

SZÉP ÁRPÁD

Előzetes döntéshozatali eljárás a menedékkérellem megvizsgálásáért való felelősség tárgyában

A magyar kormány 2015. július 22-én elfogadta a nemzeti szinten biztonságosnak nyilvánított származási országok és biztonságos harmadik országok meghatározásáról szóló 191/2015. számú rendeletet. Ennek nyomán 2015 utolsó harmadában a magyar menekültügyi hatóság számos menedékkérelmi kérelmet elutasított arra tekintettel, hogy a kérelmező számára egy adott ország biztonságos harmadik országnak számít, így a kérelmet a magyar menekültügyi hatóság érdemben nem vizsgálja. Ezen esetek között több olyan is előfordult, amelyben a kérelmező az iménti döntés előtt az úgynevezett dublini rendelet¹ értelmében került vissza Magyarországra.

Az ilyen hatósági döntések felülvizsgálatakor az érintett bíróság többször is arra a megállapításra jutott, hogy a döntés jogsértő, és a hatóságot új eljárás lefolytatására utasította. Döntéseiben a bíróság a következő megállapítást tette: *„a bíróság álláspontja szerint azzal, hogy a magyar menekültügyi hatóság a [Dublin III rendelet] III. fejezetére tekintettel átvette a kérelmezőt, ezzel elismerte felelősségét a menekültkérellem megvizsgálásáért. Figyelemmel arra, hogy a Dublin III. rendelet a tagállamok között egyfajta joghatóságot tisztáz, nem mondhatja ki a felelősségét már elismert tagállam azt, hogy mégsem ő, hanem egy Európai Unión kívüli harmadik ország az, amely a menekültkérellem elbírálására joghatósággal rendelkezik. A menekültügyi hatóság ugyanis akkor, amikor a [menedékkérelmről szóló 2007. évi LXXX. törvény – a továbbiakban: Met.] 51. § (2) bekezdés e) pontja, Met. 2. § i) pontja, és 51. § (4) bekezdésére hivatkozással azért tekint elfogadhatatlannak egy menekültkérelmet, mert azt mondja, hogy abban az országban kellett volna előterjeszteni a kérelmezőnek a menekültkérelmet, amelyen áthaladt – gyakorlatilag egy újabb joghatósági szabályt alkalmaz, mely a bíróság szerint az esetben,*

¹ 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 kérelmek megvizsgálásáért felelős tagállam meghatározására vonatkozó feltételek és eljárási szabályok megállapításáról (átdolgozás). (A továbbiakban: Dublin III.)

amikor a Dublin III. rendelet alapján a saját felelősségét már elismerte, nem hívható életre.”²

A magyar menekültügyi hatóság ezt követően hasonló döntéseihez kapcsolódóan kifejezetten hivatkozott a két felelősségmegállapítási jogintézmény, a Dublin III. rendelet és a biztonságos harmadik ország viszonyát meghatározó rendelkezésre, amelyre a döntését alapozta. A Dublin III. rendelet 3. cikk (3) bekezdése alapján ugyanis „Minden tagállam fenntartja a jogot, hogy a 2013/32/EU irányelvben³ megállapított szabályokra és biztosítékokra figyelemmel – biztonságos harmadik országba küldje a kérelmezőt”. A hatósági jogértelmezés alapján e jogszabályhely kifejezetten felhatalmazza a tagállamokat arra, hogy a kérelem megvizsgálásáért felelős tagállam meghatározására irányuló eljárással (a továbbiakban: dublini eljárással) érintett ügyfelek esetében is alkalmazza a biztonságos harmadik ország jogintézményét.

A jogértelmezési kérdés rendezése érdekében a bíróság 2015. december 18-án kelt, 9.Kpk.30.504/2015/4-I. számú végzésében előzetes döntéshozatali eljárást kezdeményezett az Európai Unió Bíróságánál, amely az ügyet C-695/15 (PPU) szám alatt lajstromba vette.⁴ A magyar bíróság – az érintett kérelmező őrizetére tekintettel – december 22-én a 9.Kpk.30.504/2015/5. számú végzésében kérte az ügy sürgősségi eljárásban történő megvizsgálását.

E tanulmány célja megvizsgálni az előzetes döntéshozatal alapjául szolgáló kérdéseket és a vonatkozó jogintézmények lehetséges értelmezéseit. Nem célja e tanulmánynak sem a dublini szabályok, sem a biztonságos harmadik ország jogintézményének részletes ismertetése, arra csupán olyan mélységben kerül sor, amennyire az a cél elérése érdekében szükséges. Hasonlóan nem tér ki e tanulmány a biztonságos európai ország ismertetésére, figyelemmel arra, hogy a jogintézménynek érdemi gyakorlata jelenleg nincs, és az előzetes döntéshozatali eljárás kapcsán sem releváns.

A fókusz megtartása érdekében e tanulmánynak nem célja megvizsgálni, hogy egyes tagállamok, illetve harmadik országok teljesítik-e a biztonságosághoz fűződő követelményeket, a cél a jogi konstrukció által kínált lehetőségek vizsgálatára korlátozódik azzal a feltételezéssel, hogy az érintett államok

² A Debreceni Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 2015. október 14-én kelt, 9.Kpk.30.241/2015/8. számú végzése.

³ Az Európai Parlament és a tanács 2013/32/EU irányelve (2013. június 26.) a nemzetközi védelem megadására és visszavonására vonatkozó közös eljárásokról (átdolgozás). (A továbbiakban: eljárási irányelv.)

⁴ <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=174847&pageIndex=0&doclang=HU&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=619331>

megfelelnek a biztonságos harmadik országok vonatkozásában támasztott feltételeknek, és az oda való (vissza)küldés nem ütközik a refolement tilalmába.⁵

A dublini felelősség és a biztonságos harmadik ország jogintézményének viszonya

A dublini rendszer és a biztonságos harmadik ország egymáshoz való viszonyát a már idézett egyetlen mondaton kívül semmilyen jogszabályi rendelkezés nem rendezi⁶, azonban megállapítható, hogy lényegét tekintve a dublini rendszer nem más, mint a biztonságos harmadik ország jogintézményének egy speciális, elkülönült intézményrendszerrel, szabályrendszerrel és infrastruktúrával bíró változata. Eleve a dublini rendszer létének alapjait az teremti meg, hogy a részes államok egymást biztonságos harmadik országnak tekintik. Ahogy a Dublin III. rendelet (3) preambulumbekzdésének utolsó mondata fogalmaz: „*az e rendeletben megállapított felelősségi feltételek sérelme nélkül a tagállamok, amelyek mind tiszteletben tartják a visszaküldés tilalmának elvét, harmadik országbeli állampolgárok vonatkozásában biztonságos országoknak tekintendők*”.

Fontos megemlíteni, hogy ez csupán egy megdönthető vélelem. 2011. január 21-én az Emberi Jogok Európai Bírósága (a továbbiakban: EJEB) az úgynevezett *M.S.S. v. Belgium és Görögország-ügyben*⁷ azt a Belgiumot is elmarasztalta, amelyik a dublini eljárás keretében visszaküldte a menedékkérőt Görögországba, ahol a legalapvetőbb befogadási és eljárási feltételek sem teljesültek menedékkérelme kapcsán, és egyéb emberi jogai is súlyosan sérültek.

