



EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS
COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME

EMBERI JOGOK EURÓPAI BÍRÓSÁGA

MÁSODIK SZEKCIÓ

AL-TAYYAR ABDELHAKIM kontra MAGYARORSZÁG ÜGY

(13058/11. sz. kérelem)

ÍTÉLET

STRASBOURG

2012. október 23.

Ezen ítélet az Egyezmény 44. cikkének 2. bekezdésében foglalt körülmények beálltával válik véglegessé. Szerkesztői változtatás alá eshet.

Az Al-Tayyar Abdelhakim kontra Magyarország ügyben,
az Emberi Jogok Európai Bírósága (Második Szekció) Kamaraként tartott
ülésén, melynek tagjai voltak:

Ineta Ziemele, *elnök*
Danutė Jočienė,
Isabelle Berro-Lefèvre,
Sajó András,
İşıl Karakaş,
Paulo Pinto de Albuquerque,
Helen Keller, *bírák,*

és Françoise Elens-Passos, *a Szekció hivatalvezető-helyettese*
a 2012. október 2-i zárt ülésen lefolytatott tanácskozását követően
az azon időpontban elfogadott alábbi ítéletet hozza:

AZ ELJÁRÁS

1. Az ügy alapja egy, a Magyar Köztársaság ellen benyújtott kérelem (13058/11. sz.), melyet az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló egyezmény („az Egyezmény”) 34. cikke alapján egy palesztin állampolgár, Alaa Al-Tayyar Abdelhakim („a kérelmező”) 2011. február 21-én terjesztett a Bíróság elé.

2. A kérelmezőt Pohárnok B., Budapesten praktizáló ügyvéd képviselte. A Magyar Kormányt („a Kormány”) Tallódi Z. Kormányképviselő képviselte a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztériumból.

3. A kérelmező különösen azt állította, hogy őrizete az Egyezmény 5. cikkének 1. bekezdését megsértve nem volt törvényes vagy igazolt.

4. 2011. november 4-én a kérelem közlésre került a Kormány felé. Arról is döntés született, hogy a kérelem érdeme és elfogadhatósága együttesen kerül megvizsgálásra (29. cikk 1. bekezdés).

5. 2012. február 14-én az AIRE Centre és az ENSZ Menekültügyi Főbiztosság (UNHCR) engedélyt kapott arra, hogy harmadik félként beavatkozóként részt vegyen az eljárásban (Eljárási szabályzat 44. szabály 3. bekezdés).

A TÉNYEK

I. AZ ÜGY KÖRÜLMÉNYEI

6. A kérelmező 1985-ben született és Debrecenben él.

7. 2010. július 10-én a kérelmező az ukrán-magyar határon elhelyezkedő Záhony határállomáshoz érkezett, és a libanoni kormány által palesztin menekültek számára kibocsátott úti okmány birtokában kísérelte meg a

magyar határ átlépését, ezen okmányt mutatva fel a Határrendészeti Kirendeltség munkatársainak. A határellenőrzés során a magyar hatóságok megállapították, hogy az úti okmányban a görög tartózkodási engedély nem volt kitöltve, a kiléptető bélyegző lenyomat pedig hamis volt. A kérelmezőt rövid tartamú őrizetbe helyezték, és tolmács segítségével kihallgatták. A kihallgatáson személyi adatainak megadásán kívül a kérelmező elmondta a hatóságoknak, hogy a libanoni Tripoli egyik menekülttáborából érkezett, előadta utazásának útvonalát, és úgy nyilatkozott, hogy nem tudott útlevelé hamis voltáról.

8. Ugyanezen időpontban a kérelmező menedékkérelmet terjesztett elő. Utalt azokra a biztonsági problémákra, amikkel Libanonban szembesült, és arra hivatkozva kérte helyzetének megvizsgálását, hogy menekülttáborból érkező palesztinként hontalan személy.

9. Az ügyet hamarosan átvette a Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Rendőr-főkapitányság Idegenrendészeti Osztálya. 2010. július 13-án ez az Osztály továbbította a kérelmező menedékkérelmét a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal („BÁH”) Menekültügyi Igazgatóságának.

10. Időközben, 2010. július 10-én, a Határrendészeti Kirendeltség a BÁH-tól kért tájékoztatást arra vonatkozóan, hogy a visszafordítás tilalmának („*non-refoulement*”) elve alkalmazandó-e a kérelmező ügyében, és Ukrajnába történő kiutasítását meg kell-e szakítani. A BÁH nemleges választ adott. Ezt követően elrendelésre került a kérelmező Ukrajnába történő kiutasítása, és tiltott határát lépés miatt büntetésként két éves belépési tilalom is elrendelésre került vele szemben. A kiutasítási határozat alapvetően a Magyarország és Ukrajna közötti Visszafogadási Megállapodáson, valamint azon alapult, hogy a visszafordítási tilalom („*non-refoulement*”) elve nem volt alkalmazandó az ügyben. Egyidejűleg – a szükséges eszközök és feltételek biztosításáig, de maximum hat hónapig – a kiutasítás végrehajtása felfüggesztésre került. Ezt követően elrendelték a kérelmező 72 órás idegenrendészeti őrizetbe helyezését azon az alapon, hogy a rendőrség kezdeményezte a kérelmező kitoloncolását, s hogy a tervezett kiutasítást biztosító intézkedésként szükséges a kérelmező hatósági felügyelet alá helyezése addig, amíg az ukrán hatóságok válaszolnak a magyar visszafordítási kezdeményezésre. A határozat az őrizet jogalapjaként a harmadik országbeli állampolgárokról szóló törvény (lásd alább) 54. § (1) bekezdésének (b) pontjára hivatkozott, de semmilyen releváns ténybeli alapot nem valószínűsített. A kérelmezőt a nyírbátori idegenrendészeti fogdába szállították.

