



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

EMBERI JOGOK EURÓPAI BÍRÓSÁGA
MÁSODIK SEKCIÓ

**HENDRIN ALI SAID ÉS ARAS ALI SAID kontra
MAGYARORSZÁG ÜGY**

(13457/11. sz. kérelem)

ÍTÉLET

STRASBOURG

2012. október 23.

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

A Hendrin Ali Said és Aras Ali Said 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, *Hivatalvezető-helyettes*
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 (13457/11. sz.), melyet az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló egyezmény („az Egyezmény”) 34. cikke alapján két iraki állampolgár, Hendrin Ali Said és Aras Ali Said („a kérelmezők”) 2011. február 23-án terjesztett a Bíróság elé.

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

3. A kérelmezők különösen azt állították, hogy őrizetük az Egyezmény 5. cikkének 1. bekezdését megsértve nem volt törvényes vagy igazolt.

4. 2011. november 14-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 testvérpár kérelmezők megnevezésük sorrendjében 1992-ben, illetve 1989-ben születtek. A kérelem benyújtásakor a Magyarországon található Debreceni Menekülteket Befogadó Állomáson tartózkodtak.

7. 2010. szeptember 1-jén a Dublin II eljárás keretében a kérelmezőket Hollandiából átszállították Magyarországra, és átadták őket az illetékes idegenrendészeti hatóságnak, a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal („BÁH”) Budapesti Regionális Igazgatóságának, ahol ugyanazon a napon egy kurd-magyar tolmács segítségével kihallgatták őket.

8. A kérelmezők előadták, hogy 2009 augusztusának elején illegálisan hagyták el Irakot, Szírián és Törökországon utaztak keresztül, és Hollandiába kívántak menni. 2009 augusztusának végén Magyarországra is illegálisan érkeztek, ahol azonnal elfogta őket a rendőrség. 2009. szeptember 1-jén menedékkérelmet nyújtottak be. 2009. szeptember 7-én a kérelmezők szökése miatt a menedékjogi eljárás megszüntetésre került. A kérelmezők a jelek szerint embercsempészek segítségével illegálisan Hollandiába utaztak, ahol csatlakoztak apjukhoz, és menedékjogot kértek. Hollandia megindította a Dublin II eljárást, s Magyarország beleegyezését adta a kérelmezők visszafogadásához. 2010. szeptember 1-jén a kérelmezők ezen eljárás keretében átszállításra kerültek Magyarországra.

9. A kérelmezők azt állították, hogy kurd származásuk és amiatt, hogy apjuk korábban Saddam Hussein hadseregében szolgált, Irakban üldöztetésben volt részük. Azt is állították, hogy Irakban nem él családtagjuk.

10. A kihallgatást követően az idegenrendészeti hatóság elrendelte a kérelmezők Irakba történő kiutasítását, és ötéves belépési tilalommal sújtotta őket. A határozat szerint a kiutasítás szükséges volt, mivel a kérelmezők nem feleltek meg a Magyarországon való jogszerű tartózkodáshoz szükséges feltételeknek. A hatóság ezt követően felkérte a BÁH Menekültügyi Igazgatóságát annak megvizsgálására, hogy az ügyben alkalmazandó-e a visszafordítás tilalma (*“non-refoulement”*). Az Igazgatóság nemleges választ adott.

11. A kiutasítást elrendelő határozat szerint a kérelmezők illegális belépése és az a tény, hogy nem rendelkeztek tartózkodási engedéllyel, veszélyeztette a közrendet. A határozat szerint korukra és családi állapotukra figyelemmel kiutasításuknak nem volt negatív hatása, mivel a kérelmezőknek nem volt kapcsolata Magyarországgal, nem beszélték a magyar nyelvet, nem rendelkeztek szakképzettséggel, így megélhetésük nem volt biztosított, és nagyon csekély esély volt arra, hogy állást találjanak. A határozat azt is tartalmazta, hogy a kérelmezőknek nem élt magyar vagy EU állampolgár családtagja Magyarországon, és bár rokonaik Hollandiában éltek, Irakban is volt néhány rokonuk, így visszatérésüket követően társadalmi reintegrációjuk lehetséges. A kérelmezők szerepeltek a BÁH menekültügyi nyilvántartásában, de a kiutasítás indokainak ismertetésekor a folyamatban lévő menedékjogi eljárásra nem történt utalás. A BÁH azt a következtetést vonta le, hogy az idegenrendészeti szabályok érvényesítése elsőbbséget élvez a kérelmezők személyes és családi érdekével szemben, s hogy a kiutasítás szükséges és arányos intézkedés.