Ez után az Európai Unió Bírósága is foglalkozott a kérdéssel. A 2011. december 21-én kelt, előzetes döntéshozatali eljárás keretében hozott, C-411/10. és C-493/10. számú egyesített ügyekben született döntésében⁸ egyértelműen ki-

⁵ A refolement tilalmát – egyebek mellett – a menekültek helyzetéről szóló 1951. évi genfi egyezmény és az Európai Unió Alapjogi Chartája is kimondja. Utóbbinak a 19. cikk 2. bekezdésében található megfogalmazás szerint: „*Senki sem toloncolható ki vagy utasítható ki olyan államba, vagy adható ki olyan államnak, ahol komolyan fenyegeti az a veszély, hogy halálra ítélik, kínozzák, vagy más ember-telen bánásmódnak vagy büntetésnek vetik alá.*”

⁶ Az eljárási irányelv 33. cikkéből lesűrhető következtetés továbbá, hogy a biztonságos harmadik ország alkalmazása az elfogadhatatlansági okok egyikeként, a dublini felelősségmegállapítási eljáráshoz hasonlóan nem minősül a kérelem érdemi megvizsgálásának.

⁷ Kérelemszám: 30696/09; HUDOC: <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-103050>

⁸ N. S. (C-411/10) és a Secretary of State for the Home Department között, valamint M. E. (C-493/10), A. S. M., M. T., K. P., E. H. és a Refugee Applications Commissioner, a Minister for Justice, Equality

mondta, hogy „*ellentétes az uniós joggal egy olyan megdönthetetlen vélelem alkalmazása, amely szerint a 343/2003 rendelet 3. cikkének (1) bekezdése alapján felelősként meghatározott tagállam tiszteletben tartja az európai uniós alapvető jogokat*”. A tagállamok biztonságosságának vételeme tehát nemcsak hogy megdönthető, de egy megdönthetetlen vélelem egyenesen ellentétes lenne az uniós joggal. Az unió bírósága a korábbi dublini rendelet⁹ kapcsán állapította meg ugyan az előbbieket, azonban az új rendelet elfogadása, majd hatálybalépése nem változtatott a döntés érdemén: a tagállamok biztonságossága csupán egy megdönthető vélelem. Részben e döntések következményeként jelentősen megszorodtak a vélelem EJEB előtti megdöntésére irányuló ügyek.¹⁰

Az előbbieket követve az a – korábban esetleg vélelmezhető – különbség sem áll fenn a két jogintézmény között, hogy a dublini rendszerben részes tagok kivétel nélkül és szükségszerűen biztonságos harmadik országnak minősülnek, míg más államoknak a biztonságos harmadik ország „státus” eléréséhez teljesíteniük kell az eljárási irányelv által támasztott követelményeket.

Alapelvi szinten nincs tehát különbség a dublini felelősség és a biztonságos harmadik ország jogintézménye között, mindkét esetben arról van szó, hogy különböző jogszabályok alapján nem az az állam a felelős a menedékjog iránti kérelem megvizsgálásáért, ahol a kérelmező éppen tartózkodik, hanem egy másik:

- a) ha ez a másik állam részese a Dublin III. rendeletnek (a huszonnyolc tagállam és a négy társult ország – Norvégia, Izland, Svájc és Liechtenstein), akkor a felelősségmeghatározás a dublini rendszer alapján, dublini eljárás keretében történik;

and Law Reform; Forrás: az Európai Unió Bíróságának honlapja. <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=117187&pageIndex=0&doclang=HU&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=77689>

9 A tanács 343/2003/EK rendelete (2003. február 18.) egy harmadik ország állampolgára által a tagállamok egyikében benyújtott menedékjog iránti kérelem megvizsgálásáért felelős tagállam meghatározására vonatkozó feltételek és eljárási szabályok megállapításáról. (A továbbiakban: Dublin II. rendelet.)

10 Mohammed Hussein v. Hollandia és Olaszország-ügyben. Kérelemszám: 27725/10; HUDOC:

<http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-118927>;

Halimi v. Ausztria és Olaszország-ügyben. Kérelemszám: 53852/11; HUDOC:

<http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-122454>;

Abubeker v. Ausztria és Olaszország-ügyben. Kérelemszám: 73874/11; HUDOC:

<http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-122459>;

Tarakhel v. Svájc-ügy Kérelemszám: 29217/12; HUDOC:

<http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-148070>;

A.M.E. v. Hollandia-ügyben. Kérelemszám: 51428/10; HUDOC:

<http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-152295>

- b) ha ez a másik állam ezen államok körén kívül esik, tehát elvileg bármelyik más állam, akkor a biztonságos harmadik ország jogintézménye hívható életre.

Ennek megfelelően a továbbiakban a biztonságos harmadik ország jogintézményén csupán azon esetköröket értjük, amelyeket nem fed le a dublini rezsim.

Ha a két jogintézmény között csupán az alkalmazási kör (a huszonnyolc plusz négy tagállam, illetve a tagállamokon kívüli – harmadik – országok) tekintetében van lényegi különbség, akkor különösen indokolt annak a kérdésnek a rendezése, hogy ezek egymás komplementerei, vagy egyik alkalmazása kölcsönösen kizárja a másikat.

A Dublin III. rendelet 3. cikk (3) bekezdése

A Dublin III. rendelet említett 3. cikk (3) bekezdéséhez hasonló tartalmú rendelkezés már a jogszabály korábbi változataiban is megjelent. Az 1990-es dublini egyezmény 3. cikkének (5) bekezdése – amelyet lényegében megismételt a 2003-as Dublin II. rendelet 3. cikkének (3) bekezdése – megállapította, hogy *„Minden tagállam fenntartja a jogot nemzeti joga szerint, hogy a genfi egyezmény rendelkezéseivel összhangban harmadik országba küldje a menedékkérőt”*.

A Dublin II. rendelet átdolgozása, a Dublin III. rendelet előkészítése 2008-ban kezdődött meg, az Európai Bizottság által készített hatástanulmány¹¹ a kérdéses cikk kapcsán a következőket állapította meg: *„Problémás továbbá a 3. cikk (3) bekezdésében foglalt rendelkezés, amelyben a tagállamok fenntartják maguknak a jogot, hogy nemzeti jogszabályaik alapján egy menedékkérőt egy harmadik országba küldjenek. E rendelkezés értelmezhető úgy, mint ami felhatalmazza a tagállamokat, hogy a »biztonságos harmadik ország« koncepciót alkalmazzák (ami már szerepel az eljárási irányelvben)¹² a dublini rendszeren kívüli államok kapcsán. Ugyanakkor annak, hogy e cikk*

¹¹ Commission staffworking document accompanying the proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person (recast) – Impact Assessment [COM(2008) 820 final] [SEC(2008) 2963]; (a továbbiakban: bizottsági helyzetértékelés) 21. Forrás: EUR-Lex; <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52008SC2962>

¹² A szöveg nem a jelenleg hatályos, hanem a korábbi eljárási irányelvre hivatkozik [a tanács 2005/85/EK irányelve (2005. december 1.) a menekültstátus megadására és visszavonására vonatkozó tagállami eljárások minimumszabályairól]. A kérdés érdemét tekintve az új irányelvben nem következett be változás.

miért csupán a tagállamok nemzeti jogára, és miért nem kifejezetten a »biztonságos harmadik ország« koncepcióra hivatkozik, az az oka, hogy akkor, amikor a Dublin II rendelet elfogadásra került, ez a koncepció még nem volt az EU menekültügyi acquis-jének a része. Ugyanakkor az eljárási irányelv elfogadásával ez a jogintézmény az EU menekültügyet érintő jogszabályi keretrendszerének részévé vált. Ha a tagállamok e rendelkezést továbbra is a nemzeti jogszabályaik alapján alkalmazzák, az egyértelműen azzal a veszéllyel járna, hogy aláássa az eljárási irányelvet. Konkrétan problémák fakadhatnak például azokból az esetekből, amelyekben a tagállam, amelynek az átvétel iránti kérését küldték, alkalmazni szeretné a biztonságos harmadik ország koncepciót, miközben az átvételt kérő állam nem tenne így, mert az érintett harmadik országot nem tekinti a kérelmező számára biztonságosnak. Emiatt felmerültek a lánc-refoulement-nel kapcsolatok aggályok.”

