

A NON-REFOULEMENT ELVE ÉS AZ EJEE 3. CIKK MEGSÉRTÉSÉNEK KAPCSOLATA A STRASBOURGI BÍRÓSÁG GYAKORLATÁBAN

1. Bevezetés

A kínzás tilalmának extraterritoriális kiterjesztése először az 1951. évi genfi egyezményben szerepel: *„Egyetlen Szerződő Állam sem utasítja ki vagy küldi vissza („refouler”) a menekültet azon ország területének határára, ahol élete vagy szabadsága faji, vallási okokból, nemzeti hovatartozása miatt, vagy abból az okból van veszélyeztetve, hogy bizonyos társadalmi csoporthoz tartozik, vagy bizonyos politikai véleményt vall.”*¹

A tilalom forrásai között említhetők – többek között – a Polgári és Politikai Jogok Egyezségokmánya *„Senkit sem lehet kínzásnak, kegyetlen, embertelen, megalázó elbánásnak vagy büntetésnek alávetni. Különösen tilos bárkit szabad hozzájárulása nélkül orvosi vagy tudományos kísérletnek alávetni,”*² az ENSZ Kínzás Elleni Egyezménye: *„Egyetlen részes állam sem utasíthat, toloncolhat vagy adhat ki valakit egy másik olyan államnak, ahol nyomós okoknál fogva tartani lehet attól a veszélytől, hogy az illető személyt megkínnozzák”*³, az Emberi Jogok Európai Egyezménye,⁴ tehát nem csak a menekültügyi egyezményekben, hanem az univerzális, illetve a regionális emberi jogi egyezményekben is elidegeníthetetlen, abszolút, eltérést nem engedő jogként határozták meg. A kínzás, embertelen vagy megalázó bánásmód vagy büntetés tilalma idegenrendészeti relevanciával is bír.

Az Emberi Jogok Európai Bírósága (továbbiakban EJEB) gyakorlatában megerősítette, összekapcsolta ezt a két elvet. Az 1989-es Soering kontra Egyesült Királyság⁵ ügyben kimondta, hogy a kínzás, embertelen és megalázó bánásmód vagy büntetés tilalma, a részes államokat arra is kötelezi, hogy senkit se utasítsanak ki olyan országba, ahol feltehetőleg olyan bánásmódnak lennének kitéve, amely kimeríti a 3. cikkben foglaltakat.

¹ 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 33. cikk

² Polgári és Politikai Jogok Egyezségokmánya 7. cikk

³ ENSZ Kínzás elleni egyezménye 3. cikk (1) bekezdés

⁴ Az EJEE a kínzás tilalmát tartalmazza, viszont a non-refoulement elvét nem. Ez utóbbit a strasbourgi bíróság gyakorlatában találjuk meg.

⁵ Jens Soering német állampolgár, aki Virginiában megölte barátnője szüleit, majd Nagy-Britanniába ment, ahol letartóztatták. Az Egyesült Államok kérte Soering kiadatását. Bíróságra került az ügy. Az ítélet alapján, amennyiben Nagy-Britannia kiadná Soeringet, megsértené az EJEE 3. cikkében foglaltakat, ugyanis reális a veszélye annak, hogy Virginiában emberölés vádjában bűnösnek mondanák ki és halálra ítélnék. Az ítélet végrehajtásáig pedig a halálsoron kellene tartózkodnia. Az itt eltöltött hosszú időre hivatkozva az EJEB megállapítása szerint a 3. cikk sérelmet szenvedne.

2. Az Ilias és Ahmed kontra Magyarország ügy

2015. szeptember 15-én érkezett meg a magyar-szerb határszakaszon lévő röszkei tranzitónába a két bangladesi állampolgár. Menedékjogi kérelmüket érkezésük napján nyújtották be. Ezt követően a tranzitónában kellett maradniuk, ezt Magyarország irányába nem hagyhatták el. Menedékjogi kérelmüket szintén ezen a napon elbírálta és elutasította a menekültügyi hatóság azon az alapon, hogy Szerbia biztonságos harmadik országnak minősül, majd elrendelte a kérelmezők kiutasítását Magyarország területéről. A kérelmezők megtámadták a döntést a Szegedi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróságon. 2015. szeptember 21-i tárgyaláson a bíróság hatályon kívül helyezte a menekültügyi hatóság döntését és új eljárásra kötelezte őket. A menekültügyi hatóság 2015. szeptember 30-án ismét elutasította a menedékjog iránti kérelmeket. A kérelmezők bírósági felülvizsgálatának eredményeként a bíróság helybenhagyta a menekültügyi hatóság döntését és jogerős határozatot hozott 2015. október 5-én. Ezt követően a kérelmezők elhagyták a tranzitónát Szerbia irányába.⁶

