

Mink Júlia

Nemzetközi Jogi Tanszék

Témavezető: Kardos Gábor

AZ EMBERI JOGOK EURÓPAI EGYEZMÉNYE 3. CIKKÉNEK ÉRVÉNYESÜLÉSE AZ EU MENEDÉKJOGI SZABÁLYOZÁSÁBAN

Jelen tanulmány célja feltérképezni azon jogosultságokat, melyek az Emberi Jogok Európai Egyezménye¹ (továbbiakban EJEE) kínzás, embertelen, megalázó bánásmód és büntetés tilalmát kimondó 3. cikkéből fakadóan nyújtanak védelmet a *menedékkérők* számára, továbbá annak áttekintése, hogyan érvényesülnek ezek a követelmények az EU menedékjogi szabályozásában. A „menedékkérő” fogalma jelen esetben nemcsak a menekültek helyzetére vonatkozó, 1951-es, ún. genfi egyezmény² által létrehozott „menekültstátuszra” jogosult személyeket takarja, hanem általában a nemzetközi védelemért folyamodókra vonatkozik.

Bár az EJEE kifejezetten nem tartalmaz rendelkezéseket a menedékkérők védelmében, az egyezmény által (különösen annak 3. cikke) által kínált általános jogvédelem igen nagy jelentőséggel bír, elsősorban azért, mert a specifikus egyezmények, így az 1951-es genfi egyezmény egyrészt nem rendezi pl. a menekültstátusz megállapításához kapcsolódó eljárási kérdéseket, másrészt nem kapcsolódik hozzá hatékony végrehajtási mechanizmus. A genfi egyezmény érvényesülését felügyelő ENSZ Menekültügyi Főbiztosságának hatásköre nem terjed túl a nemzetközi jogban csupán „soft law” dokumentumoknak tekinthető ajánlások és iránymutatások megfogalmazásán, melyet számos részes állam részben vagy egészében figyelmen kívül hagyhat. Ezzel szemben az EJEE érvényesülése felett örökődő Emberi Jogok Európai Bírósága (továbbiakban: EJEB) elsősorban az eljárásban részes államokra (mely felöleli a tagállamok teljességét), másodsorban azonban, irányadó joggyakorlata megformálásával, az összes részes államra nézve kötelező erővel bíró ítéleteiben *fokozatosan alakíthatja ki – igaz, egy-egy esethez kapcsolódóan – a betartandó szabályok kötelező európai minimumát*, támaszkodva a Menekültügyi Főbiztosság által kimunkált iránymutatásokra.

Az EJEE 3. cikkének alkalmazhatósága a menedékkérők esetében két alapvető esetkört érint. Az első egybecseng a rendelkezés *általános alkalmazási körével*, és akkor nyújt védelmet a kérelmezőnek, ha az egyezményben foglalt jogai akkor sérülnek, amikor a részes államok valamelyikének joghatósága alatt tartózkodik,

¹ Egyezmény az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről (Róma, 1950. november 4.). ETS No.: 005. Kihirdette: 1993. évi XXXI. tv.

² A menekültek helyzetére vonatkozó egyezmény (1951. július 28.) és a New York-i jegyzőkönyv (1967. január 31.). 189 U.N.T.S. 137. Kihirdette: 1989. évi 15. tvr.

pl. a menedékjogi eljárás során.³ A másik, a 3. cikk *különleges, ún. extraterritoriális alkalmazásához kötődik*, a *non-refoulement elvének* (vagyis a visszaküldés tilalmának) érvényesítéséhez, ami meggátolja, hogy a menedékkérőt egy olyan országba toloncolják ki, ahol kínzásnak, embertelen, megalázó bánásmódnak vagy büntetésnek lenne kitéve. Ilyenkor az EJEB olyan cselekmény(ek)e)t értékel, amely(ek) a menedékkérő származási országába vagy más „biztonságosnak” ítélt országba történő „visszaküldését” követően, a *részes állam joghatóságán kívül* következnek be, ugyanakkor maga a „visszaküldési aktus” megalapozza a részes állam felelősségét.⁴ A nemzetközi védelemért folyamodó személy ebben az esetben éppen az EJEE 3. cikkében foglalt tilalomra (vagy ennek megfelelő tartalmú EU, illetve tagállami jogszabályokra) hivatkozva kérhet és kaphat menedéket.

Az EJEB jelenlegi joggyakorlatát vizsgálva az előadás, mindkét esetkörűt áttekintve, kitér a 3. cikk alkalmazhatóságát érintő „*anyagi jogi*” és „*eljárási*” jellegű kérdésekre, különös tekintettel azokra a területekre, ahol az EU menedékjogi szabályozása nem felel meg teljesen az Emberi Jogok Európai Egyezményéből fakadó elvárásoknak.

I. Az Emberi jogok európai egyezményének 3. cikkéhez kapcsolódó anyagi jogi és eljárási jellegű kérdések elhatárolása

Az egyezmény megfogalmazásában a vizsgált tilalom a következőképpen szól: „Senkit sem lehet kínzásnak, vagy embertelen, megalázó bánásmódnak vagy büntetésnek alávetni.” A szűkszavú megfogalmazás következménye, hogy maga az egyezmény nem nyújt eligazítást a tilalomban foglalt *fogalmak* meghatározását illetően, vagyis nem rögzíti, vajon mi tekinthető kínzásnak, embertelen vagy éppen megalázó bánásmódnak. A 3. cikkhez kapcsolódó *anyagi jogi (szubsztantív) kérdések* vizsgálata éppen ezért mindenekelőtt ezen tisztán *fogalmi elemek* meghatározására terjed ki. A 3. cikk alkalmazását érintő anyagi jogi kérdésekhez sorolható a tilalomhoz kapcsolódó *elsődleges állami kötelezettségvállalások* vizsgálata is. Ezek közül kiemelkedik a részes állam azon kötelezettsége, hogy tartózkodjon attól, hogy a joghatósága alatt álló bármely személyt az egyezmény által tiltott „*rossz bánásmódnak*” vessen(ek) alá. Hasonlóképpen tartozik a részes állam – egy bizonyos határig – megakadályozni, megelőzni az ilyen bánásmódot, és megalkotni az ehhez kapcsolódó *anyagi jogi szabályokat*.

³ Ld. a 3. cikk sérelmének megállapítása menedékkérők fogva tartásához kapcsolódóan EJEB, S. D. kontra Görögország, ítélet, 2009. június 11. 43-54. §

⁴ Minden idegenrendészeti eljárás alá vont külföldi személyt megillet a visszaküldés tilalma által nyújtott védelem, a nem menedékkérő külföldiek kiutasításának gátja azonban a gyakorlatban sokkal inkább az EJEE 8. cikke (családi és magánélethez való jog). Amennyiben a kiadatás vagy kiutasítás megakadályozása céljából a külföldi személy a 3. cikk esetleges sérelmének valós kockázataira hivatkozik, az általában együtt jár valamiféle nemzetközi védelem iránti igény benyújtásával is.