A bizottság figyelme itt elsősorban arra irányult, hogy a tagállamok a harmadik országba küldés lehetőségét ne saját nemzeti jogszabályaik, hanem az egységes uniós jogintézmény alapján alkalmazzák.

E tanulmány témája szempontjából a módosítás lehetséges hatásai kapcsán tett megjegyzés a legfontosabb. E szerint, ha az az opció kerül be a módosított szövegbe, ami végül az előbbieket szerint megvalósult, annak a hatása az alapjogvédelemre a bizottsági értékelés alapján a következő lehet: *„Meg fog erősödni a dublini eljárás befejezését követően a menekültügyi eljáráshoz való hatékony hozzáférés elve, ami a menedékhez való jog része. Az eljárási irányelv 27. cikkének való megfelelés biztosítani fogja azt, hogy a menedékkérő alapvető jogait akkor is tiszteletben tartsák, ha a felelős tagállam úgy dönt, hogy őt egy biztonságos harmadik országba küldi (a szerző kiemelése).”¹³*

A bizottság mint a jogszabály-módosítás kezdeményezője, tehát abból indult ki, hogy a menedékkérők számára megfelelő garanciákat kell biztosítani arra az esetre, ha a dublini eljárás alapján felelős tagállam az átvétel után tovább akarja küldeni a kérelmezőt egy általa biztonságosnak tartott harmadik országba. Ezt a lehetőséget fenntartotta a tagállamok számára, ugyanakkor körülbástyázta az eljárási irányelvben szereplő jogszabályi garanciákkal.

Ennek megfelelően, összhangban a bizottsági helyzetértékelésben foglalt preferált opcióval, a Dublin III. rendeletben végül az (új) eljárási irányelv szabályaira történt utalás a nemzeti jogszabályok helyett. Az új 3. cikk (3) bekezdése értelmében: *„Minden tagállam fenntartja a jogot, hogy a 2013/32/EU*

¹³ Bizottsági helyzetértékelés, 58.

irányelvben megállapított szabályokra és biztosítékokra figyelemmel – biztonságos harmadik országba küldje a kérelmezőt.”

Az előbbi, előkészítő iratoknak tekinthető információk alapján a bizottság ugyanazon az állásponton volt a jogszabály értelmezése kapcsán, mint a magyar menekültügyi hatóság. A 3. cikk (3) bekezdése felhatalmazza a dublini eljárás következtében felelősként azonosított államot arra, hogy a kérelmezőt egy az eljárási irányelv szabályai értelmében biztonságosnak tekintett harmadik országba küldje vissza.

Azonban a bizottsági helyzetértékelés, különösen az abból levonható következtetés nem tekinthető kötelező érvényű jogszabály-értelmezésnek, így a 3. cikk (3) bekezdésének pontos tartalma továbbra is interpretáció kérdése. A kérdéssel korábban nem foglalkozott az uniós jogszabályok értelmezésére hivatott szerv, az uniós bíróság sem. Jogosan tehető fel tehát a kérdés, hogy a dublini viszonyrendszerben, ahol az egyik tagállam a kérelmezőt egy másik tagállamba akarja küldeni, mert utóbbi felelős a kérelem megvizsgálásáért, melyik tagállam érthető, illetve értendő a Dublin III. rendelet 3. cikk (3) bekezdésében foglalt „minden tagállam” kifejezésen.

Az előzetes döntéshozatali eljárásban feltett kérdések

Az első kérdés

A kérdés a) része a következőképpen szól az említett 3. cikk (3) bekezdése kapcsán: *„A tagállamok a kérelmező biztonságos harmadik országba küldésére vonatkozó jogot kizárólag a felelős tagállam megállapítását megelőzően gyakorolhatják, vagy a felelős tagállam megállapítását követően is?”*

(Megjegyzésre érdemes, hogy a kérdés kapcsán kifejtett indoklás egy része álláspontom szerint a vonatkozó jogszabályhely félreértéséből adódik. A kérdés indoklása a következő megállapítást tartalmazza: *„Az Átdolgozott Eljárási irányelv 33. cikkének (1) bekezdése ugyanis nem teszi lehetővé a kérelem elfogadhatatlannak minősítését akkor, ha a kérelem a Dublin III. rendelet alapján megvizsgálást nyert.”* A hivatkozott jogszabályhely¹⁴ ugyanakkor ilyesmit nem tartalmaz, a mondatban a két jogintézmény nem egymást kizáró relációban áll, hanem annak a felsorolásnak a részei, amely esetekben a

¹⁴ Eljárási irányelv 33. cikk (1) bekezdés: *„Azokon az eseteken túlmenően, amikor nem kerül sor egy kérelemnek a 604/2013/EU rendelettel összhangban történő megvizsgálására, a tagállamok akkor sem kötelesek megvizsgálni, hogy a kérelmező a 2011/95/EU irányelv értelmében nemzetközi védelemre jogosultnak minősülhet-e, ha egy kérelem e cikk értelmében elfogadhatatlannak minősül.”*

tagállamok nem kötelesek megvizsgálni, hogy a kérelmező nemzetközi védelmi igénye megalapozott-e. Nem értelmezhető úgy a jogszabály, hogy a dublini eljárás keretében átvett kérelmezők esetében a kérelem elfogadhatósága ne lenne vizsgálható. Ez nemcsak a jogszabály szövegével ellentétes értelmezés, de okszerűtlen is. Miért és hogyan kellene érdemben vizsgálni például egy olyan kérelmet, amely pontosan azonos a korábban már érdemben elbírálttal? Vagy miért kellene érdemben vizsgálni annak a kérelmét, akit például egy harmadik ország menekültként elismert és a védelem továbbra is fennáll?)

Nyilván a kérdés második fele nem úgy értendő, hogy a dublini eljárást kezdeményező (a továbbiakban: a megkereső) tagállam a másik tagállam felelősségének megállapítása után – de például a tényleges átadás végrehajtása előtt – dönthet-e úgy, hogy a kérelmezőt egy biztonságos harmadik országba küldi, hanem úgy, hogy a dublini eljárás alapján felelősként azonosított tagállam az átadás után dönthet-e így. Másként megfogalmazva: a biztonságos harmadik országba való küldés lehetősége, illetve az arról való döntés a megkereső tagállamot illeti meg, vagy azt a tagállamot, amelyik a dublini eljárás következtében a kérelem megvizsgálásáért felelős?

A kérdésre elméleti szinten is három válasz adható: a megkereső tagállam, a felelős tagállam, vagy mindkettő. A következőkben ezt a három lehetőséget elemzem részletesen.

a) A biztonságos harmadik országba küldés lehetősége kizárólag a megkereső tagállamot illeti meg – Ha a biztonságos harmadik országba küldés lehetősége csak a megkereső tagállamot illeti meg, akkor ez a tagállam lényegében választási helyzetbe kerül: eldöntheti, hogy a Dublin III. rendeletet alkalmazza, és a kérelmezőt a rendelet szabályai alapján felelős tagállamba küldi (vissza), vagy a Dublin III. rendeletet lényegében figyelmen kívül hagyva – visszafogadási egyezmény alapján – egy biztonságosnak tekintett harmadik országba.