12. Egyidejűleg a BÁH idegenrendészeti hatósága felfüggesztette a kiutasítás végrehajtását, mivel a végrehajtáshoz szükséges eszközök és feltételek nem voltak biztosítva, nevezetesen a kérelmezők nem rendelkeztek semmilyen úti okmánnyal vagy jeggyel.

13. Ugyanakkor az idegenrendészeti hatóság – állítólagosan a kiutasítás biztosítása céljából – elrendelte a kérelmezők 72 órás idegenrendészeti őrizetbe vételét. Az őrizet a harmadik országbeli állampolgárokról szóló törvény 54. § (1) bekezdésének (b) pontján (lásd alább) alapult, amely szerint az idegenrendészeti hatóság idegenrendészeti őrizetbe veheti azt a harmadik országbeli állampolgárt, „aki a távozást megtagadja, vagy más alapos ok miatt feltehető, hogy a kiutasítás vagy az átadás végrehajtását késlelteti vagy megghiúsítja”. Tények vagy személyi körülmények azonban nem kerültek bemutatásra a levont következtetés alátámasztására. A kérelmezőket a nyírbátori idegenrendészeti fogdába szállították.

14. A menedékügyi hatóság formálisan annak ellenére csak 2010. szeptember 2-án jegyezte be a kérelmezők menedékkérelmét, hogy Magyarországra érkezésük pillanatától fogva menedékkérők voltak, mivel Hollandiából a dublini eljárás keretében kerültek átszállításra; 2010. szeptember 1-jei meghallgatásukon a kérelmezők kifejezetten közölték az idegenrendészeti hatóságokkal, hogy üldöztetés miatt hagyták el Irakot, és hogy 2009 szeptemberében – amikor először érkeztek Magyarországra – már benyújtották menedékkérelmüket.

15. Az előzetes meghallgatást követően 2010. szeptember 14-én a menedékkérelmek elbírálása érdemi szakaszba került. Ennek ellenére a kérelmezők idegenrendészeti őrizetben maradtak, holott menedékkérőként nyitott, menekülteket befogadó állomáson történő elhelyezésre voltak jogosultak. A menedékjogi törvény 55. § (3) bekezdése (ld. alább) szerint, 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. Ilyen kezdeményezésre azonban nem került sor.

16. 2010. szeptember 3-án a Nyírbátori Városi Bíróság a kiutasítás végrehajtásának biztosításáig vagy 2010. szeptember 30-ig meghosszabbította az őrizetet. Bár az eredeti őrizet (ld. fent) a harmadik országbeli állampolgárokról szóló törvény 54. § (1) bekezdésének (b) pontja (lásd alább) alapján került elrendelésre, a bíróság megállapította, hogy az őrizet a törvény 55. §-a (ld. alább) alapján jogszerűen került elrendelésre, és meghosszabbítása szükséges volt. A bíróság megállapította, hogy az ügyben a törvény 55. §-a, az 54. § (1) bekezdésének (b) pontja, valamint az 54. § (3) bekezdése alkalmazandó. Az indoklásban hivatkozás történt arra, hogy a kérelmezők illegálisan érkeztek Magyarországra, hogy 2009-ben – majd 2010-ben ismételten – menedékkérelmet nyújtottak be, valamint a kiutasításról szóló határozat tartalmára. A folyamatban lévő menedékjogi eljárás részleteire nem történt utalás.

17. 2010. szeptember 24-én, október 26-án és november 26-án, majd 2010. december 17-től 2011. január 28-ig az őrizet meghosszabbításra került. A Városi Bíróság minden alkalommal annak megállapítására korlátozta érvelését, hogy az elsőfokú határozatban felhozott, az őrizet indokaként megjelölt eredeti okok továbbra is fennálltak.

18. Egy pontosan meg nem határozott időpontban a kérelmezőket átszállították a Debreceni Menekülteket Befogadó Állomásra, egy nyitott létesítménybe.