A kínzás, embertelen, megalázó bánásmód vagy büntetés tilalma *abszolút tilalomként* jelenik meg az egyezmény rendszerén belül. Ez nemcsak azt jelenti, hogy nem lehet derogáció tárgya, hanem egyúttal egyfajta „valódi” *korlátozhatatlanságot* is takar, ugyanis a tilalomhoz semmiféle korlátozó klauzula nem kapcsolódik. Ezzel ellentétben pl. a derogáció tilalma által szintén érintett *élethez való jog* jogszerű korlátozásának eseteit szabályozza az egyezmény.

Az állam *másodlagos kötelezettségei* jellemzően eljárási jellegűek, azt hivatottak biztosítani, hogy az állam eleget tegyen „anyagi jogi” kötelezettségvállalásainak, ennyiben az anyagi jogi kötelezettségek „kiszolgálói”. Az állami felelősség megállapítása szempontjából ez a felosztás azonban elméleti jellegű, mivel ebben a tekintetben mind az anyagi jogi, mind pedig az eljárási jellegű állami kötelezettségek azonos súllyal esnek latba. Egy konkrét másodlagos, eljárási jellegű kötelezettség elmulasztása éppúgy vezethet az EJEB gyakorlatában a jogsértés megállapításához, mint az anyagi jogi kötelezettségek sérelme. Az állam másodlagos kötelezettségei a fentiekből következően egyrészt kiterjednek a kínzás, embertelen, megalázó bánásmód megelőzésére valamint a 3. cikkben foglalt tilalom érvényesítésére alkalmas (*eljárás*)jogi szabályozás megalkotására ill. *intézményrendszer felállítására*. Emellett kiterjednek az esetleges *jogsértések körültekintő kivizsgálására és szankcionálására*, vagyis a felállított intézményrendszer *rendeltetésszerű működtetésére*.

Látni való, hogy az állam *anyagi jogi és eljárási jellegű kötelezettségei* egyrészt *megelőző* jellegűek, másrészt *utólagos* védelmet kínálnak. Az állam *utólagos kivizsgálási kötelezettségei* rendkívül szigorúak, különösen abban az esetben, ha az állam, vagy bármely állami szereplő, állam képviselőjében eljáró személy érintettsége állapítható meg az ügyben.⁵ Ezzel szemben az állam *megelőzésre irányuló kötelezettségei* rendkívül szűk körben érvényesülnek, és ezek a kötelezettségek alapvetően a megfelelő jogi szabályozási környezet kialakításának szükségességét takarják. Konkrét állami cselekvés csak abban az esetben várható el, ha az államnak hitelt érdemlő tudomása van arról, hogy valakit „rossz bánásmód” fenyeget.⁶

A menedékkérők jogainak védelmét illetően elsődleges *non-refoulement elve* fel-fogható a 3. cikk egyik *részjogosítványának*. Az EJEB joggyakorlatában az egyes jogok kapcsán kimunkált részjogosítványok többé-kevésbé „homogén” jellegével ellentétben azonban a non-refoulement elve a 3. cikk általános alkalmazási köréhez képest számos eltérést mutat, mind az elv alkalmazásának jellegét, mind pedig logikáját illetően. Ennek oka egyrészt a visszaküldés tilalma érvényesítésének *ún. extraterritoriális* jellege, másrészt az ahhoz kapcsolódó, szinte minden esetben *megelőző jellegű* vizsgálat, ami egy olyan helyzet *előzetes* értékelésére irányul, mely csak a jövőben, a visszaküldést követően valósul(na) meg. (Amennyiben a strasbourgi eljárás megindítását követően a részes állam – figyelmen kívül hagyva az EJEB végrehajtás felfüggesztését kérő ideiglenes intézkedését, vagy ilyen intézkedés hiányában – „visszaküldi” az érintettet, az EJEB azt az időpillanatot

⁵ Ld. pl. EJEB, Kmetty kontra Magyarország, ítélet, 2003. december 16. 38. §

⁶ EJEB, E. S. és társai kontra Szlovákia, ítélet, 2009. szeptember 15. 43. §, 44. §

vizsgálja, amikor a részes állam a visszaküldést megalapozó határozatot hozta, tehát a „múltba visszatekintve” értékeli a részes állam akkor meghozott, „jövőre” irányuló döntését.)⁷

A non-refoulement elve érvényesítéséhez szükségszerűen kötődő, megelőző jellegű vizsgálódásból következően olyan kérdések is az elv alkalmazásához kapcsolódó eljárásba „bújtatva” jelenhetnek meg, melyek sokkal inkább (vagy legalábbis éppen annyira) tartozhatnának a szubsztantív kérdésekhez (ld. belső védelmi alternatíva vagy a biztonságos harmadik ország fogalma). Mivel ezekben az esetekben a dilemma alapvetően az, történne-e a visszaküldött személlyel szemben anyagi jogi jogsértés, „eljárási jellegűnek” tekintésük (így anyagi jogi jellegük háttérbe szorulása vagy teljes elsikkadása) a részes államok gyakorlatában visszásságokhoz vezethet, míg az EJEB szigorú vizsgálatnak vet alá minden ilyen felvetést.

A Lisszaboni Szerződéssel kötelező erejűvé emelt Alapvető Jogok Chartájának⁸ (továbbiakban: Charta) rendelkezésein túl az uniós jog az érintett területeket az ún. Kvalifikációs irányelv⁹ és az ún. Eljárási Irányelv¹⁰ által rendezi. A tisztán *eljárási* ill. *kvázi eljárási jellegű kérdések* elhelyezése az Unióban azonban jogban ingadozó. Míg az élesebb vitákat kiváltó *biztonságos harmadik országra* vagy *biztonságos származási országra* vonatkozó szabályozás az Eljárási Irányelvben kapott helyet, a *belső menekülési alternatíva* kérdését, az *országinformációra*, vagy a *kérelem megvizsgálására vonatkozó alapvető szabályok* egy részét a Kvalifikációs Irányelv szabályozza.

II. Az EJEE 3. cikkéhez kapcsolódó anyagi jogi kérdések

Az EJEE 3. cikkéhez kapcsolódó anyagi jogi kérdések feloszthatóak annak mentén, vajon a rendelkezés *általános alkalmazásához* kötődnek, vagy kifejezetten a menedékkérőket érintő részjogosítvány, a *non-refoulement elvének biztosításához* kapcsolódnak.

A. Az alapfogalmak tisztázása az EJEE 3. cikkének általános alkalmazása kapcsán

1. Az alapfogalmak tisztázása az EJEE alapján

A 3. cikk hatálya alá eső rossz bánásmódok fogalmi elemeinek meghatározása az EJEB feladata maradt. Ez a megközelítés egybecseng számos más, általános em-

⁷ Ld. pl. EJEB, Mamatkulov és Askarov kontra Törökország, 2005. február 4.

