

A BÍRÓSÁG REFORMATÓRIUS JOGKÖRE A MENEKÜLTÜGYI ELJÁRÁSOKBAN – GONDOLATOK EGY ELŐZETES DÖNTÉSHOZATALI ELJÁRÁS KAPCSÁN

SZÉP Árpád

1. Bevezető

A Pécsi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 2017. szeptember 22-én a következő kérdést nyújtotta be előzetes döntéshozatali eljárásban az Európai Unió Bíróságához (a továbbiakban: EUB): Az Európai Unió Alapjogi Chartájának 47. cikkére figyelemmel a nemzetközi védelem megadására és visszavonására vonatkozó közös eljárásokról szóló Európai Parlament és Tanács 2013. június 26-i 2013/32/EU irányelv 46. cikk (3) bekezdését úgy kell-e értelmezni, hogy a magyar bíróságok jogosultak a menekültügyi hatóság nemzetközi védelmet megtagadó közigazgatási határozata megváltoztatására és a nemzetközi védelem megadására?¹

Előzetes döntéshozatali eljárásban jogkérdés, pontosabban uniós jogi norma helyes értelmezése tárgyában fordulhat nemzeti bíróság az EUB-hoz, nem konkrét ügy eldöntése érdekében, ugyanakkor a magyar bíróság kérdésének pontos értelmezéséhez érdemes felidézni azt a komoly sajtóérdeklődést kiváltó esetet, az ún. Torubarov-ügyet, amelyben a magyar bíróság számára a kérdés felvetődött. Alekszij Torubarov orosz üzletember és ellenzéki politikus különböző okok miatt elhagyta a hazáját, majd távollétében az orosz hatóságok körözést adtak ki ellene. Csehországba ment, majd amikor onnan Ausztriába utazott, az osztrák hatóságok az orosz körözés alapján letartóztatták. Torubarov Ausztriában menedéket kért, ám az ún. dublini szabályok értelmében az osztrák hatóságok átadták Csehországnak, ahonnan 2013 májusában aztán kalandos körülmények között sor került kiadatására Oroszországba.² Miköz-

¹ Alekszij Torubarov kontra Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (C-556/17. sz. ügy) Az Európai Unió Bíróságának honlapja: <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=198270&pageIndex=0&doclang=HU&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=1474956>

² A repterek működtetéséért felelős pénzügyminiszter adott parancsot az irányítótoronynak a repülőgép felszállásának minden áron történő megakadályozására. Ennek ellenére végül a gép, fedélze-

ben a menekültügyi eljárása még tartott.³ Oroszországban viszonylag rövid idő után szabadlábban védekezhetett, és ezt kihasználva érkezett Magyarországra 2013 decemberében, ahol elfogását követően szintén menedéket kért. Kérelmét a menekültügyi hatóság 2014 augusztusában elutasította, amit a kérelmező bíróság előtt megtámadott. Az illetékes Pécsi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 2015-ben a menekültügyi hatóság döntését hatályon kívül helyezte és a hatóságot új eljárás lefolytatására utasította. A menekültügyi hatóság 2016-ban ismételen elutasította a kérelmet, a kérelmező pedig ismét bírósághoz fordult a döntéssel szemben. A bíróság 2017 elején másodszor is hatályon kívül helyezte a hatóság döntését és új eljárásra utasította a menekültügyi hatóságot,⁴ amely az immár harmadik eljárásban újra elutasító döntést hozott. A külföldi harmadszor is megtámadta a hatóság döntését, és a Pécsi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság ezt követően tette fel imént említett kérdését az Európai Unió Bíróságának.

A magyarországi eseményeket annak tükrében érdemes értékelni, hogy éppen a fenti eseménysor kellős közepén, 2015. szeptember 15-i hatálybalépéssel változott meg a magyar jogszabályi környezet, amely évtizedes gyakorlattal szakítva kifejezetten kizárta azt, hogy bíróság megváltoztassa a menekültügyi hatóság döntését. E módosítás, amelynek hiányában már megszakadhatott volna a konkrét esetben említett ördögi kör, tette szükségessé az előzetes döntéshozatali eljárást.

E tanulmány célja az előzetes döntéshozatali eljárásban megfogalmazott kérdés tükrében megvizsgálni, hogy hogyan alakult a magyar menekültügyi döntéseket felülvizsgáló bíróságok jogköre, mik lehetnek a kapcsolódó változások jogpolitikai indokai, milyen előnyökkel és hátrányokkal járnak az egyes szabályozási megoldások, és végül célszerű megoldást kínálni a felmerülő szabályozás-technikai problémákra.

2. Az előzetes döntéshozatali eljárásban megfogalmazott kérdés

A kérdésben hivatkozott jogszabályhelyek a következők: az Alapjogi Charta 47. cikke, és a 2013/32/EU irányelv (az ún. átdolgozott eljárási irányelv) 46. cikke. Előbbi általános követelményként fogalmazza meg a hatékony jogorvoslathoz és a tisztességes eljá-

tén Alekszij Torubarovval felszállt és megérkezett Oroszországba. Drama at Vaclav Havel Airport as Czech Top Officials Try to Hold Extradition of Russian Businessman; Czech Radio; <http://www.radio.cz/en/section/curraffrs/drama-at-vaclav-havel-airport-as-czech-top-officials-try-to-hold-extradition-of-russian-businessman>

³ Később, 2014 nyarán a cseh Alkotmánybíróság megállapította, hogy a korábbi igazságügyi miniszter hibás döntést hozott, amikor hozzájárult a kiadatáshoz a folyamatban lévő menekültügyi eljárás ellenére. Constitutional Court Rules Torubarov's Extradition Was Wrong; Czech Radio; <http://www.radio.cz/en/section/news/constitutional-court-rules-torubarovs-extradition-was-wrong>