Egy hipotetikus példával megvilágítva az esetet: tételezzük fel, hogy egy ukrán állampolgár Moldávián és Románián keresztül érkezik Magyarországra, és legalább Romániában menedéket kért. (Valamint azt is, hogy Magyarország Moldáviát a kérelmező számára biztonságos harmadik országnak tekinti, és a két ország között van érvényes visszafogadási egyezmény, amely alapján Moldávia köteles a kérelmezőt visszafogadni.) A pontosság érdekében tételezzük fel azt is, hogy a magyar hatóságoknak van valamennyi információjuk, ami bármelyik eljárás lefolytatásához szükséges. Ha mindez megvan, az

iménti értelmezés alapján Magyarország eldönthetné, hogy a kérelmezőt a dublini eljárás keretében Romániának, vagy a visszafogadási egyezmény alapján Moldáviának adja vissza.

Magyarország viszont csak akkor küldheti vissza a kérelmezőt Moldáviába, ha az eljárási irányelvben foglalt szabályok és garanciák alapján megállapította, hogy a kérelmező számára Moldávia biztonságos harmadik ország, és ezért a kérelem elfogadhatatlan. Ez nem jelenti a kérelem érdemi elbírálását, nem minősül az eljárási irányelv 33. cikke értelmében annak vizsgálatának, hogy a nemzetközi védelmi szükséglet fennáll-e, és ezért nem jelenti a Dublin III. rendelet 17. cikke (mérlegelési záradékok) alapján a kérelem megvizsgálásáért való felelősség átvállalását. Önmagában ezen az alapon tehát nem zárható ki ez az értelmezés.

Hasonlóan nem jelentheti ezen értelmezés elvi akadályát az sem, hogy így végeredményben a „küldő” állam – a példa szerint Magyarország – döntésének következtében előfordulhat, hogy nem egy tagállam (Románia), hanem egy harmadik ország (Moldávia) fogja a menedékkérelmet elbírálni, hiszen a biztonságos harmadik ország egész koncepciója erre épül. A koncepciónak az eljárási irányelvben (is) történő megjelenítésével ez a lehetőség az EU menekültügyi acquis-jének részévé vált.

Mivel a korábban már hivatkozott M.S.S.-döntés, és a részben annak nyomán született bírósági döntések¹⁵ alapján hatósági szempontból a dublini eljárás, és az ahhoz kapcsolódó transzfer sem szükségszerűen egyszerűbb vagy olcsóbb, mint az elfogadhatatlansági vizsgálat, majd a visszafogadási egyezmény alapján történő visszaküldés, praktikus okok sem feltétlenül szólnak egyértelműen egyik vagy másik lehetőség mellett.

Azon értelmezési lehetőséggel szemben, ha csak a megkereső tagállamot illeti meg a döntési jog, erős érveként vethető fel, hogy ez esetben e tagállam egyedi döntésétől függ, sor kerül-e egyáltalán a dublini szabályok alkalmazására, ami könnyen a dublini rezsím kiüresítéséhez vezethet, különösen akkor, ha jelentős arányban kerül sor ilyen döntések meghozatalára.

Ezen értelmezés mellett szól azonban az az érvrendszer is, amelyet a magyar bíróság a már említett döntéseiben képviselt, és az előzetes döntéshoza-

¹⁵ Ahogy a már említett C-411/10. és C-493/10. számú egyesített ügyekben fogalmazott az Európai Unió Bírósága: „a tagállamok – ideértve a nemzeti bíróságokat – kötelessége, hogy ne adják át a menedékkérőt a [dublini] rendelet értelmében »felelős tagállamnak«, ha tudomással kell bírniuk arról, hogy a felelős tagállamban a menekültügyi eljárást és a menedékkérők befogadásának feltételeit illetően tapasztalható rendszeres zavarok miatt alapos okkal, bizonyítottan feltételezhető, hogy a kérelmező e rendelkezés értelmében embertelen vagy megalázó bánásmód tényleges veszélyének lesz kitéve.”

tali eljárásban feltett kérdések indokolásában is szerepeltetett: „a Dublin III. rendelet szerinti, joghatósági-felelősségi vizsgálat befejezése képezheti-e bármilyen jogi akadályát a kérelmező biztonságos harmadik országba történő küldése tagállami jogának, azaz rögzül-e a »joghatóság« az átvétellel”. E szerint a dublini eljárás már önmagában is egy joghatósági vizsgálat, amelynek eredménye szükségszerűen az, hogy valamelyik tagállam lesz a felelős a kérelem megvizsgálásáért, tehát beáll a joghatósága. Ezt követően indokolatlan és hibás egy újabb joghatósági eljárást – tehát a biztonságos harmadik ország jogintézményére vonatkozó elfogadhatatlansági vizsgálatot – lefolytatni. Ezt az értelmezést támaszthatja alá a dublini rendszer korábbiakban említett jellege, miszerint a dublini eljárás nem más, mint egy speciális – államok meghatározott körére vonatkozó – biztonságosharmadikország-vizsgálat. Így ha a dublini eljárás után még lehetne vizsgálni azt, hogy van-e a kérelmező szempontjából biztonságosnak tekinthető harmadik ország, akkor alapvető szinten kétszer zajlana le ugyanaz a vizsgálat (még akkor is, ha nem az államoknak ugyanarra a körére).

Az iménti, elvi jellegű megközelítésekkel ellentétben megállapítható, hogy van egy esetkör, amikor a Dublin III. rendelet kifejezetten felhatalmazza a megkereső tagállamot arra, hogy válasszon, a dublini eljárást alkalmazza, vagy attól függetlenül folytasson le visszaküldésre irányuló eljárást. A 24. cikk (4) bekezdése értelmében: „Amennyiben az e rendelet 18. cikke (1) bekezdésének d) pontjában említett személy, akinek a nemzetközi védelemre irányuló kérelmét egy tagállam jogerős határozattal elutasította, egy másik tagállam területén tartózkodásra jogosító engedély nélkül tartózkodik, ez utóbbi tagállam megkeresheti az előbbi tagállamot, és kérheti az érintett személy visszavételét, vagy a 2008/115/EK európai parlamenti és tanácsi irányelvnek megfelelően kiutasítási eljárást folytathat le.”

Közérthetőbben megfogalmazva ez szerepel úgynevezett dublini végrehajtási rendelet¹⁶ X. mellékletét képező, a menedékkérőknek szóló tájékoztató B részében is: „Ha azonban Ön ebben az országban nem nyújtott be menedékkérelmet, és előző kérelmét egy másik országban jogerős határozattal elutasították, úgy dönthetünk, hogy kérelmezzük a felelős országnál az Ön visszavételét, vagy intézkedünk a származási országába vagy

¹⁶ A bizottság 1560/2003/EK rendelete (2003. szeptember 2.) egy harmadik ország állampolgára által a tagállamok egyikében benyújtott menedékkérelmet megvizsgálásáért felelős tagállam meghatározására vonatkozó szempontok és eljárási szabályok megállapításáról szóló 343/2003/EK tanácsi rendelet részletes alkalmazási szabályainak megállapításáról.

az állandó lakóhelye szerinti országba vagy valamely biztonságos harmadik országba való visszatérése érdekében.”¹⁷

E szerint a megkereső tagállam valóban dönthet úgy, hogy mellőzi a dublini eljárás lefolytatását, és (egyéb lehetőségek mellett) intézkedhet egy biztonságos harmadik országba küldés érdekében. Erre azonban csak akkor nyílik lehetősége, ha a külföldi a megkereső tagállamban nem kért menedéket, és előző kérelmét egy másik országban már jogerős (helyesen: végső, tehát jogorvoslattal tovább nem támadható) határozattal elutasították. Ebből azonban az is következik, hogy ha a kettős feltétel valamelyike nem teljesül – a külföldi terjesztett elő kérelmet a megkereső tagállamban, vagy végső elutasító döntés nem született az előző eljárás következtében –, akkor kötelező a dublini eljárás lefolytatása, és nem lehet választani a lefolytatandó eljárások között.