A kérelmezők szerint, vonatkozásukban Szerbia nem tekinthető biztonságos harmadik országnak. Kérelmük elbírálásakor a hatóság nem volt alapos és az egyéniesített kivizsgálás sem történt meg. Ez sérti az Emberi Jogok Európai Egyezménye (továbbiakban EJEE) 3. és 13. cikkét.⁷ „Senkit sem lehet kínzásnak, vagy embertelen, megalázó bánásmódnak vagy büntetésnek alávetni.”⁸ „Bárkinek, akinek a jelen Egyezményben meghatározott jogait és szabadságait megsértették, joga van ahhoz, hogy a hazai hatóság előtt a jogsérelem hatékony orvoslását kérje az esetben is, ha e jogokat hivatalos minőségben eljáró személyek sértették meg.”⁹

A tranzitónában történő fogva tartásuk embertelen bánásmódnak minősül, megsértve ezzel az EJEE 3. cikkét. Továbbá a tranzitónában szabadságuktól való megfosztásuk jogellenes volt és bírósági felülvizsgálati lehetőség sem volt számukra, kimerítve¹⁰ ezzel az EJEE 5. cikkének (1) és „Szabadsághoz és biztonsághoz való jog 1. Mindenkinnek joga van a szabadságra és a személyi biztonságra. Szabadságától senkit sem lehet megfosztani, kivéve az alábbi esetekben és a törvényben meghatározott eljárás útján” és (4) „Szabadságától letartóztatás vagy őrizetbe vétel folytán megfosztott minden személynek joga van olyan eljáráshoz, melynek során őrizetbe vételének törvényességéről a bíróság rövid határidőn belül dönt, és törvényellenes őrizetbe vétele esetén szabadlábra helyezését rendeli el.” bekezdését.¹¹

2.1. Az ítélet

Az Emberi Jogok Európai Bírósága megvizsgálta, hogy a kérelmezők tranzitónában történő elhelyezése sértette-e őket személyi szabadságukban (EJEE 5. cikk (1)). Szerbia felé ugyan elhagyhatták volna a tranzitónát, viszont egyrészt a menedékjog iránti kérelmüket a hatóságok érdemi vizsgálat nélkül megszüntették volna, másrészt annak a lehetősége, hogy Szerbia irányába bármikor elhagyhatták volna a tranzitónát, nem zárja

⁶ Case of Ilias and Ahmed v. Hungary (Application no. 47287/15)

⁷ Ibid.

⁸ EJEE 3. cikk A kínzás tilalma

⁹ EJEE 13. cikk A hatékony jogorvosláshoz való jog

¹⁰ Case of Ilias and Ahmed v. Hungary (Application no. 47287/15)

¹¹ EJEE 5. cikk (1) és (4) bekezdés

ki a szabadsághoz való jog megsértését. Az EJEB megállapította, hogy a zónában való őrizet de facto szabadságtól való megfosztás. Minekután őrizetbevétel nem történt, így a kérelmezőknek nem volt lehetősége bírói jogorvoslással élni a tranzitzónában való „elhelyezésükkel” szemben. Ennek alapján az EJEB a tranzitzónában való őrizetet jogszerűtlennek minősítette.

Az EJEB az EJEE 13. cikkének megsértését is megállapította tekintetben, hogy a tranzitzóna körülményei elleni panaszok esetében a kérelmezőknek nem volt megfelelő jogorvoslati lehetősége. Az EJEB a tranzitzóna körülményeit (a CPT által tett megállapítások alapulvételével) nem tartotta olyan aggasztónak, amely kimerítette volna az embertelen bánásmód kitételét.