11. 2010. július 12-én a rendőrség a harmadik országbeli állampolgárokról szóló törvény 54. § (3) bekezdése (lásd alább) alapján indítványozta a Nyírbátori Városi Bíróság előtt az idegenrendészeti őrizet 72 órán túli meghosszabbítását. Az indítvány szerint a meghosszabbítás indoka az volt, hogy a kérelmező menedékjogot kért, ami miatt Ukrajna általi visszafogadása – és ilyen módon Magyarországról történő kiutasítása

– végrehajthatatlanná vált. Az indítvány szerint a kérelmező őrizetének fenntartása addig szükséges, amíg kiutasításának feltételei nem válnak biztosítottá.

12. Ugyanezen a napon a bíróság a kiutasítás végrehajtásáig vagy 2010. augusztus 8-ig meghosszabbította az őrizetet. A bíróság szükségesnek találta az idegenrendészeti őrizet meghosszabbítását, amely a bíróság szerint a harmadik országbeli állampolgárokról szóló törvény 55. § (lásd alább) alapján került elrendelésre, bár valójában a rendőrség erre a rendelkezésre soha nem hivatkozott. A bíróság figyelembe vette a kérelmező elfogásának körülményeit, hamis úti okmányait, és azt a tényt, hogy az ukrán hatóságok készen álltak a kérelmező visszafogadására, bár a folyamatban lévő menedékjogi kérelemre figyelemmel a visszafogadás nem volt végrehajtható. A – jogerős – határozat jogalapja a harmadik országbeli állampolgárokról szóló törvény 54. § (1) bekezdésének (b) pontja, az 54. § (3) bekezdése, valamint az 58. § (2) bekezdése volt.

13. 2010. július 14-én a kérelmező megújította menedékkérelmét.

14. 2010. július 23-án, augusztus 31-én, október 4-én és 29-én a Városi Bíróság tárgyalás tartása nélkül meghosszabbította a kérelmező őrizetét. A bíróság további elemekre történő hivatkozás nélkül minden alkalommal azt állapította meg, hogy az elsőfokú határozatban felhozott, az őrizet indokaként megjelölt eredeti okok továbbra is fennálltak.

A kérelmező előterjesztette, hogy szabadságtól megfosztása alatt több alkalommal megtámadta fogvatartását, nyitott befogadó állomáson történő elhelyezését kérve.

15. A menedékjogi eljárásban 2010. július 21-én került sor a kérelmező előzetes meghallgatására. 2010. július 26-án a BÁH Menekültügyi Igazgatósága érdemi eljárásra utalta az ügyet, megállapítva, hogy a kérelem a menedékjogi törvény 55. § (1) bekezdésének (ld. alább) céljára elfogadható. Ennek ellenére a kérelmező idegenrendészeti őrizetben maradt, holott a menedékjogi törvény 56. § (1) bekezdése alapján az a menedékkérő, akinek kérelmét érdemi vizsgálati szakba utalták, elvileg jogosult arra, hogy nyitott befogadó állomáson kerüljön elhelyezésre.

16. A menedékjogi törvény 55. § (3) bekezdése alapján, ha a menekültügyi hatóság a kérelmet érdemi eljárásra utalja, és a kérelmező idegenrendészeti őrizetben van, a menekültügyi hatóság kezdeményezésére az idegenrendészeti hatóság az őrizetet megszünteti. A kérelmező ügyében azonban ilyen kezdeményezésre 2010. november 23-ig nem került sor.

17. 2010. október 25-én a menekültügyi hatóság elutasította a kérelmező menedékkérelmét, egyúttal megállapítva, hogy a visszafordítás tilalmának (*“non-refoulement”*) elve alkalmazandó az ügyben. A kérelem Bírósághoz történt benyújtása idején ezen határozat bírósági felülvizsgálata még folyamatban volt.

18. 2010. október 29-én a Városi Bíróság a kiutasítás végrehajtásáig vagy 2010. december 6-ig ismét meghosszabbította a kérelmező őrizetét,

megerősítve, hogy az idegenrendészeti őrizet eredeti indokai továbbra is fennálltak

19. 2010. november 18-án a kérelmező ügyvédje a kérelmező őrizetének megszüntetését kérte a bíróságtól. Az ügyvéd a menekültügyi hatóság visszafordítás tilalmát (*“non-refoulement”*) kimondó határozatára hivatkozott. A bíróság nem hozott döntést a kérelemről.