Hogy mi az oka ennek a két feltételnek? Az, hogy ha teljesülnek, akkor nincs kérelem, amely kapcsán szükségessé válna a megvizsgálásáért való felelősség megállapítása. Hiszen a megkereső tagállamban nem került sor kérelem előterjesztésére, a felelős tagállam pedig a korábbi kérelmet már egy végső döntéssel elutasította. Épp ezért nyílik meg akár a származási, akár egy harmadik országba való visszaküldés lehetősége. Lényeges, hogy ez esetben utóbbi nem azért vetődhet fel, mert az adott ország is képes és hajlandó lenne az esetlegesen szükséges nemzetközi védelemre, hanem azért, mert nincs nemzetközi védelmi szükséglet. Ilyenkor a harmadik országba való visszaküldés a nemzetközi védelemtől független idegenrendészeti kérdés, nem a kérelem megvizsgálására vonatkozó felelősséget meghatározó jogintézmény. (Hasonlóan ahhoz az esethez, ha a harmadik országbeli állampolgár egyik tagállamban sem nyújt be kérelmet. Ez esetben is a visszafogadási egyezmények és a tagállamok biztonságosságához fűződő vélelem lesz az oda visszaküldés alapja.)

Ha a „felelős” tagállamban a korábbi eljárás alapján nemzetközi védelmet nyújtó döntés született, akkor az érintettre a továbbiakban nem vonatkozik a Dublin III. rendelet, ha pedig sem (végső) elutasításra, sem elismerésre nem került sor, akkor még nem született végső, érdemi döntés a nemzetközi védelmi szükségletről. És mindaddig, amíg ez meg nem történik, kötelező le-

¹⁷ Lényegében ugyanilyen tartalmú szöveg szerepel a kísérelő nélküli kiskorúak számára készített tájékoztatóban, ami a dublini végrehajtási rendelet XI. mellékletében található: „Ha ebben az országban nem kértél menedéket, és előző menedék iránti kérelmedet egy másik országban a teljes körű vizsgálatot követően elutasították, nekünk vagy kérelmeznünk kell a másik országnál, hogy vegyen vissza téged, vagy pedig el kell juttatnunk téged abba az országba, ahonnan származol vagy ahol az állandó lakóhelyed található vagy ezeken kívül egy másik biztonságos országba.”

folytatni azt a vizsgálatot, hogy melyik tagállam a felelős a kérelem megvizsgálásáért, tehát a dublini eljárást.

Ha a kérelmező nyújt be menedékjog iránti kérelmet a megkereső tagállamban, a dublini eljárás megindítása tulajdonképpen nem is a tagállam döntésén múlik. A Dublin III. rendelet 20. cikkének (1) bekezdése alapján az automatikusan megindul a kérelem benyújtásával.¹⁸

b) A biztonságos harmadik országba küldés lehetősége a dublini eljárás alapján a kérelem megvizsgálásáért felelős tagállamot illeti meg – Mint korábban látható volt, a bizottság is abból az értelmezésből indult ki helyzetértékelésekor 2008-ban, amiből 2015-ben a magyar menekültügyi hatóság: a 3. cikk (3) bekezdése szerint a dublini eljárás alapján felelős tagállam joga, hogy – megfelelő garanciális szabályok betartása mellett – a kérelmezőt egy számára biztonságos harmadik országba küldje.

Egy gondolatkísérlet erejéig azonban közelítsük meg a kérdést másik oldalról! Mi lenne, ha a biztonságos harmadik országba való küldés joga csak a megkereső tagállamot illetné meg, és a felelős államot nem?

Senki által nem vitatott, hogy a jelenlegi jogszabályi környezetben a tagállamok egy kérelmezőt biztonságos harmadik országba küldhetnek, és ezáltal mentesülhetnek a menedékjog iránti kérelem megvizsgálásának felelőssége alól. Az iménti hipotetikus példánál maradván egyértelmű, hogy (még mielőtt a kérelmező Magyarországra távozott volna) Románia Moldáviába küldheti az ukrán kérelmezőt (ha a kérelmező számára Moldávia biztonságos harmadik ország az eljárási irányelv szabályai értelmében, van a két ország között érvényes visszafogadási egyezmény, stb.).

Kérdés, hogy miért és mi alapján veszítené el Románia ezt a jogát akkor, ha a kérelmező – egyébként együttműködési kötelezettségét megszegve – tovább megy egy másik tagállamba (a példa szerinti esetben Magyarországra). Elegendő-e a nemzetközi védelmet kérő személy kötelezettségzegése ahhoz, hogy egy államra olyan felelősség terhelődjön, ami alól egyébként mentesíthetné magát? És ha igen, egy ilyen felelősség függhet-e kizárólag attól, hogy egy másik állam, a megkereső tagállam (a példa szerinti esetben Magyarország) egyoldalúan milyen döntést hoz? Ha így lenne, véleményem szerint e „jogkorlátozásnak” minimum explicit jogszabályi formát kellene öltenie. Ennek hiányában azonban el kell vetni a feltételezést, hogy a biztonságos harmadik országba küldés joga ne illetné meg a felelősként azonosított államot.

¹⁸ Dublin III. rendelet 20. cikk (1) bekezdés: „A felelős tagállam meghatározására vonatkozó eljárás azonnal kezdetét veszi, amint a nemzetközi védelem iránti kérelmet először benyújtják a tagállamhoz.”

Álláspontom szerint a kérelmező magatartása nem elég ahhoz, hogy az adott állam elveszítse azt a jogát, hogy a kérelem megvizsgálásának felelősségét – a megfelelő garanciák és nemzetközi szerződésben foglalt szabályok érvényesítése mellett – át-, illetve továbbhárítsa a nemzetközi közösség egy másik tagjára. A jog korlátozása nem függhet egy másik tagállam egyoldalú döntésétől.

A szavak rendes nyelvtani értelme is ezt erősíti meg. A sokat emlegetett 3. cikk (3) bekezdése nem tartalmaz semmilyen megszorítást a tagállamok értelmezése kapcsán, a szövegben a „minden tagállam” kifejezés szerepel. Ha a kérelmező biztonságos harmadik országba küldésének joga nem illelné meg a felelős államot, akkor ezt a rendelkezést egész egyszerűen nem így kellett volna megfogalmazni. Ahogy az előző alpontban kifejtettem, rendkívül szűk az az explicit esetkör, amikor a megkereső tagállam dönthet úgy, hogy a külföldit nem egy másik tagállamba, hanem egy biztonságos harmadik országba (vagy a származási országba) küldi. Ha csak e szűk esetkörben lehetne alkalmazni a biztonságos harmadik országba küldés lehetőségét, akkor a 3. cikk (3) bekezdésének nagyjából a következőképpen kellene szólnia: *„Minden tagállam fenntartja a jogot, hogy – a 2013/32/EU irányelvben megállapított szabályokra és biztosítékokra figyelemmel – biztonságos harmadik országba küldje azt a harmadik országbeli állampolgárt, aki a tagállamban nem kért menedéket, és akinek korábbi menedékkérelmét egy másik tagállamban végző döntéssel elutasították.”* A hatályos szabályozás azonban nem tartalmaz efféle szűkítést.

