

A dublini rendszer válsága a bírói esetjog tükrében

- A kölcsönös bizalom vége?

Jelige: „Dublin 2012”

Tartalomjegyzék

1. Bevezetés	2
2. A dublini rendszer az európai menekültügyi rendszerben	2
2.1 Az uniós menekültjog megszületése	2
2.2 A dublini rendszer jogi alapjai, működése	5
3. A dublini rendszer a nemzetközi menekültjog és emberi jogok hálójában	7
3.1 „Non refoulment elve” - a kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmód vagy büntetés tilalmának extraterritoriális értelmezése	7
3.2 Az Unió integrációs és az alapvető jogok viszonya	10
4. A kölcsönös bizalom válsága a bírósági gyakorlatban	12
4.1 A kölcsönös bizalom fogalma	12
4.2 A görög menekültügyi rendszer válsága	14
4.3 Az M. S. S. ítélet (EJEB)	16
4.4 Az M. E. és N. S. ítéletek (EUB)	16
4.4.1 Tényállás	16
4.4.2 Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések és a Bíróság válaszai	19
4.4.3 Az ítéletek hatása a jogalkotásra valamint a dublini rendszer alkalmazására	22
5. A 2008-as javaslat (és 2012-es végleges szövegének) kialakulása és kritikái	24
5.1 A javaslat megszületése	24
5.2 Változások a rendelet szövegében	26
6. Fokozott szolidaritás – a KEMR jövője?	28
7. Összegzés	30

„A menekültügyi szolidaritásról számos nyilatkozatot hallottunk, különösen az elmúlt év során, ám a tényleges fellépésre jóval kevesebb példát láttunk. A szavak ideje lejárt. A szolidaritás, a tolerancia és a kölcsönös tisztelet értékeit most kézzelfogható eredményekre kell váltanunk...”

[Cecilia Malmström, az uniós belügyekért felelős biztos]

1. Bevezetés

A dolgozatom megírása során a sokak által vitatott és az elmúlt évtizedben komoly válságba jutott dublini rendszert és ennek működési zavarait vizsgáltam. 2012 végére időzítette az Európai Unió a Közös Menekültügyi Rendszerének (KEMR) létrehozását, amelynek a dublini rendszer lenne az egyik sarokköve. Ez a határidő hónapokon belül lejár és úgy tűnik, hogy a kiteljesedő európai menekültügyi rendszer komoly kihívásokkal fog szembesülni, már működésbe lépése pillanatától kezdve. A kutatásommal egyrészt arra kerestem a választ, hogy mi vezetett el ahhoz a bizalmatlansághoz, amely pillanatnyilag az alakulóban lévő Közös Európai Menekültügyi rendszert és így különösen a dublini rendszert övezi, és jelenthet-e erre megoldást az Unió által 2012 végére ígért módosítás a dublini rendszert érintő legfontosabb rendeletek szövegében. A kutatásom, tekintve a téma aktualitását helyenként a releváns szakirodalom hiányába ütközött, így leginkább az elsődleges forrásokat (a jogforrásokat és a különböző uniós intézmények, nemzetközi szervezetek állásfoglalásait, javaslatait, publikációit) igyekeztem áttekinteni, hogy átfogó képet kapjak a témáról. A kutatásom során és az erre alapuló dolgozatomban végigveszem a dublini rendszer fennállásának egyes meghatározó állomásait és azon szervezetek, uniós intézmények álláspontjait, melyek az elmúlt két évtizedben folyamatosan formálták és javították ennek a fontos, de igen ellentmondásos rendszernek a képét.

2. A dublini rendszer az európai menekültügyi rendszerben

2.1 Az uniós menekültjog megszületése

A menekültügyi együttműködés az Európai Unión belül messze visszavezet a Maastrichti Szerződés megkötése előtti időkre. Az erre irányuló akarat bizonyítékeként a tagállamok 1990-ben aláírták az ún. Dublini Egyezményt, amely új szabályozást vezetett be a menedékjog iránti kérelmek elbírálásának megkönnyítése érdekében. Ezt az egyezményt további aktusok követték, melyeknek a meglévő együttműködés szorosabbá fűzése és

hatékonyabbá tétel volt a célja.¹ A Maastrichti Szerződés megkötése utáni időszak főként a Dublini Egyezmény nemzeti jogokba történő beültetésével telt, a menekültügyek a harmadik pillérhez tartoztak és így kormányközi szintjén folyt az együttműködés.² Az integráció erősödésével a menekültügyi együttműködésnek is tartania kellett a lépést, így az Amszterdami Szerződés aláírásával a tagállamok kötelezettségeket vállaltak „a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség” létrehozására. A szerződés egyben új hatáskörrel ruházta fel az uniós intézményeket a menekültüggyel és bevándorlással kapcsolatos új jogszabályok megalkotására. A bel és igazságügyi együttműködés keretein belül a bevándorlási és menekültügyek az illegális bevándorlás szabályozásának kivételével a harmadik pillérből az elsőbe kerültek.³ Az Európai Tanács ezzel egy időben tamperei rendkívüli ülésén döntött egy közös európai menekültügyi rendszer felállításáról is, amelynek megvalósítását két fázisban képzelték el.