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 megghiúsítja;

(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

19. A kérelmezők azt panaszolták, hogy jogellenesen tartották őket őrizetben, és megtagadták tőlük az őrizet hatékony bírósági felülvizsgálatát. A kérelmezők az Egyezmény 5. cikkének 1. és 4. bekezdésére támaszkodtak. 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. Mindenkinnek 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

20. A Kormány úgy érvelt, hogy a kérelmet elfogadhatatlanná kell nyilvánítani, mivel a kérelmezők sem őrizetük megszüntetése előtt, sem azt követően nem terjesztették magyar hatóság elé őrizetük állítólagosan törvénytelen voltával kapcsolatos igényüket. Különösen, kiutasításukat nem támadták meg bíróság előtt, és nem kérték őrizetük törvényességének bírósági felülvizsgálatát. Továbbá, nem vették igénybe a közigazgatási hatósági eljárásról szóló törvény 20. §-ában számukra biztosított jogorvoslati lehetőséget, melynek alapján tisztázni lehetett volna, hogy őrizetük megszüntetésének menedékügyi hatóság általi elmulasztása jogellenes volt-e. Végül, a kérelmezők a polgári törvénykönyv 349. § alapján államigazgatási jogkörben okozott kár miatt kártérítési perben kérhették volna őrizetük törvénytelen voltának megállapítását, és kártérítést követelhettek volna, de ezt nem tették meg.

21. A kérelmezők előterjesztették, hogy mivel a hatáskörrel rendelkező bíróság *ex officio* öt alkalommal havonta felülvizsgálta őrizetüket, és köteles volt vizsgálni az őrizet jogszerűségének minden aspektusát, nem volt szükséges és túlzás lett volna saját indítvánnyal is bírósági felülvizsgálatot kérni.

22. Továbbá, a kérelmezők 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 kérelmezők őrizete jogellenes voltának megállapítására, illetve őrizetük megszüntetésére.

23. A kérelmezők továbbá azt állították, hogy nem volt kötelességük 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.

Végül, a kiutasítás bíróság előtti megtámadásának lehetőségét illetően a kérelmezők előadták, hogy nem tudtak erről a lehetőségről, mivel az országba érkezésüket követően azonnal őrizetbe vették őket, s abban az időszakban nem kaptak jogi segítséget; mindenesetre, egy ilyen indítvány nem szüntette volna meg automatikusan az őrizetüket.

24. A Bíróság észrevételezi, hogy a kérelmezők helyzete jogszabályban meghatározott időszakonként bírósági felülvizsgálat alá esett. A Bíróság megjegyzi: a felek nem vitatták, hogy a felülvizsgálatok a jelen körülmények között releváns jogi útnak minősültek. Ezért a Bíróság osztja a kérelmezők azon véleményét, hogy nem volt számukra feltétlenül szükséges saját indítványon alapuló, az *ex officio* felülvizsgálatokon túli további, azonos célú jogorvoslat igénybe vétele. A hazai jogorvoslatok kimerítésével összefüggésben az sem róható a kérelmezők terhére, hogy formálisan nem támadták meg kiutasításukat, mivel a jelen kérelem a kérelmezők őrizetbe vételének törvényességével, nem pedig várható kiutasításuk igazolt voltával kapcsolatos.

25. 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 szabadlábra helyezéshez való jog tekintetében nem tekinthető kimerítendő hatékony jogorvoslatnak.

26. 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 kérelmezők

27. A kérelmezők azt állították, hogy a harmadik országbeli állampolgárokról szóló törvény 54. § (1) bekezdésének (b) pontja alapján foganatosított őrizetbe vételük törvénytelen volt annyiban, hogy az őrizet nem szolgálhatta kiutasításuk biztosításának a célját, mivel a Dublin II eljárás keretében – nem illegálisan – menedékkérőként érkeztek Magyarországra, ami kiutasításukkal szemben jogi akadályt képezett. Kiutasításuk lehetetlenségét mutatta az a tény is, hogy technikai nehézségek miatt kiutasításukat végül felfüggesztették. Őrizetük 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.

28. A kérelmezők továbbá előadták, hogy ha a menedékjogi törvény 55. § (3) bekezdését megfelelően alkalmazták volna, akkor szabadlábba helyezésüket a menekültügyi hatóságnak kellett volna kezdeményeznie akkor, amikor menedékkérelmüket részletes vizsgálati eljárásra utalták. A kezdeményezés menekültügyi hatóság általi elmulasztása miatt őrizetük 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.

29. Végül a kérelmezők fenntartották, hogy – az 5. cikk 4. bekezdését megsértve – nem biztosítottak számukra hatékony jogot őrizetbe vételük törvényességének felülvizsgálatára, mivel a bíróság figyelmen kívül hagyta azt a tényt, hogy ők menedékkérők, és nem vizsgálta őrizetbe vételük szükségességét – azaz nem végzett hatékony felülvizsgálatot, és ismétlődően sztereotip indoklást adott.