20. 2010. november 23-án a menekültügyi hatóság végül kezdeményezte a kérelmező őrizetének megszüntetését. A hatóság utalt 2010. október 25-i határozatára, melyben megállapította, hogy az ügyben a visszafordítás tilalmának (*“non-refoulement”*) elve alkalmazandó. A hatóság a menedékjogi törvény 55. § (3) bekezdésére hivatkozott. Ugyanezen a napon a rendőrség elállt a kiutasítástól, és szabadlábra helyezte a kérelmezőt.

II. A RELEVÁNS HAZAI JOG

A. 2007. évi II. törvény a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról (Harmadik országbeli állampolgárokról szóló törvény)

51. §

„(2) Ha a harmadik országbeli állampolgár menekültügyi eljárás alatt áll, a visszairányítás, illetve a kiutasítás csak a menekültügyi hatóság kérelmet elutasító jogerős és végrehajtható határozata alapján hajtható végre.”

54. §

„(1) Az idegenrendészeti hatóság a kiutasítás végrehajtásának biztosítása érdekében idegenrendészeti őrizetbe veheti azt a harmadik országbeli állampolgárt, aki...

b) a távozást megtagadja, vagy más alapos ok miatt feltehető, hogy a kiutasítás végrehajtását késlelteti vagy meghiúsítja;

(3) Az idegenrendészeti őrizet legfeljebb hetvenkét órára rendelhető el, amelyet az őrizet helye szerint illetékes helyi bíróság a harmadik országbeli állampolgár kiutazásáig, alkalmanként legfeljebb harminc nappal, meghosszabbíthat.

(4) Az idegenrendészeti őrizetet meg kell szüntetni, ha

a) a kiutasítás végrehajtásának feltételei biztosítottak;

b) nyilvánvalóvá válik, hogy a kiutasítást nem lehet végrehajtani;

c) az őrizet elrendelésétől számítva hat hónap eltelt.”

55. §

„(1) Az idegenrendészeti hatóság az idegenrendészeti eljárás lefolytatása érdekében kiutasítást előkészítő őrizetbe veheti azt a harmadik országbeli állampolgárt, akinek személyazonossága vagy tartózkodásának jogszerűsége nem tisztázott.”

B. 2007. évi LXXX. törvény a menedékjogról (Menedékjogi törvény)**51. §**

„(1) Ha a dublini rendeletek alkalmazásának feltételei nem állnak fenn, a menekültügyi hatóság dönt a kérelem elfogadhatósága kérdésében.

(2) Elfogadhatatlan a kérelem, ha

a) a kérelmező az Európai Unió valamely tagállamának állampolgára;

b) a kérelmezőt más tagállam menekültként ismerte el;

c) a kérelmezőt valamely harmadik ország menekültként ismerte el, feltéve, hogy ez a védelem a kérelem elbírálásakor is fennáll, és a szóban forgó harmadik ország a kérelmezőt visszafogadja;

d) a jogerős elutasító döntést követően ugyanaz a személy azonos ténybeli alapon nyújt be kérelmet.”

55. §

„(1) Ha a menekültügyi hatóság a kérelem elfogadhatóságát állapítja meg, a kérelmet érdemi eljárásra utalja.

(3) Ha a menekültügyi hatóság a kérelmet érdemi eljárásra utalja, és a kérelmező idegenrendészeti őrizetben van, a menekültügyi hatóság kezdeményezésére az idegenrendészeti hatóság az őrizetet megszünteti.”

56. § A részletes vizsgálati eljárás

„(1) A menekültügyi hatóság a kérelmet részletes vizsgálati eljárásra utaló végzésben a kérelmező részére szálláshelyként - kérelmére - magánszálláshelyet, ennek hiányában befogadó állomást vagy szerződés alapján fenntartott más szálláshelyet jelöl ki, kivéve, ha a kérelmező személyi szabadságot korlátozó ... intézkedés ... hatálya alatt áll. ...

(2) A kérelmező a részletes vizsgálati eljárás, valamint a részletes vizsgálati eljárásban hozott döntés bírósági felülvizsgálatának ideje alatt köteles a számára kijelölt szálláshelyen életvitelszerűen tartózkodni.

(3) A részletes vizsgálati eljárást a részletes vizsgálati eljárásra utaló végzés meghozatalától számított két hónapon belül kell lefolytatni.”

C. 301/2007. (XI. 9.) Korm. rendelet a menedékjogról szóló törvény végrehajtásáról**64. § (2)**

„Ha a külföldi elismerés iránti kérelem benyújtására irányuló szándékát idegenrendészeti, szabálysértési vagy büntetőeljárás során nyilvánítja ki, nyilatkozatát az eljáró hatóság jegyzőkönyvbe foglalja, és - a jegyzőkönyv, valamint az általa rögzített ujjnyomat-lap egyidejű megküldésével - haladéktalanul értesíti a menekültügyi hatóságot, valamint az előzetes vizsgálati eljárás alatt állók elhelyezésére szolgáló befogadó állomást.”