Az első fázis 1999-2006-ig valósult meg, mely során többek között felállították az Európai Menekültügyi Alapot, melynek célja a menekültstátuszt valamint a genfi egyezmény hatálya alá tartozó egyéb „harmadik országbeli állampolgári” státuszt élvező személyek támogatása a menekültügyi eljárások során.⁴ A technikai háttérrel a EURODAC⁵ rendszer hivatott biztosítani, amely segít összehasonlítani a menedékjogot kérő, valamint az EU határait jogellenesen átlépő és letartóztatott személyek ujjnyomatait. A Dublini Egyezményt 2003-ban a dublini rendelet⁶ („Dublin II rendelet”) váltotta fel többek között azért, hogy konszolidálja a már működő rendszert és kiküszöbölje annak hiányosságait. A tagállami szabályozás harmonizálása érdekében az Európai Unió Tanácsa további fontos irányelveket fogadott el 2006-ig. Az irányelvek közül a legfontosabbak a „befogadási irányelv”, amely azokat a minimumszabályokat határozza meg, amelyeknek minden tagállam köteles megfelelni a

¹ 1992-ben kötötték meg az ún. „Londoni megállapodásokat”, amelyeket az aláíró államok külügyminiszterei kötöttek három kényes kérdésben: a „biztonságos harmadik ország”, „biztonságos származási ország” és a „megalapozatlan kérelem” fogalmáról.

² Ingrid Boccardi: Europe and Refugees: Towards an Eu Asylum Policy (Kluwer Law International, 2002) 17.o.

³ http://circa.europa.eu/irc/opoce/fact_sheets/info/data/policies/freedom/article_7306_hu.htm

⁴ A Tanács 2000. szeptember 20-i [2000/596/EK](#) határozata az Európai Menekültügyi Alap létrehozásáról (HL 2000 L 252.)

⁵ A Tanács [2725/2000/EK](#) rendelete (2000. december 11.) a dublini egyezmény hatékony alkalmazása érdekében az ujjlenyomatok összehasonlítására irányuló „Eurodac” létrehozásáról (HL 200 L 062)

⁶ A Tanács [343/2003/EK](#) rendelete (2003. február 18.) egy harmadik ország állampolgára által a tagállamok egyikében benyújtott menedékjog iránti kérelem megvizsgálásáért felelős tagállam meghatározására vonatkozó feltételek és eljárási szabályok megállapításáról (HL 2002 L 50)

menekültek befogadása során pl. egészségügy, lakhatás terén.⁷ Ezeket a szabályokat ki kell terjeszteni a Genfi egyezményben foglalt védelmet igénylőkre, ki lehet terjeszteni a kiegészítő védelmet igénylőkre, azonban az átmeneti védelemért benyújtott kérelmekre nem vonatkozik⁸ A „kvalifikációs irányelv” bevezette a kiegészítő védelem fogalmát, amely a menedékjogra nem jogosult, de valamely szempontból veszélyeztetett személyek védelmét szolgálja.⁹ A menekültügyi eljárás egységesítése érdekében 2003-ban pedig elfogadták az „eljárási irányelvet” amely a menekültügyi eljárás minimumszabályait tartalmazza.¹⁰

2005-ben fogadta el az EU a Hágai Programot, mely elsősorban a menekültek helyzetének, így a szolidaritásnak és védelemnek az erősítésére törekedett közös menekültügyi eljárás, valamint a menedékjogot elnyert, illetve kiegészítő védelemben részesült személyek számára biztosított egységes jogállás létrehozásával.¹¹ A program másik fontos lépése a menekültügy külpolitikai viszonyainak rendezése volt, ennek keretében a származási országokkal való partnerségi kapcsolat létrehozása tűzték célul valamint résztvétel olyan programokban, ezekben az országokban segítik a demokratikus berendezkedés kialakítását.¹² A Hágai Programot követően a KEMR létrehozásának határidejét a 2008-ban kiadott zöld könyv alapján 2012-re halasztották.¹³ A második fázis keretein belül 2008-ban a dublini, valamint a EURODAC rendelet módosítására tett javaslatot a Bizottság, amelyekre a későbbi fejezetekben részletesebben is kitérek. 2009-ben további javaslatok születtek a menekültstátusz megadására és visszavonására valamint az ehhez kapcsolódó eljárásról szóló rendelet módosítására. 2010-ben fogadták el a Stockholmi Programot, amely a menekültüggyel kapcsolatban szorgalmazza a KEMR második fázisának végrehajtását,