⁸ A Lisszaboni Szerződés 6. cikke alapján a Charta 2007-ben módosított változata (2007/C 303/01) az irányadó

⁹ Tanács 2004/83/EK irányelve (2004. Április 29.) a harmadik országok állampolgárainak, illetve a hontalan személyeknek menekültként vagy a más okból nemzetközi védelemre jogosultként való elismerésének feltételeiről és az e státuszok tartalmára vonatkozó minimumszabályokról, HL L 304/12 (2004. 09.30.)

¹⁰ Tanács 2005/85/EK irányelve (2005. december 1.) a menekültstátusz megadására és visszavonására vonatkozó tagállami eljárások minimumszabályairól HL L 326/13 (2005.12.13.)

beri jogi egyezmény megközelítésével, kivéve az ENSZ *A kínzás és más kegyetlen vagy megalázó büntetések elleni egyezményének* (továbbiakban: Kínzás elleni egyezmény)¹¹ megoldását, mely tartalmazza a „kínzás” fogalmának „célhoz” és „állami szerepvállaláshoz” kötött meghatározását.

Az EJEB joggyakorlata szerint az *embertelen bánásmód* szándékosan okoz súlyos fizikai vagy pszichikai szenvedést, fájdalmat, még ha esetleg nem is eredményez testi sérelmet. *Kínzásnak* tekinthető ehhez képest egyrészt a szándékos, embertelen bánásmód különleges fajtája, mely igen erős és kegyetlen szenvedést, fájdalmat okoz, másrészt az előbbinél „kevésbé” súlyos embertelen bánásmód is, ha azt információszerezés céljából, nyomozás, stb. során hatósági eljárásban követik el.¹² A *megalázó bánásmód* nagymértékben megalázza az adott személyt (esetleg abból a célból, hogy fizikai, lelki ellenállását megtörje); akarata, lelkiismerete ellenére olyan cselekedetre kényszeríti, mely lealacsonyítja saját szemében; az adott személyben szorongást, alsóbbrendűségi érzést vált ki.

A 3. cikk által lefedett „rossz bánásmódok” meghatározása és minősítése az EJEB joggyakorlatában *általános* ill. *specifikus tényezők* figyelembe vételével történik. Az *általános tényezők* közé sorolható a bánásmód *súlyossága, forrása, célja*. A *specifikus tényezők* egyrészt az érintett személy *egyéni körülményeihez köthetők*, másrészt olyan *minősítő körülmények* számba vételét teszik lehetővé, melyek a rossz bánásmód megítélésénél döntőek lehetnek.

Ami az *általános tényezőket* illeti, a kérdéses rossz bánásmód el kell, hogy érjen egy *minimális súlyossági fokot* ahhoz, hogy a 3. cikk hatálya alá essen.¹³ Ennek megkövetelése hivatott egyrészt „kiegyenlíteni” a 3. cikk által nyújtott abszolút védelem szigorúságát, másrészt a bánásmód súlyossága a rossz bánásmód *minősítésének* is egyik alapvető eleme. A sérelmezett bánásmód *forrása* abból a szempontból *irreleváns*, hogy mind az „állami”,¹⁴ mind a nem állami szereplők által elkövetett jogsértések tartozhatnak az egyezmény 3. cikkének hatálya alá, viszont az *állami szerepvállalás súlyosbíthatja* a rossz bánásmód *minősítését*.¹⁵ Hasonlóképpen, míg a sérelmezett bánásmódnak *nem kell célhoz kötöttnek lennie*, ha a rossz bánásmód kifejezetten információ megszerzésére irányul vagy nyomozati cselekményekhez kötődik, az EJEB „könnyebben” jut el a 3. cikk sérelmének megállapításáig.

Ami a *specifikus tényezőket* illeti, az *áldozat egyéni helyzetének*, körülményeinek (nem, életkor, egészségi állapot, fizikai/pszichikai állapot) figyelembe vétele döntően befolyásolhatja a jogsértés megállapítását, illetve annak minősítését. Másrészt, a speciális, *minősítő körülmények* az állami szerepvállalás egyre szigorúbb

¹¹ ENSZ, *A kínzás és más kegyetlen vagy megalázó büntetések elleni egyezmény*, 1985. február 4. Kihirdette: 1988. évi 3. tvr.

¹² EJEB, Selmouni kontra Franciaország, ítélet, 1999. július 28. 96-105. §

¹³ Ld. pl. EJEB, Jalloh v. Germany, ítélet, 2006. július 11. 67. §

¹⁴ Ide értendők az állam, állami szervek, állam képviselőjében eljáró személyek által vagy az állam beleegyezésével, jóváhagyásával, nyílt vagy burkolt támogatásával elkövetett jogsértések.

¹⁵ EJEB, Selmouni kontra Franciaország, i. m.

megítéléséhez kötődnek. Ha a rossz bánásmód hatósági eljárás során következik be, az EJEB gyakorlata mintegy „vélelmezi”, hogy az eléri a 3. cikk alkalmazásához szükséges szintet, amennyiben az állam nem bizonyítja, hogy az erőszak alkalmazása feltétlenül szükséges volt (*súlyosság vélelme* ill. a *súlyosság követelményének relativitása*). Ezzel összhangban, az államnak hitelt érdemlően „számot kell tudni adni”, az érintett személyen az őrizetbe vétel, fogva tartás, stb. során keletkezett sérülésekről, ami tulajdonképpen a *bizonyítási teher megfordulásához* vezet.

2. Az alapfogalmak tisztázása az EU szabályozásában

A Lisszaboni Szerződés¹⁶ hatályba lépésével kötelező erejűvé váló Charta I. fejezetének 4. cikke kifejezetten rögzíti a kínzás, embertelen, megalázó bánásmód tilalmát. A Charta sem tisztázza azonban a kapcsolódó alapfogalmakat, ebben a tekintetben a Charta „értelmező rendelkezései” az irányadóak, leszögezve, hogy azon jogok *tartalmát* és *terjedelmét*, melyeket mind a Charta, mind az EJEE tartalmaz, az EJEE-nek megfelelően értelmezve „azonosnak kell tekinteni” az egyezményben szereplőkével. (53. cikk, 3. bek.) (Kiemelés a szerzötől.)

Míg a Charta egyes jogok értelmezését az *egyezményhez* köti, mindössze preambulumban tesz említést *EJEB joggyakorlatáról*, megerősítve azokat a jogokat, melyek az EJEE-ből és az EJEB esetjogából következnek.” (Kiemelés a szerzötől.). Emellett a Charta preambuluma – és ennek nyomán maga a Lisszaboni Szerződés is – utal arra, hogy a Charta alkalmazásakor *kellően figyelembe kell venni* „a Chartát megszövegező Konvent elnökségének irányítása alatt készített (...) magyarázatokat”, melyek szintén utalnak az EJEB joggyakorlatára.¹⁷

Az EU várhatóan csatlakozik az EJEE-hez, amint ez megtörténik, az EJEB ítéletei kötelezni fogják az EU-t azokban az esetekben, ahol részes félként szerepel. Ami az EJEB eddigi joggyakorlatának, illetve más részes államokkal kapcsolatosan meghozott ítéleteinek szerepét illeti, az egyezmény jóhiszemű végrehajtása megkövetelné, hogy az annak autentikus értelmezésére hivatott EJEB irányadó joggyakorlatát az Európai Bíróság kövesse. Továbbra is nyitott marad azonban az a kérdés, mely mindjárt az EU menedékjogi szabályozását érintő egyik első ügyben felmerült, mi is az EJEE-ben foglalt jogok vagy az EJEB joggyakorlatának *tényleges tartalma* és *terjedelme*, vagyis meddig tart az Európai Bíróság „igazodási” kötelezettsége, és hol kezdődik a saját, „teljesen” önálló kompetenciája? Annak, hogy az Európai Bíróság most sem zárkózik el az EJEB joggyakorlatához való igazodástól, számos jele van, de – mint azt látni fogjuk – az Európai Bíróság kényesen ügyel önálló hatásköreinek, vagy legalábbis a függetlenség látszatának megőrzésére.