Összegezve az előbbieket, mind a közvetlen (a szavak szokásos értelme szerinti értelmezés), mind a közvetett (bizottsági helyzetértékelés) „bizonyítékok”, valamint az ellenkező értelmű rendelkezések hiánya alapján az állapítható meg, hogy a Dublin III. rendelet 3. cikkének (3) bekezdése felhatalmazza a dublini eljárás alapján a kérelem megvizsgálásáért felelős tagállamot arra, hogy bizonyos feltételek teljesülése esetén a kérelmezőt egy számára biztonságos harmadik országba küldje.

Kérdésként vetődhet fel ugyanakkor, hogy ha ez így van, akkor mi a helyzet a joghatóság kérdésével. Tényleg lefolytatható egymás után két „joghatóság-vizsgálati eljárás”, azaz egy dublini eljárás, majd a felelősség megállapítása (és a sikeres transzfer) után egy elfogadhatatlansági vizsgálat? A válasz álláspontom szerint egyértelmű: „igen”. Méghozzá épp azért, mert alapvetően szinten mindkét eljárás egyfajta biztonságosharmadikország-vizsgálat ugyan, miközben élesen eltérő az államok azon köre, amelyre a két vizsgálat vonatkozik. Tehát a dublini eljárás feladata az, hogy beazonosítsa, a tagállamok

közül melyik lenne a felelős a kérelem érdemi megvizsgálásáért, a biztonságos harmadik ország jogintézménye pedig arra szolgál, hogy megállapítsa, van-e a nemzetközi közösségnek egy olyan másik – nem tagállam – tagja, amelyre e felelősség áthárítható. Ebben az értelemben tehát a két jogintézmény egymást kiegészítő szerepet játszik.

c) A biztonságos harmadik országba küldés lehetősége mindkét érintett tagállamot megilleti – Az előző két alpontban foglaltak alapján megállapítható, hogy van olyan esetkör, amikor mindkét tagállamot megilleti az említett lehetőség. Mivel a felelős tagállam lehetőségei elvi szinten nem korlátozottak, azon esetkör, amelyben mindkét tagállamot megilleti a vizsgált jog, azonos azzal, amikor a megkereső tagállam dönthet, hogy a két eljárás közül melyiket alkalmazza: ha a megkereső tagállamban a kérelmező nem nyújtott be kérelmet, és a felelős tagállamban a korábbi kérelmét végső döntéssel elutasították.

Az említett példával megvilágítva, ha Románia végső, jogorvoslattal tovább nem támadható döntésben elutasította a kérelmet, és ez után a kérelmező Magyarországon nem terjesztett elő kérelmet, akkor Magyarország dönthet arról, hogy a kérelmezőt Romániába küldi vissza, vagy Moldáviába. És ha az előbbi mellett dönt, akkor Romániának is lehetősége van a kérelmezőt Moldáviába küldeni.

Megjegyzésre érdemes, hogy ha a megkereső tagállam „kikapcsolja” a rendszerből a dublini eljárást, azzal ténylegesen csökkenti a kérelmező számára rendelkezésre álló jogorvoslati lehetőségeket. Ha ugyanis közvetlenül a harmadik országba küldi vissza a megkereső tagállam a kérelmezőt, akkor az ezt az egyetlen aktust támadhatja meg az eljárási irányelvben foglalt jogorvoslati szabályoknak megfelelően. Ha azonban kötelező a dublini szabályokat alkalmazni, akkor a dublini eljárásban hozott döntéssel szemben is lehet jogorvoslattal élni a rendelet alapján, majd a sikeres transzfer után a biztonságos harmadik ország koncepciójának életre hívása ellen is, az eljárási irányelv alapján.

Másik oldalról azonban – paradox módon – ugyanez az érv szólhat a harmadik országba való visszaküldés mellett is. Mind a Dublin III. rendelet, mind az eljárási irányelv deklarált célkitűzése, hogy a nemzetközi védelmi igény elbírálására minél hamarabb sor kerüljön.¹⁹ Nyilván a gyors érdemi

¹⁹ Dublin III. rendelet (5) preambulumbekzdés 2. mondata: „Lehetővé kell tennie különösen a felelős tagállam gyors meghatározását, hogy a nemzetközi védelem megadására vonatkozó eljáráshoz való hatékony hozzáférés biztosított legyen, és a nemzetközi védelem iránti kérelmekkel kapcsolatos gyors döntéshozatal ne kerüljön veszélybe.” Eljárási irányelv (18) preambulumbekzdés: „A tagállamoknak

döntéshozatal ellen hat, ha a megkereső tagállam először lefolytat egy dublini eljárást és végrehajt egy dublini transzfert, majd a felelős tagállam lefolytat egy elfogadhatatlansági eljárást, majd végrehajt egy visszafogadási egyezmény szerinti visszaküldést. Különösen, hogy mindkét eljárás során garantálni kell a hatékony jogorvoslat lehetőségét. Értelemszerűen gyorsabb és hatékonyabb, ha ez utóbbi eljárást eleve a megkereső állam folytatja le. (Nyilván csak akkor, ha eleve abban a pozícióban van – így például vannak megfelelő információi –, hogy döntsön arról, melyik jogintézményt lehet és érdemes alkalmazni.)

Megállapítható, hogy a biztonságos harmadik országba küldés lehetősége az esetleges dublini eljárásban érintett mindkét tagállamot megilleti, a jog terjedelme azonban nem azonos. A felelős tagállamot „csupán” az a kötelezettség terheli, hogy eljárása során tartsa be az eljárási irányelvben foglalt, a biztonságos harmadik ország koncepcióval kapcsolatos elveket, és érvényesítse az előírt garanciális elemeket. Ehhez képest a megkereső állam joga a dublini eljárás helyett a kérelmezőnek a biztonságos harmadik országba küldésére korlátozott, csak azon kérelmezők esetében dönthet így, akik nála – a megkereső országban – nem terjesztettek elő menedékkérelmet, azonban a felelős tagállamban jogerős elutasító döntés született az ott előterjesztett kérelme kapcsán. Ha e kettős feltétel közül valamelyik nem teljesül, akkor álláspontom szerint a megkereső tagállam elveszti az említett választási szabadságát, és a dublini rendeletet köteles alkalmazni: vagy kezdeményezi a felelősségmegállapítási eljárás lefolytatását, vagy vállalja a kérelem megvizsgálásáért való felelősséget.

Az előzetes döntéshozatali eljárásban feltett első kérdés a) részére adandó válasz tehát szerintem az, hogy „*A tagállamok a kérelmező biztonságos harmadik országba küldésére vonatkozó jogot mind a felelős tagállam megállapítását megelőzően, mind azt követően gyakorolhatják, azonban előbbi esetben csak akkor, ha a harmadik országbeli állampolgár a megkereső országban nem terjeszt elő menedékjog iránti kérelmet és korábbi menekültügyi eljárása jogerős elutasítással zárult.*”

Az előzetes döntéshozatali eljárásban feltett első kérdés b) része a következő: „*Változik-e az értelmezés akkor, ha a tagállam nem a kérelem első,*

és a nemzetközi védelmet kérelmezőknek egyaránt az áll érdekében, hogy a megfelelő és teljes körű vizsgálat lefolytatásának sérelme nélkül a nemzetközi védelem iránti kérelmek ügyében a lehető legrövidebb időn belül határozat szülessen.” Eljárási irányelv 31. cikk (2) bekezdés: „*A tagállamok biztosítják, hogy – a megfelelő és teljes körű vizsgálat követelményeinek sérelme nélkül – a vizsgálati eljárások a lehető legrövidebb időn belül lezárulnak.*”

hozza történő benyújtásakor állapítja meg saját felelősségét a Dublin III. rendelet 7. cikkének (2) bekezdése, valamint III. fejezete szerint, hanem átadás, vagy visszavétel iránti megkeresésre fogadja a kérelmezőt egy másik tagállamból a Dublin III. rendelet V-VI. fejezetek szerint?”