Az Egyezmény 3. cikkének kapcsán a Bíróság megállapította, Magyarország a biztonságos harmadik országok listájára hagyatkozott, nem vették figyelembe a kérelmezők által benyújtott bizonyítékokat és az országjelentéseket sem. A tájékoztatás hiányát állapította meg az EJEB, ugyanis a kérelmezők írástudatlanok voltak, ennek ellenére a menedékjogi eljárással kapcsolatos valamennyi információt írásban kapták meg. egy további esemény is súlyosbítja a tény, miszerint nem találkozhattak az ügyvédjükkel a bírósági meghallgatás előtt annak érdekében, hogy ügyüket részletesen megvitathassák. Az EJEB az EJEE 3. cikkének megsértését állapította meg, ugyanis a kérelmezők nem részesültek hatékony garanciákban, amelyek számukra védelmet nyújtottak volna az ellen, hogy embertelen vagy megalázó bánásmódnak tegyék ki őket.¹²

2.2. A biztonságos harmadik állam koncepció

Nemzeti listával jelenleg 12 uniós tagállam rendelkezik. Szerbiát, mint tagjelölt országot 9 tagállam minősítette biztonságosnak.¹³ Mindezek ellenére Szerbiát több szempont miatt sem tekinthetjük az irányelv által meghatározottak szerint biztonságosnak. Szerbiában mindösszesen 4 ügyintéző foglalkozik az évi körülbelül 600-700 menedékkérellemmel. Bizonyos esetekben a lánc-refoulement veszélye is fennáll.¹⁴

Lánc-refoulement veszélyéről akkor beszélünk, ha a kiutasított nem a kiutasítás célországában fenyegeti a 3. cikk sérelmét megvalósító bánásmód, de reális a veszélye annak, hogy a célországból egy ilyen harmadik országba küldik tovább. A T.I.kontra Egyesült Királyság ügyben Németországból az Egyesült Királyságba történő visszaküldését vizsgálta az EJEB egy Sri Lanka-i állampolgárnak. Az Egyesült Királyságban hazájába való visszatoloncolás fenyegette. A Bíróság megállapította az Egyesült Királyság felelősségét a 3. cikk sérelmét okozó bánásmód tekintetében.¹⁵

Biztonságos származási országnak minősül egy ország, amennyiben:

- nem tapasztalható üldöztetés,
- nem alkalmaznak kínzást, sem kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmódot vagy büntetést,
- nem fenyeget erőszak,

¹² Case of Ilias and Ahmed v. Hungary (Application no. 47287/15)

¹³ Az EU „biztonságos származási országok listája https://ec.europa.eu/homeaffairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda_migration/background-information/docs/2_eu_safe_countries_of_origin_hu.pdf [2017. június 2.]

¹⁴ A részletes elemzést lásd Serbia is a safe third country: revisited. <http://www.helsinki.hu/en/> [2017. május 20.]

¹⁵ T.I. against the United Kingdom (Application no. 43844/98)

- és nem áll fenn fegyveres konfliktushelyzet.¹⁶

A magyar szabályozás alapján: „*Biztonságos harmadik ország: az az ország, amelyre vonatkozóan a menekültügyi hatóság meggyőződött arról, hogy a kérelmező az alábbi elvekkel összhangban lévő bánásmódban részesül:*

- *az életét és a szabadságát nem fenyegeti veszély faji, vallási okból, nemzeti hovatartozása, valamely társadalmi csoporthoz való tartozása vagy politikai meggyőződés miatt, illetve nincs kitéve súlyos sérelem veszélyének;*
- *a genfi egyezményrel összhangban tiszteletben tartják a visszaküldés tilalmának elvét;*
- *elismerik és alkalmazzák a nemzetközi jog azon szabályát, amely szerint a kérelmező olyan ország területére nem utasítható ki, ahol az Alaptörvény XIV. cikk (2) bekezdésében meghatározott magatartásnak lenne kitéve; és*
- *a menekültkénti elismerés kérelmezésének lehetősége biztosított, és a menekültkénti elismerés esetén biztosított a genfi egyezményrel összhangban álló védelem.”¹⁷*

A Kúria az alábbi kollégiumi véleményt a biztonságos harmadik ország megítélésével kapcsolatban: „*Valamely harmadik ország menekültügyi rendszere túlterheltségének lehet az a következménye, hogy ebben az országban lehetetlenné válik a menedékkérőket megillető jogok biztosítása. Az ilyen a harmadik országot menekültügyi szempontból nem lehet biztonságosnak tekinteni. Önmagában az a tény, hogy a kérelmező nem kísérelte meg az adott harmadik országban a menedékkérellem előterjesztését, nem alapozza meg annak megállapítását, hogy ezt a harmadik országot a kérelmező vonatkozásában biztonságos harmadik országnak kell tekinteni.”¹⁸*