A JOG

I. AZ EGYEZMÉNY 5. CIKKE 1. BEKEZDÉSÉNEK ÁLLÍTÓLAGOS MEGSÉRTÉSE

21. A kérelmező azt panaszolta, hogy 2010. július 10. és november 23. között jogellenesen tartották őrizetben, és megtagadták tőle az őrizet hatékony bírósági felülvizsgálatát. A kérelmező az Egyezmény 5. cikkének 1. és 4. bekezdésére támaszkodott. A Kormány vitatta az állítást.

A Bíróság úgy véli, hogy a kérelmet kizárólag az 5. cikk 1. bekezdése alapján kell vizsgálni (ld. *Lokpo és Touré kontra Magyarország*, 10816/10. sz., 10. bekezdés, 2011. szeptember 20.), melynek releváns része kimondja:

„1. Mindenkinek joga van a szabadságra és a személyi biztonságra. Szabadságától senkit sem lehet megfosztani, kivéve az alábbi esetekben és a törvényben meghatározott eljárás útján:

....

f) törvényes letartóztatás vagy őrizet-be vétel az országba való jogtalan belépés megakadályozása céljából vagy olyan személy törvényes letartóztatása vagy őrizetbe vétele, aki ellen intézkedés van folyamatban kiutasítása vagy kiadatása céljából.

A. Elfogadhatóság

22. A Kormány úgy érvelt, hogy a kérelmet elfogadhatatlanná kell nyilvánítani, mivel a kérelmező sem őrizetének megszüntetése előtt, sem azt követően nem terjesztette magyar hatóság elé őrizete állítólagosan törvénytelen voltával kapcsolatos igényét. Különösen, 2010. november 23-ig – amikor egy ilyen kérelem már okafogyottá vált, hiszen a kérelmező már szabadlábra került – a kérelmező nem kérte őrizete törvényességének bírósági felülvizsgálatát, vagy az őrizet megszüntetését. Továbbá, az őrizet törvényességével kapcsolatos igényét nem vetette fel azt követően, hogy menedékkérelmét érdemi eljárásra utalták. Továbbá, nem vette igénybe a közigazgatási hatósági eljárásról szóló törvény 20. §-ában számára biztosított jogorvoslati lehetőséget, melynek alapján tisztázni lehetett volna, hogy őrizete megszüntetésének menedékügyi hatóság általi elmulasztása jogellenes volt-e. Végül, a kérelmező a polgári törvénykönyv 349. § alapján államigazgatási jogkörben okozott kár miatt kártérítési perben kérhette volna őrizete törvénytelen voltának megállapítását, és kártérítést követelhetett volna, de ezt nem tette meg.

23. A kérelmező előterjesztette, hogy őrizetbe vételét több alkalommal is megtámadta, és kérte nyitott befogadó állomásra helyezését; 2010. november 18-án a Városi Bírósághoz beadott kérelmében őrizetének megszüntetését is kérte. Mindenesetre, mivel a hatáskörrel rendelkező bíróság *ex officio* öt alkalommal, havonta felülvizsgálta őrizetét, és a bíróság

köteles volt vizsgálni az őrizet jogszerűségének minden aspektusát, nem volt szükséges és túlzás lett volna saját indítvánnyal is bírósági felülvizsgálatot kérni, vagy az általa benyújtott kérelmekben kifejezetten utalni minden releváns jogi érvre.

24. Továbbá, a kérelmező helyzetében a közigazgatási hatósági eljárásról szóló törvény 20. §-ára alapozott indítvány nem lett volna hatékony jogorvoslat, mivel ez a(z) – mindenesetre hosszú – eljárás csak abban az esetben alkalmazható, ha közigazgatási hatóság állítólagosan nem tesz eleget eljárási kötelezettségének (azaz állítólagos közigazgatási mulasztás esetén), a jelen ügyben azonban nem ez történt. Továbbá, sem a felügyeleti szerv, sem a helyette eljáró bíróság nem rendelkezett hatáskörrel a kérelmező őrizete jogellenes voltának megállapítására, illetve őrizete megszüntetésére.

25. Végül a kérelmező azt állította, hogy nem volt kötelessége egy nagy teherrel járó államigazgatási jogkörben okozott kár miatti kártérítési per megindítása, mivel a polgári bíróságok joggyakorlata szerint kártérítési felelősséget csak akkor lehetett volna megállapítani, ha a kifogásolt igazgatási intézkedés jogellenes volna, illetve a mulasztás már megállapításra került volna.

26. A Bíróság megjegyzi, hogy a kérelmező több alkalommal kérte szabadlábba helyezését, azaz nyitott befogadó állomásra történő áthelyezését (ld. fenti 14. bekezdés). A kérelmező helyzetét a bíróság időszakosan, a törvényi határidőknek megfelelően felülvizsgálta. Továbbá, 2010. november 18-án a kérelmező ügyvédje kérte a kérelmező őrizetének felülvizsgálatát, kifejezetten utalva a kérelmező menedékjogi szabályozás szerinti jogállására. Ezen körülményekre figyelemmel a Bíróságot nem győzik meg a Kormány által előterjesztett azon érvek, amelyek arra hivatkozva marasztalják el a kérelmezőt, hogy a hazai bíróságok előtt nem vetette fel panaszai lényegét; különösen arra figyelemmel, hogy a panaszolt őrizet mindenképpen átfogó és minden aspektusra kiterjedő bírósági felülvizsgálat alá esett.