¹⁶ Az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Unió működéséről szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata (HL C 115., 2008.5.9.)

¹⁷ Note from the Presidium: Text of the explanations relating to the complete text of the Charter as set out in CHARTE 4487/00 CONVENT 50. Brussels, 11 October 2000 (18.10) CHARTE 4473/00 CONVENT 49

B. A non-refoulement elve

I. A non-refoulement elvének érvényesítéséhez kapcsolódó alapkérdések

Az EJEB joggyakorlatában a *non-refoulement* elvét először a kiadatási tárgyú *Soering kontra Egyesült Királyság* ítéletben érvényesítette (1989).¹⁸ A 3. cikk abszolút jellegéből fakadóan a visszaküldés tilalmát az EJEB, a Genfi Egyezményvel ellentétben, *korlátozó klauzula elfogadása* nélkül alkalmazta, mint a 3. cikkben foglalt általános tilalom „inherens részét”. Az EJEB egyes rendelkezéseihez kapcsolódó „inherens kötelezettségek”¹⁹ doktrínája döntő szerepet játszik az EJEB jogfejlesztő gyakorlatában és, – mint azt látni fogjuk – újabb és újabb területekre segít kiterjeszteni annak hatáskörét.

A non-refoulement elve alkalmazásának, akár pl. a menekültstátusz elbírálásának, egyik alapkérdése az *ún. egyéni érintettség* követelményének értékelése, ami szorosan összefügg a kérelmezőre nehezedő bizonyítási teherrel és a bizonyítás elvárt szintjével. Az 1951. évi genfi egyezmény értelmében a származási országán kívül tartózkodó menekültnek az egyezményben meghatározott öt, *ún. genfi okból* történő üldöztetését, ill. azt kell valószínűsíteni, hogy származási országa védelmét nem tudja, vagy nem kívánja igénybe venni. Az individualizáció követelménye – legszigorúbban értelmezve – azt kívánja meg, hogy az üldözö a kérelmezőt valamilyen „személyes körülménye, tulajdonsága,” miatt válassza az üldözés „célpontjává”. Egy adott államban uralkodó általános elnyomás (vagy válogatás nélküli erőszak) tehát önmagában nem jelent üldöztetést, a fenyegetésnek a kérelmezőt személyében, vagy mint egy jól körülhatárolható, „kisebb” csoport tagját kell érintenie. A kérelmezőnek tehát az „általános sérelemhez” képest valamilyen „speciális” sérelmet is el kell szenvednie. Kevésbé szigorú megközelítést tükröz a Menekültügyi Főbiztosságának álláspontja, miszerint az üldöztetéstől való megalapozott félelemnek nem feltétlenül kell a kérelmező személyes tapasztalatain alapulnia, azt bizonyíthatja az, ami pl. „rokonaival, azonos faji- vagy társadalmi csoporthoz tartozó társával történt”.²⁰

Az EJEB kezdetben csak abban az esetben látta megalapozottnak a 3. cikk alkalmazását, ha a kérelmezőnek, visszaküldése esetén, *egyéni körülményeiből fakadóan* szembe kell néznie a rossz bánásmód „valós kockázatával” (ld. „a rossz bánásmód bekövetkezése valószínűbb, mint annak elmaradása”),²¹ vagyis megkívánta a szigorú értelemben vett *egyénesítést*. Ezzel összhangban, a *Vilvarajah és társai kontra Egyesült Királyság* (1991)²² ügyben az EJEB kimondta, hogy a fiatal tamil férfi kérelmezők „egyéni helyzete a kérelmezők előéletére, a szigeten uralkodó

¹⁸ EJEB, *Soering kontra Egyesült Királyság*, ítélet. 1989. július 7.

¹⁹ EJEB, *Soering kontra Egyesült Királyság*, i.m. 88. §

²⁰ ENSZ Menekültügyi Főbiztosság, *Kézikönyv a menekült státusz meghatározására szolgáló eljárásról és az azzal kapcsolatos követelményekről*, Genf, 1992. 42-43. §

²¹ Ld. pl. EJEB, *Saadi kontra Olaszország*, ítélet, 2008. február 28. 140. §

²² EJEB, *Vilvarajah és társai kontra Egyesült Királyság*, ítélet, 1991. október 30. 111. §

általános viszonyokra tekintettel semmivel sem rosszabb, mint a tamil közösségé általában, vagy más fiatal tamil férfiaké, akik visszatérnek hazájukba” és a „a rossz bánásmód egyszerű lehetősége nem indokolja a védelem biztosítását”.

Az egyéniesítés szigorú, általános követelménye alól azonban az EJEB két fontos kivételt is elismert. A *Salah Sheekh kontra Hollandia* ügyben (2007),²³ majd az azt követő *Saadi kontra Olaszország* ügyben (2008) – összhangban az ENSZ Menekültügyi Főbiztosságának álláspontjával – már azt állapította meg, hogy abban az esetben, ha a kérelmező egy olyan etnikai csoport tagja, mely (szisztematikus) üldöztetés célpontja, elég a csoport üldözésének és a csoporthoz tartozásnak igazolása, „további, speciális, öt személyében érintő megkülönböztető vonások” igazolása szükségtelen a visszaküldési tilalom megállapításához.