⁴ Jogsértően tagadták meg a menedékjogot az orosz ellenzékítől; https://index.hu/belfold/2017/01/27/jogsertoen_tagadtak_meg_a_menedekjogot_az_orosz_ellenzekitol/

ráshoz való jogot,⁵ míg utóbbi kifejezetten a menedékkérőket megillető jogként nevesíti a hatékony jogorvoslathoz való jogot.⁶

Az említett uniós jogszabályokban megfogalmazott elvárás nem idegen a magyar jogtól. A magyar Alaptörvény ugyan csak a jogorvoslati jogot deklarálja,⁷ azonban mind általánosan az emberi jogi dokumentumok,⁸ mind különösen a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (a továbbiakban: Kpr.) kifejezetten a hatékony jogorvoslat követelményét fogalmazza meg.⁹ A menedékkérők számára rendelkezésre álló jogorvoslati lehetőségeket részletező, és az átdolgozott eljárási irányelv szabályait a magyar jogba átültető, a menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény (a továbbiakban: Met.) kifejezetten a jogorvoslat hatékonyságával kapcsolatban nem fogalmaz meg külön elvárást, ugyanakkor az a Kpr. már említett szabályából egyértelműen következik.

Megállapítható tehát, hogy mind a nemzetközi, mind az uniós, mind a nemzeti jog alapján biztosítani kell a menedékkérők számára a hatékony jogorvoslat lehetőségét. Az eredeti eljárási (2005/85/EK tanácsi) irányelv (27) preambulum-bekezdés második mondata értelmében „A jogorvoslat hatékonysága – a megfelelő tények vizsgálatára is tekintettel – összességében az egyes tagállamok közigazgatási és igazságügyi rendszereitől függ.” E rendelkezés még megjelent a Bizottságnak az irányelv átdolgozására vo-

⁵ Jelen esetben az Alapjogi Charta 47. cikkének első mondata releváns: Mindenkinnek, akinek az Unió joga által biztosított jogait és szabadságait megsértették, az e cikkben megállapított feltételek mellett joga van a bíróság előtti hatékony jogorvoslathoz.

⁶ Jelen esetben – az alapelvi jellegű megállapítást tartalmazó (25) és (50) preambulum-bekezdések mellett – az átdolgozott eljárási irányelv 46. cikk (1) bekezdés a) pontjának i. fordulata releváns: A tagállamok biztosítják a kérelmezők részére a bíróság előtti hatékony jogorvoslathoz való jogot [...] a nemzetközi védelem iránti kérelem ügyében hozott határozat tárgyában, beleértve, ha a határozat [...] a menekült jogállás és/vagy kiegészítő védelmi jogállás tekintetében megalapozatlannak ítéli a kérelmet.

A 46. cikk (3) bekezdése a következőképpen fogalmaz a hatékony jogorvoslat tartalma kapcsán: „a tagállamok biztosítják, hogy a hatékony jogorvoslat mind a tények, mind a jogi szempontok teljes körű és ex nunc megvizsgálását tartalmazza – ideértve adott esetben a nemzetközi védelem iránti igényeknek a(z) 2011/95/EU irányelv szerinti vizsgálatát is –, legalább az elsőfokú bíróság előtti fellebbezési eljárásokban.”

A bíróságok számára tehát biztosítani kell a lehetőséget, hogy a nemzetközi védelem kérdésében is vizsgálhassák az eléjük terjesztett ügyet, azonban nincs arra vonatkozó egyértelmű indikáció, amiből következne, hogy ehhez feltétlenül szükséges-e a reformatórius jogkör.

⁷ Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdése: Mindenkinnek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti.

⁸ Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya (Magyarországon kihirdette az 1976. évi 8. tvr.) 2. cikk 3. pont a) alpont: Az Egyezségokmányban részes minden állam kötelezi magát annak biztosítására, hogy [...] minden olyan személy, akinek az Egyezségokmányban elismert jogai vagy szabadságai sérelmet szenvednek, hatékony jogorvoslattal élhessen akkor is, ha a jogok megsértését hivatalos minőségben eljáró személyek követték el; Emberi Jogok Európai Egyezménye (Magyarországon kihirdette az 1993. évi XXXI. tv.) 13. cikke: Hatékony jogorvoslathoz való jog; Bárkinnek, akinek a jelen Egyezményben meghatározott jogait és szabadságait megsértették, joga van ahhoz, hogy a hazai hatóság előtt a jogsérelem hatékony orvoslását kérje az esetben is, ha e jogokat hivatalos minőségben eljáró személyek sértették meg.

⁹ Kpr. 2. § (1) bekezdés: A bíróság feladata, hogy eljárásával a közigazgatási tevékenységgel megvalósított jogsértéssel szemben – erre irányuló megalapozott kérelem esetén – hatékony jogvédelmet biztosítson.

natkozó javaslatában,¹⁰ ám végül az elfogadott irányelvbe már nem került bele, ahogy a jelenlegi eljárási rendelethez vonatkozó javaslatba sem.¹¹ Ennek ellenére a benne foglalt kijelentés továbbra is érvényesül, az EU nem határozza meg azt, hogy az egyes tagállamok hogyan, hány fokú, milyen jogkörrel felruházott bíróságokon keresztül biztosítják az elvárt hatékonyságot.

Kérdés ugyanakkor, hogy a jelenlegi magyar szabályozási megoldás, amely a bíróságok számára csupán a kasszáció lehetőségét biztosítja, hatékonynak tekinthető-e, vagy feltétlenül szükséges a bíróságok számára biztosítani a reformatórius jogkört? Hiszen fennáll annak az elvi lehetősége, hogy a hatóság egymás után újra és újra olyan döntéseket hozzon, amelyek a bíróság megítélése alapján jogszerűtlenek, függetlenül attól, hogy a bíróság hányszor utasítja a hatóságok új eljárás lefolytatására. Tágabb perspektívából szemlélve egy efféle gyakorlat ráadásul alkotmányos, jogállamisági kérdést is felvetne, hiszen kiüresíthetné a jogorvoslatot, megszüntetné a közigazgatás bírósági kontrollját.