2.3. M. S. S. kontra Belgium és Görögország ügy

A magyar hatóságok döntése nem egyedülálló. Az EJEB gyakorlatában található hasonló esetek, amelyekben szintén megállapításra került az EJEE 3. cikkének megsértése. Az EJEB az M. S. S. ügyben 2009-ben megállapította, hogy Belgium megsértette – többek között – az EJEE 3. cikkét azáltal, hogy a kérelmezőt átadta Görögországnak. Egyrészt a fogva tartási körülmények, amelyek a görög menekültügyi rendszerben található, kimerítik a megalázó bánásmódot, másrészt a kérelmező által benyújtott menedékjogi kérelem szabályszerű kivizsgálása sem volt biztosított.¹⁹

2. 4. A tranzitónában való elhelyezés személyi szabadságtól való megfosztás?

A tranzitóna meghatározását, illetve a kialakítására vonatkozó szabályokat elsődlegesen a 2007. évi LXXXIX. államhatárról szóló törvény rendezi. E rendelkezéseket az egyes törvényeknek a tömeges bevándorlás kezelésével összefüggő módosításáról szóló 2015. évi CXL. törvény emelte be az államhatárról szóló törvénybe. A törvény alapján a

¹⁶ Az EU „biztonságos származási országok listája https://ec.europa.eu/homeaffairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda_migration/background-information/docs/2_eu_safe_countries_of_origin_hu.pdf [2017. június 2.] Lásd részletesen: Az Európai Parlament és a Tanács 2013/32/EU IRÁNYELVE (2013. június 26.) a nemzetközi védelem megadására és visszavonására vonatkozó közös eljárásokról 38. cikk

¹⁷ 2007. évi LXXX. törvény a menedékjogról (2) bekezdés

¹⁸ 2/2012 (XII.10) KMK. vélemény a biztonságos harmadik ország megítélésének egyes kérdéseiről

¹⁹ Mohay Ágoston: Nemzetközi jogi standardok a menekültügyben. In: Scriptura 2016/1. 107. o.

„tranzitóna átmeneti tartózkodására és a menekültügyi, idegenrendészeti eljárások lefolytatására, valamint az ezekhez szükséges létesítmények elhelyezésére szolgál.”²⁰

Az Ilias és Ahmed kontra Magyarország ügyben hozott EJEB döntés, amely szerint a tranzitónában történő elhelyezés de facto szabadságtól való megvonás, nem előzmény nélküli. Az EJEB esetjogában számos példát találunk, ahol megállapította az EJEE 5. cikkének sérelmét a fenti ügyben hasonló módon. Az EJEB ítéleteiben hangsúlyozta, hogy mindig az egyedi ügyből kell kiindulni annak érdekében, hogy megállapítható-e a szabadságtól való megfosztás, így különösen a tényeket, a fogva tartás időtartamát, a végrehajtás módozatait. Kiemeli, hogy a szabadság megvonása illetve annak korlátozása között csupán fokozatbéli differencia van. 1996-ban az Amuur kontra Franciaország ügyben a kérelmezőket az Orly (Párizs nemzetközi tranzitóna) repülőtéren tartották fogva 20 napig, szigorú őrizet alatt.²¹ Szintén repülőtéri tranzitónában való fogva tartás miatt állapította meg az EJEB az 5. cikk sérelmét a Shamsa kontra Lengyelország ügyben. A Riad és Idiab kontra Belgium ügyben a kérelmezőket Brüsszelben, szintén a nemzetközi tranzitónában (repülőtéren) tartották fogva, esetükben napok teltek el, amíg élelmet és vizet kaptak.²²

3. Az ítélet következményei

Az Ilias és Ahmed kontra Magyarország ügyben született ítélet még nem jogerős. A Kamara ítéletének meghozatalától számított három hónapon belül az ügyben részes felek jogorvoslati kérelemmel élhetnek, hogy az ügy a Nagykamara elé kerüljön. Az ítélet végrehajtásának ellenőrzése az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának feladata. Az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága az érintett tagállam ítélet végrehajtásáért felelős kormány szervével lép kapcsolatba. Az érintett tagállamnak mindent meg kell tennie annak érdekében, hogy újabb egyezményesítés ne forduljon elő. Amennyiben marasztaló ítéletet hoz az EJEB, jogos elégtétel megfizetésére kötelezi az érintett tagállamot.²³