Az *NA kontra Egyesült Királyság* ügyben²⁴ (2008) és az *FH kontra Svédország* ügyben²⁵ (2009), megerősítve a *Salah Sheekh*-ben megfogalmazott elveket, az EJEB még egy lépéssel tovább merészkedett, és kimondta, hogy nem kizárt annak a lehetősége, „hogy a célsországban megtalálható általános erőszak olyan szintű intenzitást ér el”, aminek következtében „bármely eltávolítás szükségszerűen maga után vonja az EJEE 3. cikkének sérelmét,” bár az EJEB csak „az általános erőszak legkirívóbb eseteiben alkalmazná ezt a megközelítést, amikor a rossz bánásmód valós kockázata egyszerűen annak folytán beáll, hogy az adott személy visszatérésekor ilyen (mérvű) erőszakkal szembesül.”²⁶

A visszaküldés tilalmát emellett az EJEB – elméletileg – nemcsak a 3. cikk alapján állapíthatja meg, azonban az esetek zömét a 3. cikken keresztül vizsgálja először, és amennyiben a tilalom már ennek alapján megállapítható, nem vizsgálódik tovább, a másik jog sérelme így „beolvad” a 3. cikk által lefedett esetekbe (ld. pl. az élethez való jog). Az EJEB azonban, egyes jogok esetén, nem vetette el annak lehetőségét, hogy kivételes esetben azok „nyilvánvaló megtagadása”²⁷ elegendő lehet a tilalom megállapításához. Ez egyfelől a 3. cikkhez kapcsolódónál szigorúbb teszt alkalmazását jelenti, másfelől a joggyakorlat ebben a tekintetben egyelőre leginkább „elméleti” lehetőség maradt.²⁸ Egy, a szabad vallásgyakorlás sérelmére (9. cikk) hivatkozó kérelmező esetén az EJEB azonban kimondta: nehéz a szabad vallásgyakorlás nyilvánvaló megtagadásának olyan esetét elképzelni, mely nem valószínűsítené meg egyúttal a 3. cikk sérelmét is.²⁹

²³ EJEB, *Salah Sheekh kontra Hollandia*, 2007. január 11. 148. §

²⁴ EJEB, *NA kontra Egyesült Királyság*, ítélet, 2008. július 17.

²⁵ EJEB, *F.H. kontra Svédország*, ítélet, 2009. január 20. 90. §

²⁶ EJEB, *NA kontra Egyesült Királyság*, i.m. 115. §

²⁷ Ld. pl. a 6. cikk kapcsán: EJEB, *Mamatkulov és Askarov kontra Törökország*, i.m.

²⁸ Ld. erről részletesebben: M. den HEIJER: *Whose Rights and Which Rights? The Continuing Story of Non-Refoulement under the European Convention on Human Rights*, *ELML*, 10 (2008) 277-314. o.

²⁹ EJEB, *Z. és T. kontra Egyesült Királyság*, elfogadhatósági határozat, 2006. február 28.

2. A non-refoulement elvének érvényesítéséhez kapcsolódó alapkérdések az EU menedékjogi szabályozásában

A Kvalifikációs irányelv 21. cikke kimondja, hogy a tagállamoknak a „non-refoulement elvét”, közelebbről meg nem határozott, „nemzetközi kötelezettségeikkel összhangban kell” tiszteletben tartaniuk, az elv tényleges tartalmát tehát nem határozza meg az irányelv. Lehetőséget biztosít azonban, követve az 1951. évi genfi egyezmény megközelítését, a menekült visszaküldésére (vagyis kivételi klauzulát alkalmaz) nemzetbiztonsági okokból, vagy abban az esetben, ha az érintett személy „mivel különösen súlyos bűncselekményért jogerősen elítélték, veszélyt jelent az érintett tagállam társadalmára.” Ezzel az irányelv máris nagyszerű zűrzavart teremt, mivel elmulasztja félreérthetetlenül elismerni a non-refoulement elvének abszolút jellegét azokban az esetekben, amikor az érintett személyt kínzás, embertelen, megalázó bánásmód, vagy büntetés fenyegetné a visszaküldés „célországában”.

Az irányelv valójában azt sugallja, *léteznek olyan esetek*, amikor a nemzetközi kötelezettségek, így az EJEE sérelme nélkül küldhető vissza egy személy, akkor is, ha egyébként a non-refoulement elve által biztosított védelem vonatkozik rá. Ezt az értelmezést azonban az EJEB a 3. cikk kapcsán a *Chahal kontra Egyesült Királyság* ügyben (1996), majd a *Saadi kontra Olaszország* (2008) ügyben is kategorikusan visszautasította.³⁰ Az irányelv megközelítése egyedül akkor értelmezhető, ha azt feltételezzük: a non-refoulement elve a nemzetközi jogban lefed olyan eseteket is, amelyekben az EJEB gyakorlata nem tiltaná az érintett személy visszaküldését. Való igaz, hogy az 1951-es genfi egyezmény, vonatkozó 33. cikke nem a kínzás, embertelen, megalázó bánásmód fogalmát használja, és abban az esetben tiltja a visszaküldést, amikor az érintett személy „*élete vagy szabadsága*”, az ún. 5 genfi okból van „*veszélyeztetve*”, a gyakorlatban azonban a fenti kitétel értelmezését az ENSZ Menekültügyi Főbiztossága a menekült fogalmának meghatározásában szereplő „*üldöztetés*”-hez köti, ami visszavezet a kínzás, embertelen, megalázó bánásmód tilalmához. Paradox, hogy éppen a Kvalifikációs Irányelv tette az első komolyabb kísérletet arra, hogy egy jogilag kötelező erejű, szupranacionális dokumentumban határozza meg a számba vehető „*üldöztetési okokat*” (9. cikk). Ezen okok mindegyike védelmet élvezne azonban az EJEB gyakorlata alapján is (figyelembe véve, hogy az EJEB a más jogok kapcsán is vizsgálja a tilalom fennállását, akár a 3. cikkbe „*olvasztva*”, akár önállóan, ld. fent).

A Kvalifikációs Irányelv intézményesíti az ún. *kiegészítő védelmi státuszt*, mely azok számára biztosít védelmet, akik visszaküldésük esetén ún. *súlyos sérelemnek* lennének kitéve. A súlyos sérelem fogalma a halálbüntetés [15. cikk, a)] mellett magában foglalja nemcsak a kínzás, embertelen, megalázó bánásmód és büntetés tilalmát [15. cikk, b)], hanem azt az esetet is, amikor „a polgári személy életének vagy sértetlenségének súlyos és egyedi fenyegetettsége” áll fenn „nemzetközi vagy belső fegyveres konfliktushelyzetekben felmerülő megkülönböztetés nélküli erő-

³⁰ EJEB, *Chahal kontra Egyesült Királyság*, ítélet, 1996. november 15. ítélet, 81. §, EJEB, *Saadi kontra Olaszország*, i.m. 137-141. §

szak következtében” [15. cikk, c)]. A EJEE 3. cikkének és a Kvalifikációs irányelv 15. cikkének viszonyát, közelebbről pedig az egyéni érintettség követelményének alkalmazását érintette az Európai Bíróság előtt folyó *Elgafaji* ügy (2009).³¹ A tagállamok elgondolása a 15. cikk és az EJEE 3. cikkének viszonyáról igen eltérően alakult, rávilágítva az igen komoly ellentmondásokra és a tisztázás igényére.