Nyilván a fenti kérdéskörtől függetlenül számos esetben előfordulhat, hogy a hatályon kívül helyezésre (és új eljárásra utasításra) a hatóságnak nem „felróható” okból kerül sor. Ilyen lehet a jogorvoslat teljes körű és ex nunc követelményéből fakadóan az, ha a hatósági és a bírósági döntés kelte között alapvetően megváltoznak az elbírált ügy körülményei (a kérelmező származási országában kitör a polgárháború), vagy a kérelmező méltányolható okból olyan nyilatkozatot tesz, bizonyítékot csatol, amelynek az értékelésére a hatóságnak nem volt lehetősége. Ezen esetekben szükségszerű lehet az új eljárásra utasítás, nehéz ugyanakkor azt elképzelni, hogy ilyen körülmények több egymást követő eljárásban is felmerülnek. E tanulmány ugyanakkor azon esetekre kíván fókuszálni, amelyekben az új eljárásra utasítás oka a hatóság mulasztása (pl. nem megfelelő tényállás-felderítés), vagy a tények (pl. adott ország helyzetének megítélése), illetve a jogszabályok helytelen értelmezése.

3. A magyar menekültügyi döntéseket felülvizsgáló bíróságok jogkörének alakulása

A kasszációra vonatkozó főszabály mellett már az 1998. január 1-jén hatályba lépett, a menedékjogról szóló 1997. évi CXXXIX. törvény (a továbbiakban: régi Met.) is biztosította az akkor még kizárólagos hatáskörrel eljáró Fővárosi Bíróság számára azt a lehetőséget, hogy a hatóság döntését megváltoztassa.¹² Ezt a szabályt fenntartotta a

¹⁰ Módosított javaslat az Európai Parlament és a Tanács irányelve a nemzetközi védelmi jogállás megadására és visszavonására vonatkozó közös eljárásokról (átdolgozás) /* COM/2011/0319 végleges */; <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:52011PC0319&from=EN>

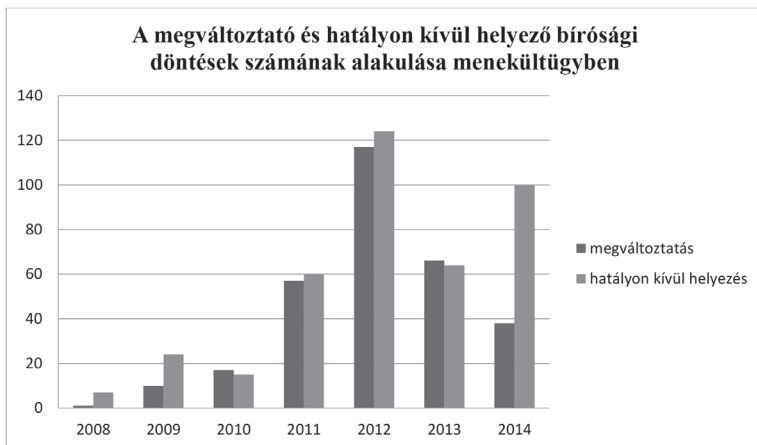
¹¹ Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council establishing a common procedure for international protection in the Union and repealing Directive 2013/32/EU; <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/EN/1-2016-467-EN-F1-1.PDF>

¹² Régi Met. 39. § (2) bekezdés: A határozat bírósági felülvizsgálata iránti kérelmet – a bírósághoz címezve – a másodfokú határozat közlésétől számított 15 napon belül, az első fokú határozatot hozó menekültügyi hatóságnál kell benyújtani. A kérelem tárgyában kizárólagos illetékességgel a Fővárosi Bíróság a kérelem kézhezvételétől számított 15 napon belül - nemperes eljárásban - dönt. A bíróság a határozatot megváltoztathatja.

2008. január 1-jén hatályba lépő Met. is, deklarálva, hogy mind a kérelmet elfogadhatatlanként elutasító, mind a kérelmet annak megalapozatlansága miatt elutasító döntések bírósági felülvizsgálata esetén biztosított a hatósági döntés megváltoztatása.¹³ Utóbbi kapcsán a jogszabály miniszteri indoklása is kifejezetten így szólt: „A korábbi szabályozással megegyezően a bíróság a menekültügyi hatóság határozatát megváltoztathatja, és a kérelmezőt menekültként vagy oltalmazottként elismerheti.”

Ezzel összhangban a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (a továbbiakban: Pp.) akkor hatályos változata is kifejezetten biztosította a menekültügyben eljáró bíróság számára a hatósági döntés megváltoztatásának lehetőségét.¹⁴

A megváltoztatás lehetősége – a kereseti kérelemhez kötöttség keretein belül – tartalmilag is széleskörű lehetőségeket biztosított a bíróság számára. Az elfogadhatatlanként (majd 2010-től a nyilvánvalóan megalapozatlanként) elutasított kérelmek esetében a kérelem további vizsgálatát rendelhette el, érdemben pedig a kérelmezőt menekültként, oltalmazottként ismerhette el, illetve megállapíthatta a visszaküldés tilalmának fennállását.



A statisztikai adatok alapján megállapítható, hogy a bíróság a Met. hatálybalépését követően eleinte visszafogottan, majd egyre aktívabban élt ezzel a lehetőséggel. A megváltoztatások száma 2008-tól 2012-ig folyamatosan nőtt, majd csökkenésnek indult. A hatályon kívül helyező, és a hatóságot új eljárásra utasító döntésekhez képesti aránya jelentős mértékben fluktuált, ám az is szembevetendő, hogy 2008 és 2014 között csupán 2010-ben és 2013-ban haladta meg a megváltoztató döntések száma a kasszációs

¹³ A Met. 2008. január 1-jén hatályon állapota, 53. § (5) bekezdés és 68. § (5) bekezdés: A bíróság a menekültügyi hatóság határozatát megváltoztathatja. A bíróság eljárást befejező döntésével szemben jogorvoslatnak nincs helye.

