundamentum* 2017/3-4., 69-82.

116. SZABÓ Attila (2018): A menekültek és oltalmazottak külföldre utazásához kapcsolódó kihívások. *FORVM Publicationes Doctorandorum Juridicorum*. VIII. évfolyam, Szeged. 85-97.
117. SZABÓ Attila (2019): A menekültek integrációjának ellehetetlenítése Magyarországon 2015–2018 között. *Állam- és Jogtudomány* 60 :4, 88-104.
118. SZABÓ, Attila (2019): Quo Vadis Integration Policy? In: Majtényi, Balázs; Gianfranco, Tamburelli (szerk.): *Human Rights of Asylum Seekers in Italy and Hungary : Influence of International and EU Law on Domestic Actions*. Torino. : Eleven International Publishing, G. Giappichelli Editore. 199-214.
119. SZABÓ Attila (2020): Az Európai Unió Bíróságának döntése a tranzitzónában lévő személyekre vonatkozó magyar szabályokról : Létezhet-e menedékjogi eljárás az Európai Unióban az alapvető jogok körültekintő vizsgálata nélkül? *Jogesetek Magyarázata* 2020/3-4, 63-73.
120. SZABÓ Attila (2021): *Magyarországon még hontalannak lenni sem egyszerű.* 2021. <https://qubit.hu/2021/02/24/magyarorszagon-meg-hontalannak-lenni-sem-egyszeru>
121. SZABÓ Attila (2021): Statelessness: Right or Possibility? *Constitutional Discourse Blog*. <https://www.constitutionaldiscourse.com/post/attila-szabo-statelessness-right-or-possibility>
122. SZABÓ Attila – NAGY-NÁDASDI Anita Rozália (2017): „Az Emberi Jogok Európai Bírósága migrációs őrizetre vonatkozó joggyakorlatának elemzése a magyar joggyakorlat tükrében” *Fundamentum* 2017/1–2., 88–117.
123. SZABÓ Máté (2004): Globális civil tiltakozások, globális civil társadalom és tiltakozási kultúra. *Jogelméleti Szemle*, 2004/1. https://jesz.ajk.elte.hu/szabo17.html#_ftn1;
124. SZABÓ Máté: Globális kommunikáció, civil társadalom, tiltakozás. *Fordulat*, 2008/1., 96-119. <http://fordulat.net/pdf/1/szabo.pdf>
125. SZABÓ Miklós (2011): A jog alkothatóságáról. *Miskolci Jogi Szemle*. 6. évf. különszám. 183-195.
126. SZABÓ Miklós (2015): *A jogdogmatika jogformáló szerepéről*. MTA Law Working Papers, 2015/21. Elérhető: https://real.mtak.hu/121339/1/2015_21_szabo.pdf

127. SZÁSZ Ildikó (2018): *Social Work in Immigration Detention Social Work in Immigration Detention - The experiences of helping services in Hungary*. Menedék Egyesület, Budapest.
128. TALLERAAS, Cathrine (2022): Migration Forms: What Forms of Migration Can Be Distinguished? In: SCHOLTEN, Peter (2022): *Introduction to Migration Studies - An Interactive Guide to the Literatures on Migration and Diversity*. Springer. A fejezet elérhető online is: <https://link.springer.com/book/10.1007/978-3-030-92377-8>
129. TÓTH Judit (2013): *Jogalkotástan - Egyetemi Jegyzet*. Elérhető: https://eta.bibl.u-szeged.hu/2272/1/toth_judit_jogalkotastan_2013.pdf
130. TÓTH Judit (2013): Migrációs jogi környezet Magyarországon. *Magyar Tudomány*. 2013/3. 244-250.
131. TÓTH Judit (2021): Külföldiek és hontalanok in JAKAB András – KÖNCZÖL Miklós – MENYHÁRD Attila – SULYOK Gábor (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia* (Alkotmányjogi rovat, rovatszerkesztő: BODNÁR Eszter, JAKAB András). <https://ijoten.hu/szocikk/kulfoldiek-es-hontalanok>
132. TÓTH Judit, SZALAYNÉ Sándor Erzsébet, NAGY Boldizsár (2012): Vita a szabad költözéshez visszavezető útról. *Közjogi Szemle*. 2012/2. 61-68.
133. TÓTH Judit – MAJTÉNYI Balázs – PAP András László: A mozgás szabadsága – a szabadság mozgása. *Föld-rész*. 2009/1. 5.
134. TÓTH J. Zoltán (2019): *Jogalkotástan. Jogdogmatikai és jogszabályszerkesztési ismeretek*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest.
135. UJVÁRI Blanka (2022): *A hontalanság emberi jogi aspektusai - Különös tekintettel a hátrányos megkülönböztetésre.* https://jak.ppke.hu/uploads/articles/12332/file/Ujvari_Blanka_dolgozat.pdf
136. UNHCR (2010): *Expert Meeting Statelessness Determination Procedures and the Status of Stateless Persons - Summary Conclusions*. 2010. <https://www.refworld.org/pdfid/4d9022762.pdf>
137. UNHCR (2012): *A hontalanságról szóló 2. számú iránymutatás: eljárás annak meghatározására, hogy egy személy hontalan-e.* https://www.unhcr.org/hu/wp-content/uploads/sites/21/2016/12/2_guideline_statelessness_HUN.pdf