Az *első csoportba* tartozó tagállamok érvelése szerint az irányelv 15. cikkének b) pontja megfelel az EJEE 3. cikkéhez kapcsolódó joggyakorlatnak, annak alapján kell elbírálni, míg az irányelv 15. cikkének c) pontjában foglalt „megkülönböztetés nélküli erőszak” közepette fennálló *egyedi fenyegetettség* követelménye nehezen értelmezhető, ezért ennek a kitételnek átültetésétől eltekintettek.³² A *második csoportba* tartozók szerint az irányelv 15. cikkének b) pontját az EEJE 3. cikkéhez kapcsolódó joggyakorlat alapján kell elbírálni, míg az irányelv 15. cikkének c) pontja egy ettől eltérő esetet szabályoz, *többletvédelmet* nyújt, ezért az „egyedi fenyegetettség” követelményét enyhébben kell megítélni, a bizonyítottság alacsonyabb fokát megkívánva (Olaszország). Végezetül, a *harmadik csoportba* tartozók úgy érveltek, hogy az irányelv 15. cikkének c) pontját is az EEJE 3. cikkéhez kapcsolódó joggyakorlatnak megfelelően kell elbírálni, mivel az azzal *azonos védelmet* nyújt: az irányelv 15. cikkének c) pontjában foglalt „egyedi fenyegetettség” követelményét, a *Vilvarajah* ügynek megfelelően, szigorúan kell megítélni, a bizonyítottság magas fokát megkívánva (Hollandia, Egyesült Királyság). Az utóbbi tagállamok ennek alátámasztásául hivatkoztak az irányelv preambulumának 26. pontjára, mely kimondja: „Valamely ország lakosságát vagy lakosságának bizonyos csoportját rendszeresen fenyegető veszélyek önmagukban *általában* nem keletkezteknek olyan egyéni fenyegetettséget, amely súlyos sérelemként minősülne.”

Amint az látható, látványosan „kimaradt” az érvelések mögül az EJEB *Vilvarajah* ügyet meghaladó joggyakorlatára tett bármiféle utalás. Erre az esetkőrré (a rendszeres üldözésnek kitett csoportok tagjaira vonatkozó könnyítésre) maga az irányelv sem tér ki, bár az ismert volt a nemzetközi menekültjogban jóval azt megelőzően, hogy megjelent az EJEB joggyakorlatában. Az *NA kontra Egyesült Királyság ügyet* követően az is elmondható, hogy a fenti három mellé egy negyedik lehetőség is társul, miszerint valójában az irányelv 15. cikkének c) pontja is „bele-fér” az EJEB-nek, az „általános erőszak legkirívóbb eseteire” vonatkozó joggyakorlatába, „amikor a rossz bánásmód valós kockázata egyszerűen annak folytán beáll, hogy az adott személy visszatérésekor ilyen (mérvű) erőszakkal szembesül”.

Az Európai Bíróság csak némiképp enyhítette a zűrzavart, nem vállalkozva arra, hogy részletesen kifejtse az EJEE 3. cikkének alkalmazásához kapcsolódó eseteket.

³¹ Európai Bíróság, Meki Elgafaji, Noor Elgafaji kontra Staatssecretaris van Justitie, 2009. február 17. C 465/07

³² 2007. évi tv. a menedékjogról (MET), 61. §, c), de vö. 40. §, ami alapján az elismerés iránti kérelemre vonatkozó döntés az elismerését kérő egyéni helyzetének értékelésén alapul. Vitatható, hogy a MET 40. § valóban kiváltja-e az egyéni érintettség követelményét, amely kifejezetten kimaradt a vonatkozó rendelkezésből.

Mindössze azt állapította meg, hogy az EJEB joggyakorlatának az irányelv 15. cikkének b) pontja felel meg, melyet az *NA kontra Egyesült Királyság ügynek* megfelelően kell értelmezni, míg az irányelv 15. cikkének c) pontja ettől elkülönülő, „önálló” értelmezési tartománnyal bír.³³ Majd ezt követően, az irányelv 15. cikkének c) pontja kapcsán, mint „önálló értelmezést”, gyakorlatilag megismételte az EJEB *NA ügyben* kifejtett álláspontját, kimondva, ebben az esetben a kérelmező „élete vagy sértetlensége elleni súlyos és egyedi fenyegetettség fennállása nem függ azon feltételtől, hogy e személy bizonyítsa a konkrétan a személyes helyzetére jellemző tényezők miatti érintettségét”, mivel az „kivételesen bizonyítottnak tekinthető, amikor a fennálló fegyveres konfliktust jellemző megkülönböztetés nélküli erőszak (...) olyan nagyfokú, hogy megalapozott okokból azt kell feltételezni, hogy az érintett országba vagy adott esetben az érintett régióba visszaküldött polgári személy pusztán az annak területén való tartózkodása miatt az említett fenyegetettség tényleges veszélyének lenne kitéve.”³⁴

III. Az EJEE 3. cikkéhez kapcsolódó eljárásjogi kérdések

1. Az EJEB joggyakorlatában megjelenő eljárási garanciák

Mint arról már volt szó, az EJEE 3. cikkéhez kapcsolódó eljárásjogi kérdések egy része valójában „kvázi” eljárásjogi jellegű, és anyagi jogi kérdésekre vonatkozik. Ide tartozik pl. a „biztonságos harmadik (nem EU tagállam) ország” vagy a „belső védelmi alternatíva” fogalmának alkalmazása, melyet az EJEB számos ügyben vizsgált.

Az EJEB az *Amuur kontra Franciaország* ügyben, annak ellenére, hogy ténylegesen nem vizsgálta az érintett tranzitország (Szíria) biztonságosságát a 3. cikk szempontjából, megállapította, hogy a gyakorlatilag biztonságos harmadik országgént megjelölt Szíriába való „távozás lehetősége” a tranzitónában fogva tartott kérelmezők számára csupán „elméleti”, amikor nincs másik ország, amely az általuk *Franciaországban keresett védelemmel összehasonlítható menedéket* nyújthatna számukra és befogadná őket.³⁵ A menekültkérelmek európai allokációját szabályozó „dublini rendszer” alkalmazásának jogszerűségét érintő ügyekben hozott határozatok leszögezik, hogy a kérelmező közvetett eltávolítása egy „közbenso” államba, „tranzitországba,” nem menti fel a visszaküldő részes államot a felelősség alól.³⁶ Az *Abdolkhani és Karimnia kontra Törökország* (2009)³⁷ esetben az EJEB az Iráni Népi Mudszaheddin tagjainak visszaküldését Irakba, illetve onnan Iránba két lépcsőben vizsgálta. Először megállapította, hogy a kérelmezők a rossz bánás-

³³ Európai Bíróság, Meki Elgafaji, Noor Elgafaji kontra Staatssecretaris van Justitie, i.m. 27-28. §

³⁴ Európai Bíróság, Meki Elgafaji, Noor Elgafaji kontra Staatssecretaris van Justitie, i.m. 43. §

³⁵ EJEB, Amuur kontra Franciaország, ítélet, 1996. június 25. 48. §

³⁶ EJEB, TI kontra Egyesült Királyság, elfogadhatósági határozat, 2000. március 7. EJEB, K. R. S. kontra Egyesült Királyság, elfogadhatósági határozat, 2008. december 2.