¹⁴ Pp. 339. § (2) bekezdés j) pont: A bíróság a közigazgatási határozatot megváltoztathatja [...] a menekültként való elismeréssel kapcsolatban hozott, [...] határozat bírósági felülvizsgálata során. Más kérdés, hogy valójában nem volt szükség erre az explicit kiemelésre, mivel ugyanezen pont q) alpontja általánosan lehetővé tette a megváltoztatást, ha törvény ezt engedte, és a Met., mint látható volt, ezt megengedte.

döntéseket, akkor is csupán minimális mértékben.¹⁵ A reformatórius jogkör tehát nem járt azzal, hogy a bíróságok a megváltoztatást preferálták volna a döntések hatályon kívül helyezésével szemben. A gyakorlat során akkor éltek a bíróságok előbbi lehetőséggel, ha a tényállás megfelelően felderített volt, így új eljárás lefolytatására nem, csupán új döntés meghozatalára volt szükség. Ezzel ellentétben, ha olyan tényállás-felderítési hiányosságok merültek fel, amelyek a bírósági szakaszban nem voltak orvosolhatók, a bíróságok – az általános közigazgatási bíraskodási gyakorlatnak megfelelően – hatályon kívül helyezték a döntést, és a hatóságot új eljárás lefolytatására utasították.

A 2013-ban kezdődött migrációs válság 2015-ben tetőzött, amikor egy év alatt a menedékkérők száma csaknem elérte a 180.000 főt (és további ugyanennyi külföldi utazott keresztül az országon illegálisan). A válságra adott állami, kormányzati reakciók egyike a vonatkozó jogszabályok módosítása volt, amely érintette a bíróságok jogkörét is.

Érdekes, hogy az eredeti, 2015. augusztus 28-án beterjesztett törvény-módosítási javaslat nem szüntette volna meg teljes mértékben a bíróságoknak ezt a jogkörét, csupán a tranzitónákban benyújtott kérelmek esetén.¹⁶ Általános jelleggel a reformatórius jogkör eltörlését a menekültügyi eljárásokban a szeptember 4-én a Törvényalkotási Bizottság által beterjesztett összegző módosító javaslat tartalmazta. A javaslatot az Országgyűlés még aznap kora délután elfogadta, így társadalmi vitáról, vagy a szakmai szervezetek, az érintett bíróságok megkérdéséről szó sem lehetett.¹⁷

Kérdés tehát, hogy mi indokolta a korábbi szabályozási gyakorlattól és szemlélettől eltérő módosítást.

Kétségekívül megfogalmazható kritika volt a korábbi szabályozással szemben, hogy kódolva volt benne a hibás bírósági döntések vagy tévedések korrigálhatatlansága. Mint az idézett jogszabályhelyekből is kitűnt, a menekültügyi eljárásokban – a hatósági eljáráshoz hasonlóan – 2004. május 1-je óta a bírósági fórumrendszer is egyfokú, a bíróság döntésével szemben további jogorvoslatnak nincs helye. Egy téves döntés tehát kihirdetését követően azonnal tovább nem támadhatóvá vált.¹⁸

A hibás – de legalábbis nem egységes – bírósági döntések lehetőségét tovább növelte, hogy a Pp. módosításával 2011. április 1-jei hatállyal megszűnt a Fővárosi Bíróság kizárólagos illetékessége és az így létrejövő, egyfokú, ám decentralizált rendszerben

¹⁵ A Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal adatai alapján az adatgyűjtést a szerző végezte.

¹⁶ T/5983 számú törvényjavaslat egyes törvényeknek a tömeges bevándorlás kezelésével összefüggő módosításáról; 25.; <http://www.parlament.hu/irom40/05983/05983.pdf>

¹⁷ T/5983/11 – Összegző módosító javaslat – Egyes törvényeknek a tömeges bevándorlás kezelésével összefüggő módosításáról; <http://www.parlament.hu/irom40/05983/05983-0011.pdf>

¹⁸ Épp ezért nem jellemző, hogy egyfokú bírósági rendszerben a bíró megváltoztatási jogkörrel rendelkezzen. „Nemzetközi tapasztalatok alapján a megváltoztatási jogkör léte mindenképpen kétfokú eljárást indokol. Azokban az országokban /pl. Ausztria, Lengyelország/, ahol a bíróságnak nincs megváltoztatási jogköre, egyfokozatú rendszer működik. Ilyen esetekben a felülvizsgálati eljárás biztosításával lehetne elegendő a jogorvoslatihoz való jog alkotmányos követelményének.” Kúria Közigazgatási-Munkaügyi Kollégium Joggyakorlat-elemző Csoport: A közigazgatási perjog - összefoglaló vélemény; 174.; http://www.lb.hu/sites/default/files/joggyak/a_kozigazgatasi_perjog_joggyakorlat-elemzo_csoport_osszefoglalo_velemenye.pdf

olyan vidéki bíróságok is eljártak menekültügyben, amelyek korábban ilyen jellegű tapasztalattal nem rendelkeztek.

2011-ben tehát kialakult egy olyan rendszer, amelyben azonos típusú ügyekben az ország különböző pontjain tevékenykedő bírák – egymás tevékenységéről legfeljebb informális úton értesülve – egyfokú eljárásban jogorvoslattal tovább nem támadható döntéseket hoztak.¹⁹

Egyértelműen kijelenthető, hogy szóltak érvényes tartalmi érvek a reformatórius jogkör eltörlése mellett.