138. UNHCR (2014): *Global Action Plan to End Statelessness: 2014 – 2024*.
<https://www.unhcr.org/ibelong/global-action-plan-2014-2024/>
139. UNHCR (2014): *Handbook on protection of stateless persons - Under the 1954 Convention Relating to the Status of Stateless Persons*. Geneva.
https://www.unhcr.org/dach/wp-content/uploads/sites/27/2017/04/CH-UNHCR_Handbook-on-Protection-of-Stateless-Persons.pdf
140. UNHCR (2017): *Desperate Journeys (February 2017)*.
<http://www.unhcr.org/news/updates/2017/2/58b449f54/desperate-journeys-refugees-migrants-entering-crossing-europe-via-mediterranean.html>
141. UNHCR (2017): *Global Action Plan to End Statelessness 2014–2024*.
https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Global%20Action%20Plan%20to%20End%20Statelessness%20_%20Global%20Focus.pdf
142. VALCSICSÁK Imre (2014): A migráció erkölcsi kérdéseiről. A migrációhoz kötődő erkölcsi elemek és szempontok. *Magyar Rendészet*, 2014/6. 97-112. Online elérhető: <https://folyoirat.ludovika.hu/index.php/magyrend/article/download/3870/3130/10613>
143. VÁRNAY Ernő–PAPP Mónika (2016): *Az Európai Unió joga*. Wolters Kluwer, Budapest.
144. VÁRNAY Ernő (2017): Az európai bíróság és a bírói aktivizmus délibábja, *Állam- és Jogtudomány*, 2017/2. Online elérhető: <http://jog.tk.mta.hu/uploads/files/2017-02-Varnay.pdf>
145. WEIS, Paul (én.): *The Refugee Convention, 1951. The Travaux Préparatoires Analysed with a Commentary by Dr Paul Weis*, UNHCR.
146. WETZEL Tamás (2009): A magyar migrációs jog története. *Iustum Aequum Salutare* V. 2009/2. 205–217

Melléklet: A IX. fejezetben szereplő interjúk kérdései

1. Fejtettek-e ki 2015-20 között olyan tevékenységet, ami azt célozta, hogy a migrációra (beleértve az integrációt is) vonatkozó magyar szabályok valamilyen irányba változzanak? Ha igen, melyek voltak ezek a tevékenységek és mi történt pontosan az érintett folyamatokban?

2. Fejtettek-e ki ilyen jellegű tevékenységet a következő témákban (amennyiben az első kérdésnél nem került szóba):

- migrációs őrizetek (idegenrendészeti őrizet, menekültügyi őrizet)

- relokációs kvóta alkalmazása,

- tartózkodásra jogosult harmadik országbeli személyek integrációja és ennek segítése,

- tartózkodásra jogosult harmadik országbeli személyeket segítő civil szervezetek támogatása, működése,

- a tranzitónához kapcsolódó szabályozások (menekültügyi eljárás specialitásai és fogvatartás speciális szabályai),

- a tranzitónás fogvatartás jogellenességének Európai Unió Bírósága általi megállapítását követő új menekültügyi eljárási szabályok kialakítása,

- hontalansági eljárás, hontalanok integrációjának támogatása.

3. Hogyan kívántak civil szervezetként hatni a szakpolitikára annak érdekében, hogy az önök által támogatandó jogot, jogos érdeket megjelenítsék? Pl. konzultációval, advocacy tevékenységgel, a célcsoportok számára nyújtott szolgáltatásokkal, pereskedéssel, nemzetközi szervezeteken/EU-n keresztül?

4. Miért érzik fontosnak, hogy az érintettek (menekülők, vándorok, menekültek, harmadik országbeliek, stb.) jogos érdekeit megjelenítsék?

5. Tud-e olyan példát mondani, amiben sikert vagy legalább rész sikert értek el?

6. Tud-e olyan példát mondani, amiben kudarcot vallottak, de érdemes megfontolni a folyamat tanulságait?

7. Összességében hogyan látta, volt lehetőség arra 2015-öt követően, hog egy civil szervezet becsatornázhassa a saját értékeit, az által aképviselt jogos érdekeket, álláspontját a releváns szakpolitikába? Kérem, azokra a helyzetekre is gondoljon, amikor külső jogi vagy politikai kényszerrel (pl. EUB vagy EJEB döntéssel, EU-s kötelezettségszegési eljárással, stb.) lehetett változtatni a szakpolitikán, szabályozáson?