Tekintettel arra a körülményre, hogy az iménti megállapítások függetlenek attól a ténytől, hogy az érintett tagállam mikor állapítja meg a saját felelősségét, a kérdésre egyértelmű „nem” válasz adható.

A kérelem megvizsgálására vonatkozó felelősséget a menekültügyi eljárás során folyamatosan vizsgálni kell, hiszen idővel bekövetkezhetnek olyan változások, illetve kiderülhetnek olyan tények, vagy körülmények, amelyek megalapozhatják az eljárás lefolytatásáért felelős állam döntésének megváltozását (például a kérelmező egy családtagja menedéket kér vagy kap egy másik tagállamban).

A második kérdés

Az előzetes döntéshozatali eljárásban feltett második kérdés arra az esetre vonatkozik, ha az első kérdésre az uniós bíróság válasza az, hogy a dublini átadás után is életre hívható (értelemszerűen a felelős tagállam részéről) a biztonságos harmadik országba küldés lehetősége. Tehát ez esetben: *„Értelemzhető-e a Dublin III. rendelet 3. cikkének (3) bekezdése akként, hogy a tagállamok e jogot akkor is gyakorolhatják, ha a dublini eljárás során az átadó tagállamot nem tájékoztatták e jog gyakorlására vonatkozó pontos nemzeti szabályozásáról, illetőleg az alkalmazott nemzeti gyakorlatról?”*

A kérdés – és a mögötte rejlő aggodalom – kétségkívül jogos. Ahogy 2008-ban a bizottsági helyzetértékelés, akként a kérdést feltevő bíróság is a *refoulement* kockázatát veti fel. Ahogy azt az EJEB évtizedek óta követett gyakorlata mutatja, és ami megnyilvánult a már említett M.S.S.-ügyben is: azon állam is felelős a kínzás, kegyetlen, embertelen, megalázó bánásmód vagy büntetés tilalmának megszegéséért, amelyik a kiutasítás végrehajtásával előidézte azt a helyzetet, hogy a külföldi egy másik államban ilyen atrocitásokat kénytelen elszenvedni. Épp ezért az államok a kiutasítás – és ebből a szempontból ezzel egyenértékű a dublini eljárás következményeként történő átadás is – során kötelesek figyelemmel lenni arra, hogy a kiutasítás nyomán milyen körülmények közé kerül a kiutasított, ki lesz-e téve kínzás stb. kockázatának (lásd a 14. lábjegyzetben írtakat).

A tanulmány témájává tett esetkörben ez akkor vetődik fel, ha a felelős állam tévesen állapítja meg a harmadik ország biztonságosságát, és ott a kérel-

mező az említett atrocitások áldozatává válik. Ez esetben jogilag nemcsak a téves döntést hozó állam felelős a következményekért, hanem az a tagállam is, amelyik a dublini szabályok alkalmazásával a felelős tagállamba visszaküldte a kérelmezőt.

A döntéshozatalra bocsátott második kérdés így implicit módon abból a feltevésből indul ki, hogy a dublini szabályok alapján felelős tagállamnak részletesen tájékoztatnia kellene a megkereső tagállamot még a felelősség megállapítása, illetve az átadás végrehajtása előtt az általa alkalmazott gyakorlatról, illetve annak esélyéről, hogy az átadott kérelmező esetében felvetődhet a biztonságos harmadik országba küldés lehetősége. Az ilyen módon informált megkereső tagállam eldönthetné, hogy vállalja-e a kockázatot és végigviszi a dublini eljárást, vagy inkább a mérlegelési záradék alkalmazásával vállalja a kérelem megvizsgálásának felelősségét.

A kérdés azonban ennél is tovább megy, és egyenesen a Dublin III. rendelet 3. cikkének (3) bekezdése alapján meglévő lehetőség alkalmazhatóságát kérdőjelezi meg abban az esetben, ha az említetteknek megfelelő tájékoztatásra nem került sor. Álláspontom szerint ezzel az a baj, hogy valójában az sem igazolt, hogy a felelős tagállamot terheli-e a bíróság által a kérdésfeltevésben implikált felelősség. A megkereső tagállamokat nyilván terheli az a kötelezettség, hogy tisztázzák, nem kerül-e a kérelmező az Emberi jogok európai egyezményének 3. cikkébe (kínzás tilalma) ütköző körülmények közé, azonban nem követelhet egyedi „előrejelzést” a felelős tagállamtól, illetve a felelős tagállamot nem terheli olyan kötelezettség, amelynek alapján az ilyen tartalmú megkereséseknek eleget kellene tennie.

Eleve a felelős tagállam az esetek döntő többségében nincs is abban a pozícióban, hogy megmondja, fogja-e alkalmazni adott kérelmező esetében a biztonságos harmadik ország koncepciót, vagy sem. Ez számos esetben csak az után állapítható meg, hogy a felelős ország megtartotta legalább az eljárási irányelv 34. cikke szerinti elfogadhatósági meghallgatást, amelyre jellemzően csak az átadás végrehajtását követően kerülhet sor.

Nem vitatott, hogy a kérdésfelvetés szerinti esetben a felelős tagállamot megilleti az a lehetőség, hogy a dublini eljárás nyomán átvett kérelmezőt egy általa biztonságosnak tekintett országba küldje. Ezt a jogot nem írja, nem írhatja felül egy jogszabály által meg nem követelt, csupán a bíróság által implikált tájékoztatási kötelezettség elmulasztása.

A megkereső országot megilleti a jog, hogy alkalmazza a mérlegelési záradékot és mellőzze a dublini átadást, a felelős tagállamot pedig terheli az a kötelezettség, hogy eljárása során – ideértve hangsúlyosan a biztonságos har-

madik országokra vonatkozó szabályok alkalmazását is – eleget tegyen az EU menekültügyi *acquis*-jében foglaltaknak. Ezen túlmenően azonban egyéb kötelezettség nem terheli. Épp ezért álláspontom szerint a feltett kérdésre a válasz határozott: „igen, a jogszabályhely értelmezhető a kérdésben feltett módon”.

A harmadik kérdés

A harmadik feltett kérdés sajnos kevésbé érthető, mint a második. „*A Dublin III. rendelet 18. cikkének (2) bekezdése²⁰ értelmezhető-e úgy, hogy a 18. cikk c) pontja²¹ alapján visszavett kérelmező esetén az eljárást abban a szakaszban kell folytatni, amelyben az, a megelőző eljárásban félbeszakadt?*” A jogszabályi hivatkozásokat azok lényegi tartalmával behelyettesítve, a kérdés úgy szól, hogy: „*a korábbi eljárás folytatására vonatkozó kötelezettség az elsőfokú eljárás honnan történő folytatásának feladatát írja elő, ha a kérelmező visszavonta a menedékjog iránti kérelmét?*” Lényeges, hogy leszögezzük, a kérelem visszavonása itt az eljárási irányelv értelmében vett visszavonást jelent, ami magában foglalja azokat az esetköröket, amikor az hallgatólagos és csupán feltételezett (például a kérelmező ismeretlen helyre távozik, nem jelenik meg a meghallgatáson stb.).