A jogszabály-módosítás azonban, amely végül ezt megtette, nem ilyen érveket sorakoztatott fel, inkább formális okokkal indokolta a változtatás szükségességét. Az összegző módosító javaslat, amelyet a Törvényalkotási Bizottság szeptember 4-én be-terjesztett és az Országgyűlés aznap kora délután el is fogadott, hogy aztán szeptember 15-én hatályba lépjen a következő indoklást tartalmazza: „A módosítás célja, hogy a menedéjogról szóló törvény szerinti menekültügyi eljárásokban a bíróságok egységesen járjanak el és ennek során a közigazgatási perekre vonatkozó általános szabályok szerint kizárólag kasszációs jogkörrel rendelkezzenek. Alkotmányossági szempontból indokolt a módosítás, mivel az érintettek jogorvoslati jogára azonos szabályok fognak vonatkozni.”²⁰

Érdekes módon a jogalkotó a szabályozás oka és szükségessége helyett a célt rögzíti indoklásként, ami egyrészt a bíróságok egységes eljárása, másrészt pedig a közigazgatási perekre vonatkozó általános szabályok érvényesülése.

Az egységes eljárás kívánalma akár tartalmi szempontnak is tekinthető, ha az értendő alatta, hogy hipotetikusan se fordulhasson elő az, hogy azonos, vagy lényegileg hasonló helyzetben lévő menedékkérők esetében egyik bíróságon megváltoztató, és a kérelmezőt menekültként elismerő, egy másik bíróságon a hatósági döntést hatályon kívül helyező és a hatóságot új eljárásra utasító, egy harmadikon meg esetleg a kérelmet elutasító döntés születik. A módosítás hatálybalépésével az ötféle érdemi döntési lehetőség gyakorlatilag kettőre szűkült, ami kétségtől egységesebb bírósági gyakorlathoz vezethet, ugyanakkor jogosan felvetődik az, hogy a független bíróságok egységes döntéshozatali gyakorlatát talán nem a bírósági döntési lehetőségek korlátozásával kellene biztosítani. Másik oldalról, a bíróságok egységes joggyakorlatának biztosítása az Alaptörvény alapján a Kúria – és nem a jogalkotó – feladata.²¹

¹⁹ Az ítélezés egységességének veszélyeztetettségét felismerte a Kúria Joggyakorlat-elemző csoportjának megállapítása is. „Az ítélezés egységességét jelentősen és rendszerszinten veszélyezteti – ahogy arra az aktavizsgálatok eredményeinek ismertetése körében rámutattunk – az ország-információk eltérő volta, azok eltérő értékelése, míg az egységes ország információk, a nemzetközi esetjog és a hazai bíróságok döntéseinek, ország-információ értékelésének gyors és naprakész ismerete jelentősen csökkenti az ellentétes gyakorlat kialakulásának esélyét, amely egy egyfokú, de decentralizált rendszerben az egyetlen eszköz arra, hogy a jogegység biztosítható legyen.” Kúria Menekültügyi Joggyakorlat-elemző Csoport: Összefoglaló vélemény 46.; http://kuria-birosag.hu/sites/default/files/joggyak/menekultugyi_jecs_osszefoglalo_velemeny_2014okt20.pdf

²⁰ T/5983/11 irományszámú Összegző módosító javaslat; 18.; <http://www.parlament.hu/irom40/05983/05983-0011.pdf>

²¹ Alaptörvény 25. cikk (3) bekezdése: „A Kúria a (2) bekezdésben meghatározottak mellett biztosítja a bíróságok jogalkalmazásának egységét, a bíróságokra kötelező jogegységi határozatot hoz.” 2004.

Az általános szabályok érvényesítésének kívánalma teljes mértékben formális, elvi szempont, amely mögött legfeljebb az a jogpolitikai szándék húzódhat meg, hogy általánosságban a jogrendszerben minél kevesebb specialitás érvényesüljön, és minél inkább az általános szabályok jussanak érvényre. Tény hogy a módosítás betervezésének és elfogadásának időpontjában hatályos Pp. szabályai szerint a közigazgatási ügyben eljáró bíróságok számára a főszabály a kasszatórikus jogkör volt, amihez képest – mint korábban szó esett róla – kivételes volt a reformatórikus jogkör biztosítása.²² Ennyiben tehát valóban az általános közigazgatási bírósági szabályok jutottak érvényre a módosítás eredményeként.²³

Legalábbis furcsa ugyanakkor az, hogy ezen szándék érvényre juttatása odáig már nem terjedt, hogy az általános szabályoknak megfelelően biztosítsa menekültügyben a bírósági döntés elleni jogorvoslat lehetőségét.²⁴ Pusztán a jogszabály-módosítás indoklásából kiindulva érthetetlen, hogy a szabályozás miért nem ebbe az irányba mozdult el, hiszen mindkét deklarált cél elérésére, az egységesebb döntéshozatal biztosítására, és az általános szabályok érvényre jutására alkalmasabb lett volna, mint az, ami végül megvalósult.

Tágabb perspektívából szemlélve természetesen egyértelmű a kérdésre adandó válasz: az időtényező. A Met. 2008. január 1-jei hatályba lépése óta szinte valamennyi módosítása – így a szóban forgó is – a menekültügyi eljárás gyorsítását célozta, részben azért, hogy a nemzetközi védelemre jogosult személyek azt minél hamarabb megkaphassák, részben azért, hogy a védelemre nem jogosultak a lehető legrövidebb ideig terheljék a menekültügyi ellátórendszert. A 2015-ben tetőző migrációs válság csúcspontján nyilván nem volt realitása egy olyan megoldásnak, ami a menedékkérők

május 1-jeig, a további jogorvoslat lehetőségének megszüntetéséig a Legfelsőbb Bíróság el is látta ezt a feladatot, ennek eredménye volt a 4/2003. számú polgári jogegységi határozat; az 501/2001. számú, valamint a 610/2001. számú közigazgatási elvi döntés is.