27. A közigazgatási hatósági eljárásról szóló törvény 20. §-ára történő, Kormány általi hivatkozással kapcsolatosan a Bíróság felidézi, hogy már megállapította: az e rendelkezés alapján rendelkezésre álló jogorvoslat igénybe vételének elmulasztása ebben az összefüggésben nem minősül a hazai jogorvoslatok kimerítése elmulasztásának (ld. fent hivatkozott *Lokpo és Touré*, 13. bekezdés). Végül, a Bíróság hangsúlyozza, hogy egy államigazgatási jogkörben okozott kár miatti *a posteriori* kártérítési per a szabadlábba helyezéshez való jog tekintetében nem tekinthető kimerítendő hatékony jogorvoslatnak.

28. Ebből következően a kérelmet a hazai jogorvoslatok kimerítésének elmulasztása miatt nem lehet elutasítani. A kérelem továbbá nem nyilvánvalóan alaptalan az Egyezmény 35. cikkének 3. bekezdése szerinti

értelemben. A Bíróság azt is megjegyzi, hogy a kérelem semmilyen más alapon sem elfogadhatatlan. Ezért elfogadhatóvá kell nyilvánítani.

B. Érdem

1. A felek érvei

(a) A kérelmező

29. A kérelmező azt állította, hogy a harmadik országbeli állampolgárokról szóló törvény 54. § (1) bekezdésének (b) pontja alapján foganatosított őrizetbe vétele törvénytelen volt annyiban, hogy az őrizet nem szolgálhatta kiutasítása biztosításának a célját, mivel megérkezésekor menedékkérelmet nyújtott be, s a folyamatban lévő eljárás jogi akadályt képezett kiutasításával szemben. Őrizete mindenesetre nem tarthatott volna hat hónapnál tovább (vö. a harmadik országbeli állampolgárokról szóló törvény 54. § (4) bekezdésével), a folyamatban lévő menedékjogi eljárás ezen időtartamon belüli befejezése azonban a statisztikák tükrében nagyon valószínűtlen volt.

30. A kérelmező továbbá előadta, hogy ha a menedékjogi törvény 55. § (3) bekezdését megfelelően alkalmazták volna, akkor szabadlábra helyezését a menekültügyi hatóságnak kellett volna kezdeményeznie, amikor 2010. július 26-án menedékkérelmét részletes vizsgálati eljárásra utalták. A kezdeményezés menekültügyi hatóság általi elmulasztása miatt őrizete mindenesetre törvénytelené vált. Még annak feltételezésével is, hogy az 55. § (3) bekezdése alapján a menekültügyi hatóságnak formálisan nem volt kötelessége az őrizet megszüntetésének kezdeményezése, a tény az marad, hogy a jogszabály nem egyértelmű, és jogi bizonytalanságot eredményezett.

31. A kérelmező azt is előterjesztette, hogy őrizetbe vételének eredeti indokai legkésőbb akkor mindenképpen megszűntek, amikor a menekültügyi hatóság az érdemi eljárásban megállapította, hogy a visszafordítási tilalom („*non-refoulement*”) elve – ami a kiutasítást, mint olyat kizárta – alkalmazandó az ügyben.

32. Végül a kérelmező fenntartotta, hogy – az 5. cikk 4. bekezdését megsértve – nem biztosítottak számára hatékony jogot őrizetbe vétele törvényességének felülvizsgálatára, mivel a bíróság figyelmen kívül hagyta azt a tényt, hogy menedékjogot kért, hogy kérelme érdemi vizsgálati szakba jutott, és hogy a visszafordítási tilalom elve alkalmazandó volt az ügyben – azaz a felülvizsgálatot nem hatékonyan végezte el, és ismétlődően sztereotip indoklást adott.

(b) A Kormány

33. A Kormány annak előadásával kezdte, hogy menedékkérőket nem helyeznek szisztematikusan és válogatás nélkül, kiutasításra okot adó valódi indok nélkül idegenrendészeti őrizetbe.

A Kormány előterjesztette, hogy a kérelmező őrizetbe vétele a magyar jog alapján egyértelmű jogalappal rendelkezett, és az 5. cikk 1. bekezdése (f) pontjának céljaira igazolt volt. A harmadik országbeli állampolgárokról szóló törvény 54. § (1) bekezdésének (b) pontja nem tartalmaz „szükségességi teszt”-et, csak „cél”-tesztet, amely azonban összhangban áll az 5. cikk 1. bekezdésének (f) pontjával. A magyar jog alapján a harmadik országbeli állampolgár a kiutasítás végrehajtásának biztosítása „érdekében” idegenrendészeti őrizetbe vehető. A kérelmező őrizetbe vételének célja a Magyarországra történt illegális belépés miatt elrendelt kiutasítás végrehajtásának a biztosítása, valamint a Schengeni Térség más országaiban történő illegális tartózkodás, illetve ilyen országokba történő nem engedélyezett belépés megakadályozása volt. Ez a cél a kérelmező menedékkérelme ellenére érvényes maradt, és akkor is érvényes volt, amikor a menedékjogi eljárás a részletes vizsgálati szakaszba került.