³⁷ EJEB, Abdolkhani és Karimnia kontra Törökország, ítélet, 2009. szeptember 22. 77-91. §

mód valós kockázatával néznének szembe származási országukban, majd pedig megállapította azt is, valós annak a kockázata, hogy a kérelmezőket Irakból Iránba toloncolják ki, ami a kitoloncolások láncolataként vezetne 3. cikk sérelméhez. Irak, mint tranzitország, biztonságosságának vizsgálata során az EJEB egyrészt figyelembe vette, hogy a két állam között nincsen visszafogadási egyezmény, aminek alapján Irak visszafogadná a nem iraki állampolgárokat Törökországból, a török hatóságok ezért sokszor illegális úton próbálják meg visszajuttatni a „nem kívánatos” személyeket Irakba, ez viszont igen bizonytalanná teszi helyzetüket az országban. Másrészt az EJEB, amint a non-refoulement elvét érintő „klasszikus” esetekben is, alapvetően igencsak „gyakorlatias” megközelítésben, a kérelmezők egyéni körülményeiből kiindulva vizsgálta az Iráni Népi Mudzsaheddin tagjainak helyzetét.

A belső védelmi alternatívát érintő *Hilal kontra Egyesült Királyság* ügyben³⁸ az EJEB elutasította az Egyesült Királyság azon érvelését, miszerint a Zanzibárból származó kérelmező annak ellenére biztonságban lehet a *belső védelmi alternatíva*-ként megjelölt tanzániai területen, hogy Zanzibárban feltehetően szembe kellene néznie a rossz bánásmód valós kockázatával. Amellett, hogy a biztonságosként megjelölt területen is súlyos emberi jogi jogsértések történtek (rendőri brutalitás, a fogva tartottak bántalmazása, embertelen börtönviszonyok), a zanzibári és a tanzániai rendőrség közötti intézményi kapcsolatok is veszélyt jelentettek a kérelmezőre nézve. Hasonló határozottsággal utasította vissza a szomáliai ashraf kisebbséghez tartozó kérelmező számára nyitva álló belső menekülési alternatíva létét a *Shalah Sheekh kontra Hollandia* esetben az EJEB, mondván, hogy ez a kisebbségi csoport a megjelölt szomáliai területen (Puntföld), mint valójában Szomália egész területén, kiszolgáltatott és védtelen helyzetben van, és csak az embertelen körülményeket biztosítani képes menekülttáborokban található menedéket, ráadásul az sem biztosított, hogy épségben bejusson a megjelölt területre az európai úti okmánnyal.

A fenti döntések alapján a *biztonságos harmadik ország* vizsgálata a non-refoulement elve esetén alkalmazandó általános kritériumok mentén történik. Az EJEB célja annak megállapítása, hogy a gyakorlatban, ténylegesen az adott kérelmezőt egyéni helyzetére tekintettel fenyegeti-e rossz bánásmód kockázata az érintett államban. Fontos eleme az értékelésnek az is, ténylegesen visszafogadja-e a kérelmezőt az adott ország, képes-e a részes államban keresett védelemmel összehasonlítható menedéket nyújtani (ennek hiányát jelzi, ha az adott állam nem részese az 1951-es genfi egyezménynek sem), nem fenyegeti-e a kérelmezőt visszaküldések láncolatának következményeképpen rossz bánásmód.

Emellett, az EJEB szinte kizáró tényezőnek tekinti a *belső védelmi alternatíva* vizsgálatánál az *állami üldöző* létét, amely „intézményi” csatornákon keresztül az állam egész területén képes eljutni a kérelmezőhöz. Hasonlóképpen értékeli, ha az ún. *belső védelmi alternatíva* fizikailag nem megközelíthető, a bejutás technikai akadályokba ütközik, vagy a kérdéses területen egyszerűen nem fogadják a kérel-

³⁸ EJEB, *Hilal kontra Egyesült Királyság*, ítélet, 2001. március 6. 67. §

mezőt. A belső védelmi alternatívaként megjelölt terület nem lehet mindössze *relatív biztonságos*, vagyis „valamivel” biztonságosabb, mint a származási ország egyéb területei, emellett, a kérelmező számára biztosítottak kell lennie az emberhez méltó élet körülményeinek. Mindez sok tekintetben egybevág az ENSZ Menekültügyi Főbiztosság „soft law”-nak számító állásfoglalásaival.³⁹

Az EJEB szigorodó kontrollját az teszi lehetővé, hogy egyre nagyobb hangsúlyt fektet a bíróság az *országinformációk* vizsgálatára, melyekre vonatkozó követelményrendszer immár „tisztán” eljárásjogi jellegű kérdés, mintegy előfeltétele az anyagi jogi kérdések eldöntésének. Menedékjogi ügyekben, ahol a kérelmezőnek általában nem áll módjában az okirati bizonyítás, a kérelmező állításainak ellenőrzéséhez elengedhetetlen a *megbízható* forrásból származó, *releváns* és *naprakész* országinformációk vizsgálata. Az EJEB korai joggyakorlatát összehasonlítva a jelen tendenciákkal megállapítható, hogy míg korábban az EJEB előszeretettel fogadta el a részes állam országinformációra vonatkozó megállapításait, mostanában kész felülbírálni azt az általa vizsgált egyre gazdagabb és nagyobb terjedelmű anyagokra támaszkodva.⁴⁰ Ez az EJEB kockázatértékelésének jóval „gyakorlatiasabb” megvalósulásához vezet, ugyanis nem kell, hogy megelégedjen a formális szempontok vizsgálatával (pl. az adott állam mely nemzetközi menekültjogi vagy emberi jogi egyezmények részes állama), hanem a konkrét kérelmező, konkrét ügyében vizsgálja az érintett származási vagy tranzit ország gyakorlatát, mely kérelmező-csoportonként igencsak eltérhet. A „formális” értékelési szempontok viszonylagosságára az EJEB több ítéletében, köztük a *Saadi kontra Olaszország* ügyben is felhívta a figyelmet.⁴¹ Járulékos haszon, hogy az EJEB a benyújtott országinformációk értékelésével és az általa elfogadható színvonalúnak tartott források megjelölésével, valójában közvetetten értékeli a részes államok országinformáció gyűjtési, feldolgozási és kezelési gyakorlatát, és alapvető, országinformációkkal szemben támasztott követelményeket fogalmaz meg.

Az EJEB emellett számos más eljárási garancia igényét is megfogalmazta ítéleteiben. Az Iránból érkező, házasságtöréssel vádolt kérelmező visszaküldését érintő *Jabari kontra Törökország* (2000) ügyben a bíróság kimondta, hogy a kérelmező számára nemcsak a *menekültügyi eljáráshoz való tényleges hozzáférést* kell biztosítani, mely magában foglalja a *kérelem érdemi megvizsgálását*, hanem *megfelelő határidőt* kell biztosítani a kérelem benyújtására is.⁴² Az ügyben a kérelmező menedékkérelmét a török hatóságok egyáltalán nem vizsgálták meg érdemben, mert elmulasztotta a menedékkérelmek benyújtására nyitva álló öt napos határidőt.