(b) A Kormány

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

31. A Kormány előterjesztette, hogy a kérelmezők 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 helyezhető. A kérelmezők őrizetbe vételének célja a Magyarországra történt illegális belépésük miatt elrendelt kiutasítás végrehajtásának a biztosítása, valamint a Schengeni Térség más országaiban történő illegális tartózkodásuk, illetve ilyen országokba történő nem engedélyezett belépésük megakadályozása volt. Ez a cél annak ellenére érvényes maradt, hogy a kérelmezők fenntartották Hollandiában benyújtott menedékkérelmüket, és akkor is érvényes volt, amikor a magyarországi menedékjogi eljárás a részletes vizsgálati szakaszba került.

32. A Kormány hangsúlyozta, hogy a magyar jog nem önmagában a kérelmezők kiutasítását, illetve a kiutasítás nyomán foganatosított idegenrendészeti őrizetbe vételt tiltotta. A magyar jog az EU joggal összhangban csak azt írta elő, hogy senkit nem lehet őrizetbe venni pusztán azon az alapon, hogy menedékkérő. A kérelmezőket azonban nem azért vették őrizetbe, mert menedékkérők voltak. Első, illegális magyarországi belépésük, valamint embercsempészek segítségével kivitelezett, Hollandiába történt továbbutazásuk veszélyt jelentett a közrendre nézve, ami igazolta kiutasításukat és őrizetbe vételüket még akkor is, ha kitoloncolásukat a menedékjogi eljárás lezárulása előtt nem lehetett végrehajtani.

33. A kérelmezők részletes vizsgálati eljárás alatt is fenntartott őrizetének jogalapját illetően a Kormány úgy érvelt: a jogalkotó célja nyilvánvalóan nem az volt, hogy feltétel nélküli kötelezettségként írja elő a menekültügyi hatóság számára minden menedékkérő szabadlábba 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).

34. Továbbá, a Kormány észrevételezte, hogy a kérelmezők kiutasítását *többek között* technikai, praktikus indokok alapján felfüggesztették, de nem törölték el; ez a felfüggesztés nem azt jelentette, hogy kitoloncolásuk érdekében további intézkedés megtételére nem került sor.

(c) A harmadik felek

(i) Az AIRE Centre

35. 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 menedékkérő 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

36. 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. A Főbiztosság azt is aggályosnak találta, hogy a magyar menekültügyi hatóságok tévesen illegális belépőnek tekintik a legtöbb olyan menedékkérőt, aki a Dublin II Szabályozás keretében kerül átszállításra, és automatikusan őrizetbe veszik az ilyen személyeket. 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 kérelmezők 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

37. 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 Menekéjogi 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 menekültek 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 megítélésakor. 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 nemtevése 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.”

38. Megjegyezve, hogy a jelen ügyben a kérelmezőket hosszú időn át lényegében ugyanazon ok miatt fosztották meg szabadságuktól, mint a fenti ügyben – vagyis, mivel a menekültügyi hatóság nem kezdeményezte szabadlábra helyezésüket –, 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

39. 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

40. A kérelmezők fejenként 10.000 euró nem vagyoni kártérítést követeltek.

41. A Kormány vitatta az igényt.

42. A Bíróság úgy véli, hogy a kérelmezők nem vagyoni kárt szenvedtek, és a teljes kért összeget megítéli számukra.

B. Költségek és kiadások

43. A kérelmezők továbbá 2.515 eurót kértek a Bíróság előtt felmerült költségek és kiadások megtérítésére. Ez az összeg megfelel a kérelmezők

ügyvédje által kiszámlázandó, 107 euró plusz ÁFA óradíjjal számolt 23,5 óranyi jogi munka díjának.

44. A Kormány vitatta az igényt.

45. 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

46. A Bíróság úgy találja megfelelőnek, hogy a késedelmi kamatnak az Európai Központi Bank marginális kölcsönkamatán 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 nemzeti valutában, a teljesítéskori átváltási árfolyam alkalmazásával:
 - (i) nem vagyoni kár tekintetében a kérelmezők számára fejenként 10.000 (tízezer) eurót, továbbá az ezen összeget terhelő adók összegét;
 - (ii) költségek és kiadások tekintetében a kérelmezők számára együttesen 2.515 (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. szabálya 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.