Az Ilias és Ahmed kontra Magyarország ügyben az EJEB többek között a 3. és 13. cikk megsértését állapította meg. Jogalkotás útján e kettő cikk általi sérelem orvosolható. Az EJEB azon megállapítása, amely szerint a tranzitónában történő elhelyezés őrizetnek minősül, azaz az EJEE 5. cikkének hatálya alá rendeli, alapvető jelentőségű. A tranzitónában történő elhelyezés, ez alapján összeegyeztethetetlen az EJEB megállapításaival. Amennyiben az ítélet jogerőssé válik, Magyarország kifizeti a jogos elégtételként megállapított összeget, mindegy jogi alapot nyújt a többi tranzitónában elhelyezett kérelmező számára, hogy az ítéletre hivatkozva keresetet nyújtsanak be Magyarország ellen.

A határon lefolytatott eljárásokat nem tiltja az EU joga sem. Az eljárási irányelv rögzíti, hogy a tagállamok a menekültügyi kérelmek elfogadhatóságáról szóló eljárást a határon vagy a tranzitónákban is lefolytathatják. Gyorsított eljárásnak abban az esetben van helye, amennyiben a kérelmező a tagállam területére jogellenesen lépett be. Az irányelv a tranzitónában lefolytatott eljárások lefolytatására ésszerű határidő megállapítását írja elő. Amennyiben 4 héten belül nem születik döntés, a belépést engedélyezni kell a kérelmező számára.

²⁰ Az államhatárról szóló 2007. évi LXXXIX. törvény 15 § (1)

²¹ Case of Amuur v. France (Application no. 19776/92)

²² Case of Riad and Idiab v. Belgium (Applications nos. 29787/03 and 29810/03)

²³ Forrás: http://www.echr.coe.int/Documents/50Questions_HUN.pdf (Letöltés ideje: 2017.04.29.)

Ugyan nem jogi következmény, de mégis számolnunk kell azzal, ha jogerős marasztaló ítélet születik Magyarország ellen és a jogos elégtételként meghatározott összeg kifizetésére kerül sor, a magyar társadalomban még inkább eluralkodik az idegenellenesség. Ezt a már fennálló problémát csak tovább tetőznél az, ha az ítélet következtében további kereseteket nyújtanának be a tranzitónában történő elhelyezéssel kapcsolatban.

A menekültügyi jogi szabályozását a nemzeti jog, az unió joga és a nemzetközi jog együttesen szabályozza.²⁴ A nagyszámú bírósági ügy is jelzi, hogy egyre több esetben lép fel kollízió a három jogrendszer között. Az unió tagállamai nem voltak felkészülve a migráció ilyen intenzitású „betörésére”. A tagállamok külön-külön is óriási kihívás előtt állnak. Egyre sürgetőbbé válik, hogy egy közös megoldást találjanak, amely a gyakorlatban is működik. A tagállamok védekezési mechanizmusa is eltérő. Magyarország már-már olyan szigorú jogi határozatot vezetett be, illetve olyan menekültügyi politikát folytat, amely esetében kétségbe vonható, hogy megfelelne az emberi jogi kötelezettségeinknek.

Némi párhuzamot vélek felfedezni a jelen eset, illetve a büntetés-végrehajtásban bevezetett kártalanítási eljárással kapcsolatban. Ez utóbbinál is lavinaszerűen követték egymást az elmarasztaló ítéletek, így egy jogszabály-módosítással nemzeti jogon belülre szorította a törvényhozó a kifizetéseket. Úgy tűnik már-már evidencia lesz, ha nem talál a jogalkotó megoldást, inkább fizet.

A fentebb említett példák az Emberi Jogok Európai Bíróságának gyakorlatából arra is rámutattak, hogy nem egyedülálló problémával állunk szemben. Az Emberi Jogok Európai Egyezménye egyes cikkeinek megsértése gyakori a tagállamok részéről. Nem tudok egyetérteni azzal a javaslattal, amely megfogalmazódott már néhány kutatóban, miszerint módosítani szükséges az Egyezményt. Véleményem szerint itt a közös szabályok megerősítésére kellene a hangsúlyt fektetni. Az emberi jogok védelme elsődleges kötelessége valamennyi tagállamnak. Ezek sorozatos megsértése pedig nem csak azt jelenti, hogy elmarasztaló ítélet esetén az EJEB által meghatározott összeg megfizetésére kötelezik az adott tagállamot, hanem azt is, hogy a tagállamban az emberi jogok betartása, védelme nem megfelelően működik.

²⁴ Mohay Ágoston: i.m. 105. o.