³⁹ Ld. ENSZ Menekültügyi Főbiztosság, Nemzetközi védelmi iránymutatás, Belső menekülési vagy áttelepülési lehetőség” a menekültek helyzetére vonatkozó 1951. évi egyezmény és/vagy az 1967. évi jegyzőkönyv 1A(2) cikkével összefüggésben, 2003. július. 23. HCR/GIP/03/04

⁴⁰ Vö. pl. Vilvarajah kontra Egyesült Királyság ügy és a Salah Sheekh kontra Hollandia ügy.

⁴¹ EJEB, Saadi kontra Olaszország ügy, ítélet, i.m. 147. §

⁴² EJEB, Jabari kontra Törökország, 2000. július 11. 40. §

Emellett az EJEB kizárta a „kollektív” kiutasítást,⁴³ és határt szabott a kérelmező *szavahihetősége* megkérdőjelezésének is. Amennyiben a kérelmező előadása „általánosságban” összefüggő és lényeges elemeiben koherens, szavahihetőnek tekintendő.⁴⁴ Végezetül a 3. cikk és a jogorvoslathoz való jogot rögzítő 13. cikk együttes alkalmazását érintő *Gebremedhin kontra Franciaország* (2008) ügyben az EJEB a *felfüggesztő hatályú, hatékony jogorvoslat* szükségességét is kimondta.⁴⁵ Az ügyben az EJEB a Franciaországban alkalmazott, határon lefolytatott „gyorsított” „beléptetési” eljárás kapcsán megállapította, hogy a lényeges eljárási garanciákat nem biztosító eljárásban a francia hatóságok a „nyilvánvalóan alaptalan” kérelmet benyújtók beléptetését megtagadták, akiknek így egyrészt nem is nyílt arra lehetőségük, hogy a francia menekültügyi hatóságnál érdemben előterjesszék kérelmüket, másrészt a beléptetés megtagadása után azonnal kitoloncolhatókká váltak.

2. Az eljárási garanciák érvényesülése az Unió szabályozásban

Az Eljárási irányelv elsődleges célja a menekültstátusz elbírálására hivatott eljárások Unió minimumszabályainak megalkotása volt, de mint arról már volt szó, a Kvalifikációs irányelv is tartalmaz eljárásjogi rendelkezéseket. Az irányelvek a „tisztán” eljárási jellegű *általános szabályok* megalkotásakor valóban fontos garanciális elemeket rögzítenek, előírva, pl. a kérelmek *egyéni* elbírálását, rögzítve a kérelmező *szavahihetőségét* befolyásoló tényezőket vagy az *in dubio pro reo* elvét. Nem sikerült azonban becsempészni az irányelvbe, pl. a *felfüggesztő hatályú jogorvoslat* lehetőségét [39. cikk, 3. bek. a) pont]. Emellett, az általános szabályokkal „összhangban” az Eljárási irányelv lehetővé teszi *ún. gyorsított eljárások* vagy az általános szabályok alól „kivévelt képező” eljárások (pl. *határokon lefolytatott beléptetési eljárások*) lefolytatását. A speciális eljárások jellege ugyanakkor, mint azt láttuk, a részes államoktól elvárt *érdemi vizsgálat* követelményének lehetséges sérelmét eredményezheti.

Az Unió szabályozás mérlege a csak „kvázi” *eljárási jellegű* kérdések tekintetében még ennyire sem pozitív. Az Eljárási irányelvben rögzített, *biztonságos harmadik országokra* vonatkozó szabályozás alapvető célja, hogy az *érdemi elbírálás* eleve problematikus *kikerülését* lehetővé tegye (vagy az elfogadhatósági szakaszban alkalmazva, vagy az eljárás „gyorsított” mederbe terelésével) (27. cikk). Ráadásul, a kérelem elbírálására nézve igen súlyos következményekkel járó koncepció feltételrendszere a nemzetközi kötelezettségeknek „elvek szintjén” történő megfelelésére összpontosít. Ilyen „elvként” jelenik meg a non-refoulement elvének genfi értelemben vett biztosítása, a kínzás, embertelen, megalázó bánásmód vagy büntetés tilalmának való megfelelés, vagy a „genfi egyezményvel összhangban való” menekültstátusz kérelmezésének lehetősége. Nem feltétel tehát az,

⁴³ EJEB, Čonka kontra Belgium ügy, ítélet, 2002. február 5. 56-63. §

⁴⁴ EJEB, Said v. Hollandia, ítélet, 2005. július 5. 51-53. §

⁴⁵ EJEB, Gebremedhin kontra Franciaország, ítélet, 2008. április 26. 53-67. §

hogy az adott állam részese legyen az 1951-es genfi egyezménynek, vagy bármely más nemzetközi emberi jogvédelmi tárgyú egyezménynek, így nem derül ki, mi volna ezeknek az elvi jelentőségű kötelezettségeknek a jogi alapja, vagy hogyan kellene meggyőződni arról, hogy a tranzit országok társadalmi – politikai berendezkedése, jogrendszere, menekültügyi védelmi rendszere és joggyakorlata valóban megfelel a fenti elveknek.

Közben a szabályozás egyéb kulcsfontosságú elemek rögzítését bízta a tagállamokra. Ilyen például a „valóságos kapcsolat” léte a kérelmező és a tranzit ország között (melyet nem valósít meg az ENSZ Menekültügyi Főbiztossága szerint a „puszta áthaladás”); az, hogy mikor várható el „ésszerűen” a kérelmezőtől, hogy az adott államban keressen menedéket, a biztonságos harmadik országok kijelölésének módja, vagy a kifogás kérdésének rendezése. A menekültstátusz kérelmezésének elvi lehetősége pedig nem zárja ki azt, hogy a tranzit országba visszaküldött kérelmező menedékkérelmét nem, vagy érdemben nem vizsgálják meg. A biztonságos harmadik ország fogalmának problematikus voltát jelzi, hogy kevés EU tagállam alkalmazza a gyakorlatban. Az elgondolás azonban az európai menekültjog átszabásával sem tűnik kikopni a rendszerből.⁴⁶

A *belső védelmi alternatíva* fogalmának meghatározása a Kvalifikációs Irányelv 8. cikkében mindössze azt várja el, hogy a származási ország egy részében ne álljon fenn az üldöztetéstől való megalapozott félelem vagy a súlyos sérelem tényleges veszélye, valamint, hogy a kérelmezőtől ésszerűen elvárható legyen, hogy az érintett országrészben maradjon, az országrészben uralkodó általános helyzet és a kérelmező egyéni helyzete alapján. Nem kizáró tényező azonban a kérelmező visszatérésének technikai akadályai.

A fentiek alapján elmondható, hogy az EU menedékjogi szabályozása számos ponton ellentmond az EJEB 3. cikkhez kötődő, az utóbbi években újabb és újabb követelményeket rögzítő, joggyakorlatának. Ezen hiányosságok orvoslása csak a szabályozás összetett átgondolásával és egyfajta szemléletváltással lehetséges.

⁴⁶ European Parliament, Minimum Standards for the Procedures for Granting and Withdrawing Refugee Status in the Member States – Assessment (Summary) of the Implementation of the 2005 Procedures Directive (PD) and Proposals for a Common European Regime of Asylum, September 2008, PE 393.291