Nem is ezzel kapcsolatban adódik probléma a kérdés értelmezése során, hanem az „*abban a szakaszban kell folytatni*” mondatrészszel. Az elsőfokú eljárásnak ugyanis nincsenek „szakaszai”, csupán olyan logikai elemei, amelyek egymástól elkülöníthetők, de ezek között nem érvényesül szigorú sorrendiség. Ilyen logikai elem például a dublini felelősség, az elfogadhatatlanság vizsgálata, vagy a gyorsított eljárás lefolytatásának lehetősége. A kérdés részletezése során az előzetes döntéshozatali eljárást kezdeményező bíróság konk-

20 Dublin III. rendelet 18. cikk (2): A felelős tagállam az (1) bekezdés a) és b) pontjának hatálya alá tartozó esetekben megvizsgálja a kérelmező által benyújtott nemzetközi védelem iránti kérelmet vagy befejezi annak vizsgálatát. Az (1) bekezdés c) pontjának hatálya alá tartozó esetekben, amennyiben a felelős tagállam megszüntette a kérelem vizsgálatát azt követően, hogy a kérelmező az érdemi elsőfokú határozat meghozatalát megelőzően visszavonta e kérelmet, e tagállam gondoskodik arról, hogy a kérelmező jogosult legyen kérelme vizsgálatának befejezését kérni, vagy egy új nemzetközi védelem iránti kérelmet benyújtani, amely nem kezelhető a 2013/32/EU irányelv értelmében vett ismételt kérelemként. Ilyen esetekben a tagállamok biztosítják a kérelem vizsgálatának befejezését.

21 Dublin III. rendelet 18. cikk (1) bekezdés c) pont: „*Az e rendelet szerint felelős tagállam köteles (...) a 23., 24., 25. és 29. cikkben megállapított feltételek mellett visszavenni egy harmadik ország olyan állampolgárát, vagy egy olyan hontalan személyt, aki a vizsgálat során visszavonta kérelmét, és egy másik tagállamban nyújtott be kérelmet, vagy aki tartózkodásra jogosító engedély nélkül tartózkodik egy másik tagállam területén.*”

retizálja, hogy kérdése erre vonatkozik: e „logikai elemek” alkalmazásának dublini átvétel előtti elmulasztása kizárja-e későbbi életre hívásukat? „[H]a az első menekültügyi eljárás során a hatóság nem minősítette elfogadhatatlannak a kérelmet, hanem a kérelem vizsgálati szakaszában a hallgatólagos visszavonás miatti eljárás-megszüntetésre került sor, a hatóság a kérelmező dublini visszavételét követően, új körülmény hiányában

– minősítheti-e biztonságos harmadik országra hivatkozva elfogadhatatlannak a kérelmet és

– gyakorolhatja-e a kérelmező biztonságos harmadik országba küldésére vonatkozó jogot?”

Az említett logikai elemek valóban tipikusan egymást követő vizsgálati szempontok, azonban nem szükségszerűen sorrendben követik egymást, ráadásul szinte bármelyik kapcsán előfordulhat, hogy közvetlenül az érdemi döntéshozatal előtt adódik olyan új tény, körülmény, bizonyíték, amely indokoltá teszi az elvileg korábban már meghaladott „logikai elem” ismételt vizsgálatát. Például lehet, hogy már az elsőfokú eljárás előrehaladott állapotban van (sor került a meghallgatásokra, a becsatolt okmányok szakértői vizsgálatára, nemzetbiztonsági szűrésre stb.), amikor kiderül, hogy a kérelmezőt egy harmadik ország már elismerte menekültnek, és ez a védelem változatlanul fennáll és elérhető, ami az eljárási irányelv 33. cikk (2) bekezdésének b) pontja értelmében²² elfogadhatatlansági ok. Vagy ugyanígy előfordulhat, hogy az elsőfokú eljárás idején derül ki, hogy a kérelmező valamelyik családtagja már korábban menedéket kért egy másik tagállamban, ami utóbbi tagállam felelősségét alapozza meg a Dublin III. rendelet 10. cikke alapján.²³

Ezeket az egymástól valamilyen szinten tényleg elkülöníthető elemeket nem lehet önálló szakaszoknak tekinteni, az elsőfokú eljárás teljes időtartama alatt figyelemmel kell lenni rájuk. Nem lehet tehát azt mondani, hogy ha valamely tagállam már elvégezte az adott vizsgálatot és például megállapította, hogy a kérelem nem elfogadhatatlan, akkor később, adott esetben a dublini átvétel után már nem vizsgálhatja az elfogadhatatlanság kérdését. Különösen igaz ez azon esetekben, mint amilyen a jelenlegi magyar szabályozás, ahol nem születik arról külön közbenső döntés az elsőfokú eljárás folyamán, hogy a kérelem elfogadható-e.

²² Eljárási irányelv 33. cikk (2) bekezdés b) pont: „A tagállamok e cikk értelmében csak akkor minősíthetik elfogadhatatlannak a nemzetközi védelem iránti kérelmet, ha: (...) a kérelmező esetében olyan ország minősül a 35. cikk értelmében az első menedék országának, amely nem tagállam;”

Annak a feltételezését, hogy az előbbieket szerinti „szakaszok” – pontosabban: vizsgálati szempontok – lezárulása után a folytatás ezekre már nem terjedhet ki, álláspontom szerint éppen a Dublin III. rendelet 18. cikke (2) bekezdésének második mondata cáfolja. E jogszabályhely ugyanis nem csupán úgy rendelkezik, hogy a tagállamnak folytatnia kell az eljárást, hanem választási lehetőséget kínál a tagállam számára: vagy folytatja a kérelem vizsgálatát, vagy megadja olyan új kérelem előterjesztésének lehetőségét, amely nem minősül az eljárási irányelv értelmében ismételtnek. Nyilván, ha egy tagállam utóbbi lehetőséget választja, fel sem vetődik az, hogy az új (de nem ismételt) eljárásban egyes vizsgálati szempontokat – így például az elfogadhatatlansági okok közül a biztonságos harmadik ország meglétét – a tagállam figyelmen kívül hagyjon. Mivel a kérelmező eljárási helyzete nem lehet annak függvénye, hogy a tagállam a rendelet alkalmazása során melyik opciót választja, a folytatás lehetőségének megadása esetén sem lehet kizárni e szempontok megvizsgálását.

Az előzetes döntéshozatali eljárásban feltett harmadik kérdésre így a válasz álláspontom szerint csak az lehet, hogy „*a Dublin III. rendelet 18. cikk (1) bekezdésének c) pontja alapján, ha a nemzeti jogszabály a korábbi eljárás folytatásának lehetőségét biztosítja, akkor az elsőfokú eljárást kell folytatni, ám ez nem jelenti azt, hogy az így folytatott eljárásban ne lehetne a megfelelő feltételek fennállása esetén a kérelmet például elfogadhatatlannak, vagy gyorsított eljárásban elbírálnak kell tekinteni*”.

Remélhetőleg az unió bírósága az előbbi érvek figyelembevételével mellett hasonló eredményre jut. Tekintettel arra, hogy az ügy tárgyalására sürgősségi eljárás keretében kerül sor, ez még 2016 elején ki fog derülni.

(Az Európai Unió Bírósága a kézirat lezárását követően, 2016. március 17-én kelt döntésében a tanulmányban foglaltakkal azonos eredményre jutott.²⁴)

23 Dublin III. rendelet 10. cikk: „Amennyiben a kérelmezőnek van olyan családtagja valamely tagállamban, akinek nemzetközi védelem iránti kérelméről abban a tagállamban még nem született érdemi elsőfokú határozat, e tagállam lesz a nemzetközi védelem iránti kérelem megvizsgálásáért felelős, feltéve, hogy az érintett személyek e kívánásukat írásban kifejezték.”

24 <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=175167&pageIndex=0&doclang=HU&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=754266>