34. A kérelmező részletes vizsgálati eljárás alatt is fenntartott őrizetének jogalapját illetően a Kormány úgy érvelt: a jogalkotó célja nyilvánvalóan nem az volt, hogy feltétel nélküli kötelezettséggént írja elő a menekültügyi hatóság számára minden menedékkérő szabadlábra helyezését a kérelmek részletes vizsgálati eljárásra utalása esetén. Ha ez lenne a helyzet, akkor széles út nyílna a menedékjogi eljárással való visszaélésre, hiszen egy nyilvánvalóan alaptalan menedékkérellem benyújtásával gyakorlatilag minden illegális bevándorló megszüntethetné idegenrendészeti őrizetét (és így a kiutasítás végrehajtását).

35. Végül, a Kormány észrevételezte, hogy a bevándorlási hatóság azért nem tudta végrehajtani a menekültügyi hatóság 2010. október 25-i, a visszafordítási tilalom (*non-refoulement*) elvének alkalmazását megállapító határozatát, mert a kérelmező fellebbezést nyújtott be a határozat ellen. Amint a Debreceni Menekülteket Befogadó Állomáson elhelyezést jelöltek ki a kérelmező számára, a bevándorlási hatóság szabadlábra helyezte a kérelmezőt.

(c) A harmadik felek*(i) Az AIRE Centre*

36. Az AIRE Centre észrevételezte, hogy a menedékkérők őrizetbe vétele Európában mindennapi gyakorlattá vált, holott a menedékkérőknek az Európai Unióban az EU jog alapján kérelmük elbírálásáig joguk van arra, hogy a területen maradjanak. Az AIRE Centre rámutatott arra, hogy az EU tagállamokban az egyének őrizetbe vételének az EU joggal összhangban

állónak kell lennie. Az EU *menedékjogi acquis* részeként a 2005/85/EK irányelv („Eljárási irányelv”) 18. cikke kimondja, hogy a tagállamok senkit nem tarthatnak őrizetben kizárólag azon az alapon, hogy menedékjog iránti kérelmet nyújtott be, és hogy őrizetben tartás esetén a menedékkérőnek bírósági felülvizsgálathoz van joga. Továbbá, a 2003/9/EK irányelv („Befogadási feltételekről szóló irányelv”) 7. cikke elismeri a menedékkérők jogát arra, hogy a fogadó tagállam területén szabadon mozoghassanak; csak akkor korlátozhatók, ha a korlátozás szükségesnek bizonyul. Az AIRE Centre szerint ezek a rendelkezések együttesen azt jelzik, hogy a menedékkérők őrizetbe vételét el kell kerülni, és az őrizetbe vételt vizsgálni kell abból a szempontból, hogy az adott cél eléréséhez szükséges-e. Az AIRE Centre továbbá hangsúlyozta a 2008/115/EK irányelv („Visszatérési irányelv”) 15. cikke 4. bekezdésének relevanciáját, mivel az irányelv kimondja, hogy az őrizetet meg kell szüntetni, ha „a kitoloncolásra már nem látszik ésszerű lehetőség”, vagy ha az őrizetet igazoló jogi vagy egyéb feltételek már nem állnak fenn.

(ii) ENSZ Menekültügyi Főbiztosság

37. Az ENSZ Menekültügyi Főbiztosság aggodalmát kifejezte ki amiatt, hogy Magyarország anélkül helyez menedékkérőket közigazgatási őrizetbe és hosszabbítja meg őrizetüket, hogy jogi utat biztosítana számukra a már elrendelt őrizet megtámadására, illetve az őrizettel szembeni alternatívák megfontolására. Az ENSZ Menekültügyi Főbiztosság hangsúlyozta, hogy a nemzetközi emberi jogok és menekültjog (különösen a menekültek jogállásáról szóló 1951. évi Egyezmény 31-33. cikke), valamint a magyar nemzeti jog alapján a menedékkérők nem utasíthatók ki és nem toloncolhatók ki addig, amíg kérelmüket olyan jogerős határozatban el nem bírálták, ami megállapítja, hogy nincs szükségük nemzetközi védelemre. Továbbá, kitoloncolás céljából a magyar jog csak akkor teszi lehetővé az őrizetbe vételt, ha a kitoloncolás végrehajtható, amely feltétel a menedékjogi eljárás alatt nem teljesül. Ezért az ENSZ Menekültügyi Főbiztosság osztotta a kérelmező azon álláspontját, hogy a menedékkérők kiutasítás céljából történő őrizetbe vételével kapcsolatos magyar gyakorlat nem áll összhangban a releváns magyar és nemzetközi joggal.