A Kúria formális szerepének hiányában a bírósági szervezetrendszeren belül a joggyakorlat egységességének biztosítása érdekében számos informális és formális mód is kialakult a bírák képzésétől és szakmai fórumaitól kezdve a kollégiumi véleményeken át a Kúria joggyakorlat-elemző csoportjainak ajánlásaiig.

²² Pp. 339. § (1) „Ha törvény ettől eltérően nem rendelkezik, a bíróság – az ügy érdemére ki nem ható eljárási szabály megsértésének kivételével – a jogszabálysértő közigazgatási határozatot hatályon kívül helyezi, és szükség esetén a közigazgatási határozatot hozó szervet új eljárásra kötelezi.”

²³ „Az európai országok közigazgatási ügyekben eljáró bíróságai esetében a kasszációs jogkör a főszabály. Megváltoztatási jogkör vagy egyáltalán nincs, vagy kivétel, de akkor is csak az első fokon eljáró bíróságok esetében jellemző. Ennek oka a hatalommegosztás elvének következetes érvényesítése, amely nem teszi lehetővé azt, hogy a bíróság a közigazgatás helyett döntést hozzon. Az Alkotmánybíróság is több esetben kiemelte, hogy a jogállamiság és a hatalommegosztás elvére figyelemmel a bíróságok a közigazgatási határozatok felülvizsgálata során alapvetően csak kasszatórikus jogkörrel rendelkezhetnek, a megváltoztatási jogkör csak kivételes lehetőség lehet.” KOVÁCS András György – F. ROZSNYAI Krisztina – VARGA István: A közigazgatási perorvoslatok szabályozásának lehetőségei európai perspektívában. *Magyar Jog*, 59. évf. 2012/12. 703.; http://real.mtak.hu/29576/1/vargai_publ_rozsnyai_perorvoslat_mj_2012.pdf

²⁴ Annak ellenére, hogy e megoldás nem ismeretlen a modern magyar menedékjog történetében; egészen 2002-ig lehetőség volt az elsőfokú bíróság döntésével szemben a Legfelsőbb Bírósághoz fordulni.

jogorvoslati jogait egy újabb bírósági fórummal bővítette volna, megnövelve ezzel az eljárás teljes időtartamát.

Érdemes pár szót fordítani a módosítás egyébként is rövid indoklásának utolsó mondatára is. Nehezen értelmezhető, hogy milyen alkotmányossági szempontok indokolják a módosítást, ha maga az indoklás jelenti ki, hogy „az érintettek jogorvoslati jogára azonos szabályok fognak vonatkozni”. Ami ráadásul tényszerűen nem igaz. Ha az érintettek alatt azok a menedékkérők értendők, akiknek az ügyében a menekültügyi hatóság jogszabálysértő döntést hozott, akkor az a jogorvoslati jog egy viszonylag szűk szelete, hogy továbbra is ugyanolyan feltételekkel fordulhatnak bírósághoz, mit korábban. A jogorvoslati jognak azonban része az is, hogy a jogorvoslati fórum milyen döntéseket hozhat, ez pedig alapvetően megváltozott. A menekültügyi eljárás egyetlen szereplőjének sem mindegy, legyen az akár az ügyfél, akár a hatóság, hogy a bírósági szakaszban végső döntés születik, vagy újrakezdődik egy potenciálisan több hónapig tartó eljárás.

A módosítás 2015. szeptember 15-én tehát hatályba lépett, megszüntetve a magyar menekültügyi bíráskodás csaknem két évtizedes „hagyományát” a hatósági döntések megváltoztathatósága kapcsán, viszont fenntartotta a 2002 óta érvényesülő egyfokú bírósági eljárást.

Az új rendszer e tanulmány írása idején már több mint két év tapasztalatát tudhatja maga mögött, és ahogy a bevezetőben említett, előzetes döntéshozatali eljárást eredményező ügy is felhívta rá a figyelmet, ennyi idő alatt már a gyakorlatban is megmutattak a hátrányai.

A legközvetlenebb hátrányos hatás egyértelműen az eljárások elhúzódnása. Mivel a bíróság a hatósági döntést nem változtathatja meg, a jogsértés korrigálására csak az új eljárásra utasítás marad lehetőségként, az új eljárás időtartama azonban szükségszerűen hosszabb, mintha a bíróság hozná meg helyes, vagy legalábbis általa annak vélt döntést.²⁵

Egy másik hátrány eredője az, hogy – ahogy korábban a Pp. szabályai, úgy jelenleg is – az általános közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (a továbbiakban: Kp.) leszögezi, hogy a bírósági döntésnek mind a rendelkező része, mind az indoklása köti a megismételt eljárásban a hatóságot.²⁶ Ezt kihasználva a bíróságok hajlamosak lehetnek az új eljárásra utasító határozataikat úgy megfogalmazni, ami már ne csupán orientálja a hatóságot, de gyakorlatilag meg is mondja, hogy a hatóság milyen döntést hozzon. Ez azonban már *de facto* megváltoztatási jogkört jelent, amivel a bíróság *de jure* nem rendelkezik, hiszen az ágazati jogszabály ezt kifejezetten kizárja.

Ennél is aggályosabb azonban az a jelenség, amire az előzetes döntéshozatali kérdés alapjául szolgáló ügy felhívta a figyelmet. Mi történik, ha a hatóság – neki „félröha-

²⁵ „A reformatórius jogkör nyilvánvalóan gyorsíthatja az eljárást, hiszen nem kell a feleknek ismét végigmenni a közigazgatás lépcsőin.” CsőRE Eszter: Gondolatok a közigazgatási perekben igénybe vehető jogorvoslatokról. *Themis*, 2013. június, 100.; http://epa.oszk.hu/02300/02363/00019/pdf/EPA02363_THEMIS_2013_jun_086-110.pdf

²⁶ Kp. 97. § (4) bekezdés „A bíróság határozatának rendelkező része és indoklása a megismételt eljárásban és a cselekménynek a bíróság határozatával elrendelt megvalósítása során köti az eljáró közigazgatási szerveket.”

toán” – a megismételt eljárásban sem hoz megfelelő, a bíróság által is jogszerűnek tekintett döntést? Akkor marad az új eljárásra utasítás, az ügy további elhúzódása és a reménykedés, hogy a következő alkalommal a hatóság megfelelő döntést hoz. Mindezt egy olyan rendszerben, ahol azért nem került sor másodfokú bírósági fórum felállítására, hogy az eljárások gyorsan befejeződhessenek.