2. A Bíróság értékelése

38. A Bíróság észrevételezi, hogy a jelen kérelem tárgya nagyon hasonló a fent említett *Lokpo és Touré* ügy tárgyához. Abban az ítéletben a Bíróság az alábbiakat állapította meg:

„19. A jelen ügyben a Bíróság megjegyzi, hogy a felek között vita van a Menedékjogi törvény 55. § (3) bekezdésének pontos jelentéséről és helyes értelmezéséről – amely jogszabályhely jogalapot szolgált a kérelmezők őrizetének

fenntartásához –, s megismétli, hogy a nemzeti jog értelmezése és alkalmazása elsődlegesen a nemzeti hatóságokra tartozik.

20. Ha a rendelkezés kérelmezők általi értelmezése bizonyulna helyesnek, úgy a Bíróság észrevételezné, hogy a kérelmezők őrizetben tartása minden valószínűség szerint jogalap nélküli volt, így sértette az Egyezmény 5. cikkének 1. bekezdését. Azonban, még a rendelkezés Kormány általi értelmezésének a helyességét feltételezve is – vagyis azt, hogy a menekültügyi hatóságnak nem volt kötelezettsége azon menedékkérők szabadlábra helyezésének kezdeményezése, akiknek a kérelme eljutott az érdemi szakaszba –, a Bíróság úgy véli, hogy a kérelmezők őrizetben tartása nem felelt meg az Egyezmény 5. cikkében inherensen benne rejlő „törvényesség” követelményének.

21. A Bíróság megismétli, hogy az őrizetben tartás hazai jog szerinti formális „törvényessége” elsődleges, de nem mindig döntő elem a szabadságtól megfosztás igazoltságának megítélésékor. A Bíróságnak arról is meg kell győződnie, hogy a vizsgált időszakbeli őrizetben tartás összhangban állt-e az 5. cikk 1. bekezdésének céljával, ami – amint az már korábban említésre került – annak megelőzése, hogy személyeket önkényesen megfosszanak szabadságuktól (ld. fent hivatkozott *Khudoyorov*, § 137).

22. Az önkényesség e területen használt fogalmát illetően a Bíróság utal az esetjogában (ld. különösen *Saadi v. the United Kingdom* [GC], no. 13229/03, §§ 67 to 73, ECHR 2008-...) kifejlesztett elvekre, és hangsúlyozza: „ahhoz, hogy az önkényesség bélyege elkerülhető legyen, a [z 5 cikk 1 bekezdésének (f) pontja szerinti] őrizetbe vételt jóhiszeműen kell végrehajtani; az őrizetbe vételnek szorosan kell kapcsolódnia ahhoz a célhoz, hogy megakadályozzák a személy engedély nélküli belépését az országba; az őrizetbe vétel helyének és körülményeinek megfelelőnek kell lenniük, nem feledkezve meg arról, hogy «nem olyanokkal szemben kerül alkalmazásra az intézkedés, akik bűncselekményt követtek el, hanem olyan külföldiekkel szemben akik – gyakran életüket féltve – saját hazájukból elmenekültek» (ld. *Amuur*, § 43); és az őrizetbe vétel hossza nem haladhatja meg az elérni kívánt célhoz szükséges ésszerű tartamot.” Ebben az összefüggésben a Bíróság megjegyzi: nincs meggyőződve arról, hogy a kérelmezők őrizete, amely – állítólagosan kiutasításukra tekintettel, ami azonban soha nem következett be – öt hónapig tartott, arányos intézkedés volt az idegenrendészeti szakpolitika által elérni kívánt célhoz képest.

23. A jelen kérelem tekintetében a Bíróság megjegyzi, hogy a kérelmezők őrizetének fenntartására azért került sor, mert a menekültügyi hatóság nem kezdeményezte szabadlábra helyezésüket. A hatóság nem-tevése azonban ebben a vonatkozásban nem testesült meg indoklással ellátott, vagy jogorvoslat alá eső határozatban.

24. Könnyen lehet, hogy a kérelmezők őrizetben tartásának indokai a Kormány által hivatkozott indokok – vagyis az Európai Unió követelményeinek való megfelelés, és egyúttal a menedékjogi eljárással való visszaélés megakadályozása – voltak; a Bíróság számára azonban a tény az marad, hogy a kérelmezőket a hatóság pusztán hallgatása miatt fosztották meg szabadságuktól – ami a Bíróság szerint az önkényesség határát súroló eljárás. Ebben az összefüggésben a Bíróság megismétli, hogy az őrizetbe vétel alapos indoklásának a hiánya összeegyeztethetlenné teszi az intézkedést az Egyezmény 5. cikkében inherensen benne rejlő törvényesség követelményével (ld. mutatis mutandis *Darvas kontra Magyarország* 19547/07. sz. kérelem 28. bekezdés, 2011. január 11.; és – az 5. cikk 3. bekezdésének kontextusában – *Mansur v. Turkey*, 8 June 1995, § 55, Series A no. 319-B). Ebből következően a kérelmezők fogvatartása

nem tekinthető „törvényes”-nek az Egyezmény 5. cikke 1. bekezdésének (f) pontja céljaira.”