Mindenképpen leszögezendő, hogy nem arról van szó, hogy az új eljárásban a hatóságnak mindenképpen elismerő döntést kellene hozni. Ha a tényállás nem volt megfelelően felderített, és a bíróság emiatt utasította a hatóságot új eljárásra, akkor értelemszerűen alaposan fel kell deríteni a tényállást, és annak megfelelő döntést kell hozni, ami lehet a kérelmet elutasító is. Előfordulhat az is, hogy a tényállás-felderítéssel kapcsolatban a bíróságnak nem volt kifogása, csupán a meghozott döntéssel, azonban a megismételt eljárásban olyan körülmények jutottak a hatóság tudomására, amelyek ismét a kérelem elutasítását indokolják. A harmadik teoretikus eset azonban, amikor új tények, körülmények nem merültek fel, vagy amelyek felmerültek, azok nincsenek érdemi kihatással a bíróság által megállapítottakra, ennek ellenére a hatóság lényegileg mégis ugyanolyan jogszabálysértő döntést hoz, mint korábban tette.²⁷

Az új rendszer tehát magában rejti annak a lehetőségét, hogy egyrészt a bíróságok azzal szembesülnek, a menekültügyi hatóság nem hajtja végre megfelelően az új eljárásra utasító döntésekbe foglalt bírósági utasításokat, másrészt a hatóság arra panaszkodik, hogy a bíróságok túlterjeszkednek a hatáskörükön, és valójában reformatórius jogkört gyakorolnak.

Ezt a helyzetet rendezhette volna a 2018. január 1-jén hatályba lépett Kp., ami a Pp.-vel ellentétben főszabállyá tette a bíróságok megváltoztatási jogkörét,²⁸ amitől – a jelen tanulmány tárgya kapcsán – akkor lehet eltérni, ha azt törvény kizárja.²⁹

A Met., mint korábban láthattuk, továbbra is kizárja, tehát a menekültügyi eljárások bírósági felülvizsgálata során a Kp. hatálybalépése után nem a főszabály, hanem a kivétel érvényesül. Emlékezzünk vissza, hogy a reformatórius jogkör eltörlését – két évvel korábban – épp ezzel ellentétes törekvés indokolta! Akkor annyira fontos volt az általános közigazgatási peres szabályok alkalmazása, hogy érdemi (társadalmi, parlamenti

²⁷ Ez utóbbiról némi cinizmussal meg lehet állapítani, hogy hatósági szempontból működőképes lehet. Ha a menekültügyi hatóság valami miatt nem akarja adott kérelmezőt védelemben részesíteni, az újabb és újabb eljárásokkal a kérelmező „kifárasztható”. Könnyen elképzelhető, hogy egy idő után feladja, és – elhelyezésétől függően – a tranzitónából inkább visszamegy Szerbiába (hogy más, illegális módon próbáljon meg továbbjutni Nyugat-Európába), vagy a nyitott befogadó intézményből jogellenesen ismeretlen helyre (Nyugat-Európába) távozik. Hátrahagyott eljárását pedig a menekültügyi hatóság megszüntetheti, és már biztos nem lesz senki, aki e döntéssel szemben jogorvoslati kérelmet terjeszthetne elő. Az élet tehát megszakíthatja a jogi körforgást, és a hatósági akarat érvényre jut, azonban ez nem tekinthető jogállami megoldásnak, hiszen a jogállamiság egyik alapja épp az, hogy a végrehajtó hatalom felett a független bíróságok kontrollt gyakorolnak.

²⁸ Kp. 89. § (1) Ha a bíróság a jogsértést – a kereset alapján vagy hivatalból – megállapítja,
a) a közigazgatási cselekményt megváltoztatja, megsemmisíti vagy hatályon kívül helyezi,
b) szükség esetén a közigazgatási cselekmény megsemmisítése vagy hatályon kívül helyezése mellett a közigazgatási szervet új eljárásra kötelezi,
c) a közigazgatási szervet marasztalja.

²⁹ Kp. 90. § (3) bekezdés d) pont: Nincs helye megváltoztatásnak [...] ha azt törvény kizárja.

és szakmai) vita nélkül egyetlen nap alatt elfogadta a módosítást az Országgyűlés, ám amikor megváltoztak az általános közigazgatási peres szabályok, akkor már annyira nem volt fontos az ezekhez való igazodás, hogy a Met.-nek az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (a továbbiakban: Ákr.) és a Kp. összhangját megteremteni szándékozó módosítása egyetlen szót sem ejtett erről a kérdéstről.³⁰

A Bevezetőben is említett Torubarov-ügy tükrében – ahol a bíróság kétszer utasította a hatóságot új eljárás lefolytatására, és harmadszorra is inkább az EUB-hoz fordult – nehéz nem arra gondolni, hogy a reformatórius jogkör eltörlésének a valódi indoka az lehetett, hogy a független bíróság ne tudjon védelemben részesíteni arra jogosult személyeket. A jelenlegi rendszerben a menekültügyi hatóság gyakorlatilag a végtelességgel el tudja húzni – szükség esetén sorozatosan jogsértő, illetve a korábbi bírósági ítéleteknek ellentmondó, vagy azoknak nem megfelelő döntések meghozatalával is – a védelemben részesítést.

Ennek fényében indokolt értékelné az előzetes döntéshozatali eljárásban feltett kérdést: valóban hatékony jogorvoslatot jelent-e az, ha a bíróság nem tudja megváltoztatni a hatóság döntését? Véleményem szerint formális jogi szempontból a hatékonyságnak nem követelménye a reformatórius jogkör, ugyanakkor ahhoz, hogy tartalmilag is helyes döntések születhessenek, a jelenlegi magyar szabályozási keret nem megfelelő. A kasszatórikus jogkör ugyanis közvetlenül csak arra elegendő, hogy megakadályozza jogellenes döntés jogerőre emelkedését, illetve véglegessé válását, arra nem, hogy a szükséges védelemben részesítést biztosítsa.

4. Megoldási javaslatok

Ahogy láhattuk, a 2015. szeptember 15-e előtti rendszer is számos jogos kritikával volt illelhető. A jelenlegi rendszerben a bírósági döntésen keresztül megnyilvánuló jogszabályi követelmény nem jut megfelelően érvényre, míg a korábbi rendszer nem volt képes korrigálni a bíróság hibáit. Ha csupán e két „rossz” megoldás közül kellene választani, akkor is a kisebbik rossznak a reformatórius jogkör visszaállítása tűnik. Nem csupán elvi szempontok – hiszen ez illeszkedne a Kp. általános szabályaihoz –, hanem komoly gyakorlati érvek is szólnak mellette, ilyen mindenekelőtt az eljárások lerövidülése.

Ugyanakkor a megoldási lehetőségek nem korlátozódnak erre a két opcióra.

Az egyfokú bírósági struktúra, és a reformatórius jogkör kizártságának – tehát a jelenlegi szabályozási környezet – részleges megtartása mellett is elképzelhető a rendszer korrigálása. A jelenlegi rendszerben a legnagyobb problémát az okozza, ha a menekültügyi hatóság nem tesz eleget a bírósági kötelezésnek, ami az új eljárásra utaló döntés indoklásában kap helyet. Ez orvosolható lenne azzal, ha a bíróság első alkalommal nem rendelkezne megváltoztatási jogkörrel, az új eljárásra utasítást követően hozott döntéssel szembeni bírósági eljárás során azonban már megilletné a bírót a reformatórius jogkör. Tehát az első felülvizsgálat során a speciális menekültügyi szabályok érvénye-

³⁰ T/17565. számú törvényjavaslat az egyes migrációs tárgyú törvények módosításáról; <http://www.parlament.hu/irom40/17565/17565.pdf>

sülnének (csak kasszáció), a második felülvizsgálat során azonban érvényesülne a Kp. általános szabálya a megváltoztatás lehetőségével.

A másik megoldási lehetőség – legalábbis szabályozási szempontból – lényegesen egyszerűbb: biztosítani kell a bírósági döntések megtámadhatóságának lehetőségét. A kétfokú bírósági rendszer, és az elsőfokon biztosított megváltoztatási jogkör minimálisra csökkentené annak az esélyét, hogy téves döntés váljon jogerőssé, egyben biztosítaná az ítélkezés egységességét, hiszen egy országos hatáskörű másodfokú bíróság kompenzálni tudná az elsőfokú bíróságok decentralizáltságából eredő diszkrepanciákat.

A kétfokú bírósági rendszerrel szembeni – az eljárások elhúzódására vonatkozó – kritika már nem állja meg a helyét. Egy esetleges másodfokú bírósági eljárás időben nem tart tovább, mint a folyamatos új eljárásra utasítások eredményeként újra és újra lefolytatott közigazgatási és bírósági eljárások együttes időtartama.

5. Összegzés

A Pécsi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság által megfogalmazott kérdés önmagában, a mögötte lévő kontextus ismerete nélkül nem csak nem válaszolható meg megalapozottan, az értelmezése is nehézségekbe ütközik.

A kérdést olyan speciális magyar környezet indukálta, amelyben a bíróságok által megfogalmazott elvárások nem jutnak szükségszerűen érvényre, miközben a bíróságok a hatósági döntést hatályon kívül helyező döntéseikben túlterjeszkedhetnek hatáskörükön és a kifejezett jogszabályi tiltás ellenére tartalmilag reformatórius jogkört gyakorolnak.

Mivel nincs arra vonatkozó formális követelmény, amely előírná a tagállamok számára azt, hogy menekültügyi eljárásokban biztosítsák a bíróságok számára a döntések megváltoztatásának lehetőségét, az EUB minden valószínűség szerint olyan tartalmú választ fog adni a kérdésre, hogy az eljárási irányelv 46. cikkében megfogalmazott követelményekből nem fakad a nemzetközi védelmet megtagadó közigazgatási határozata megváltoztatására és a nemzetközi védelem megadására vonatkozó jogosultság.

A hatékony jogorvoslat általános követelményéből ugyanakkor igenis következik olyan szabályrendszer kialakításának követelménye, amely képes biztosítani azt, hogy a jogorvoslat eredményeként a menedékkérő, ha esetében teljesülnek annak feltételei, a lehető leghamarabb megkapja az őt megillető nemzetközi védelmet. A jelenlegi magyar szabályozás erre nem képes, a bírósági döntés kikényszerítésének lehetősége a hatósággal szemben nem biztosított. Erre megfelelő megoldás lehetne az, ha a bíróság legalább a megismételt eljárást követő esetleges jogorvoslat során reformatórius jogkört kapna.

A problémakör megnyugtató rendezését azonban a leghatékonyabban az biztosítaná – figyelemmel a jogorvoslati rendszerben megfigyelhető egyéb hiányosságokra is (így különösen a téves bírósági döntés korrigálhatatlanságára és a bírósági döntéshozatal egységességének hiányára) –, ha 2004. május 1-je után újra biztosított lenne a bírósági döntéssel szembeni jogorvoslat lehetősége.