39. Megjegyezve, hogy a jelen ügyben a kérelmezőt hosszú időn át lényegében ugyanazon ok miatt fosztották meg szabadságától, mint a fenti ügyben – vagyis, mivel a menekültügyi hatóság nem kezdeményezte szabadlábra helyezését –, a Bíróság azt a következtetést kénytelen levonni, hogy a magyar hatóságok által követett eljárás ugyanazokat a hibákat tartalmazta, mint a *Lokpo és Touré* ügyben lefolytatott eljárás.

Ez a megfontolás önmagában, anélkül is lehetővé teszi a Bíróság számára az Egyezmény 5. cikke 1. bekezdése (f) pontja megsértésének a megállapítását, hogy szükségesnek ítélné a kifogásolt eljárás, illetve a kérelmezők által az 5. cikk 4. bekezdésével összefüggésben felhozott, a bírósági felülvizsgálatok állítólagos elégtelenségével, mint olyannal kapcsolatos érvek további részletes megvizsgálását.

II. AZ EGYEZMÉNY 41. CIKKÉNEK ALKALMAZÁSA

40. Az Egyezmény 41. cikke kimondja:

“Ha a Bíróság az Egyezmény vagy az ahhoz kapcsolódó jegyzőkönyvek megsértését állapítja meg és az érdekelt Magas Szerződő Fél belső joga csak részleges jóvátételt tesz lehetővé, a Bíróság – szükség esetén – igazságos elégtételt ítél meg a sértett félnek.”

A. Károk

41. A kérelmező 10000 euró nem vagyoni kártérítést követelt.

42. A Kormány vitatta az igényt.

43. A Bíróság úgy véli, hogy a kérelmező nem vagyoni kárt szenvedett, és a teljes kért összeget megítéli számára.

B. Költségek és kiadások

44. A kérelmező továbbá 2515 eurót kért a Bíróság előtt felmerült költségek és kiadások megtérítésére. Ez az összeg megfelel a kérelmező ügyvédje által kiszámlázandó, 107 euró plusz ÁFA óradíjjal számolt 23,5 órányi jogi munka díjának.

45. A Kormány vitatta az igényt.

46. A Bíróság esetjoga szerint a kérelmező csak annyiban jogosult költségei és kiadásai megtérítésére, amennyiben bizonyítja, hogy e költségek ténylegesen és szükségszerűen felmerültek, s összegüket tekintve ésszerűek. A jelen ügyben – a birtokában lévő dokumentumokra és a fenti kritériumokra figyelemmel – a Bíróság a teljes kért összeg megítélését tartja ésszerűnek.

C. Késedelmi kamat

47. A Bíróság úgy találja megfelelőnek, hogy a késedelmi kamatnak az Európai Központi Bank marginális hitelkamatán kell alapulnia, amelyhez további három százalékpontot kell hozzáadni.

EZEN INDOKOK ALAPJÁN A BÍRÓSÁG

1. Egyhangúlag elfogadhatóvá *nyilvánítja* a kérelmet;
2. Hat szavazattal egy ellenében *megállapítja*, hogy az Egyezmény 5. cikkének 1. bekezdését megsértették;
3. Hat szavazattal egy ellenében *megállapítja*,
 - (a) hogy az alperes államnak attól az időponttól számított három hónapon belül, amikor az ítélet az Egyezmény 44. cikkének 2. bekezdése szerint véglegessé válik, az alábbi összegeket kell kifizetnie a kérelmező számára nemzeti valutában, a teljesítéskori átváltási árfolyam alkalmazásával:
 - (i) nem vagyoni kár tekintetében 10000 (tízezer) eurót, továbbá az ezen összeget terhelő adók összegét;
 - (ii) költségek és kiadások tekintetében 2515 (kétezer-ötszázötvenöt) eurót, továbbá az ezen összeget terhelő adók összegét.
 - (b) hogy a fent említett három hónap lejártát követően a teljesítés időpontjáig a késedelmes időszakra az Európai Központi Bank marginális kamatlábát három százalékponttal meghaladó mértékű kamatot kell fizetni a fenti összeg után.

Készült angol nyelven, írásbeli kihirdetésre került 2012. október 23-án, a Bíróság Eljárási Szabályzata 77. § 2. és 3. bekezdésének megfelelően.

Françoise Elens-Passos
hivatalvezető-helyettes

Ineta Ziemele
elnök

Az Egyezmény 45. cikke 2. bekezdésének, valamint a Bíróság Eljárási Szabályzata 74. szabálya 2. bekezdésének megfelelően Jočienė bíró különvéleménye az ítélethez csatolásra került.

I.Z.
F.E.P

JOČIENĖ BÍRÓ KÜLÖNVÉLEMÉNYE

A *Lokpo és Touré kontra Magyarország* (10816/10. sz., 10. bekezdés, 2011. szeptember 20.) ítélethez csatolt különvéleményemben kifejtett indokok miatt szavaztam az 5. cikk 1. bekezdése megsértésének megállapítása ellen. Teljes mértékben fenntartom a *Lokpo és Touré* ügyben kifejtett érveimet abból a célból, hogy a jelen ügyben se kerüljön sor jogsértés megállapítására.