⁷ A Tanács 2003/9/EK irányelve (2003. január 27.) a menedékkérők befogadása minimumszabályainak megállapításáról (HL 2003 L 31/18)

⁸ Nagy Boldizsár: Alternatív előadások – Európai Unió menekültjoga: Késérdes vívmányok III. Befogadási irányelv elérhető: <http://www.nagyboldizsar.hu/eloadas.htm>

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

A rendelet szövege alapján „kiegészítő védelemre jogosult személy”: *harmadik ország olyan állampolgára, illetve olyan hontalan személy, aki nem minősül menekültnek, de akivel kapcsolatban megalapozott okokból azt kell feltételezni, hogy származási országába, illetőleg hontalan személy esetében a korábbi szokásos tartózkodási helye szerinti országba való visszatérése esetén a 15. cikk szerinti súlyos sérelem elszenvedése tényleges veszélyének lenne kitéve; valamint rá a 17. cikk (1) és (2) bekezdése nem vonatkozik, és nem tudja vagy az ilyen veszélytől való félelmében nem kívánja ezen ország védelmét igénybe venni.*

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

¹¹ Hágai Program: A szabadság, biztonság és a jog érvényesülésének erősítése az Európai Unióban (2005/C 53/01)

¹² http://www.mfa.gov.hu/NR/rdonlyres/2F6E70BF-54F7-4623-934E-D21C12721EDA/2630/7354_050928_menek_lt97.pps

¹³ Steve Peers: EU Justice and Home Affairs Law Third Edition, (Oxford University Press, USA, 2012) 302.o.

valamint ezen belül a szolidaritást, a felelősség megosztását és egy közös védelmi terület kialakítását szorgalmazta.¹⁴

2.2 A dublini rendszer jogi alapjai, működése

„A dublini rendelet a közös európai menekültügyi rendszer első sarokkövének tekintendő. A rendelet – számos újítással – jelentős mértékben javította a dublini egyezményt. Továbbá azonos általános elvekre épült, különösen arra, hogy kérelem megvizsgálása iránti felelősséget – a család egységének védelme érdekében megállapított néhány kivételtől eltekintve – elsődlegesen annak a tagállamnak kell viselnie, amely a legjelentősebb szerepet töltötte be a kérelmezőnek a tagállamok területére történő belépésében és ottani tartózkodásában”.

(Európai Bizottság: Javaslat a dublini és EURODAC rendeletek reformjáról)¹⁵

A dublini rendszer létrehozásának célja elsősorban az ún. „asylum shopping”¹⁶ és a menekültek Unión belüli „másodlagos vándorlásának”¹⁷ kiküszöbölése volt.¹⁸ A jogi szabályozás tekintetében kiemelkedő fontosságú a dublini (vagy Dublin II) rendelet, amely meghatározza azon feltételek rangsorát, amelyek alapján a felelős tagállam megállapítható és a EURODAC rendelet, amely a rendszer technikai hátterét hivatott biztosítani. A EURODAC rendszer lényege, hogy az Unió területére érkező menekültek, valamint illegális bevándorlók ujjnyomatait egy számítógépes rendszerben tárolják, így meg lehet határozni melyik tagállam területén lépték át az Unió határát, ezáltal könnyebb lesz a kérelem megvizsgálásáért felelős állam megállapítása.

A dublini rendszer akkor aktiválódik, amikor valamelyik tagállamban menedékkérelmet nyújt be egy kérelmező. A kérelem érdemi vizsgálata előtt a tagállamok hatóságai azt vizsgálják, mely kritérium alapján tudják meghatározni a kérelemért felelős tagállamot. A kritériumok között a rendelet felállított egy szigorú hierarchiát, amelynek csúcsán a család védelme áll. Azokban az esetekben, ahol a család védelmére nem kell vagy lehet hivatkozni, az a tagállam köteles a felelősséget viselni, ahogy az a Bizottság fent idézett jelentéséből is kitűnik,

¹⁴ A Stockholmi Program – A Polgárokat Szolgáló és védő, nyitott és biztonságos Európa (2010/C 115/01)

¹⁵ Brüsszel, 3.12.2008 COM(2008) 820 végleges

¹⁶ Az asylum shopping kifejezés azokra az esetekre vonatkozik, amikor egy védelmet igénylő személy a kedvező elbírálás érdekében több EU tagállamban nyújtja be a menedékjogi kérelmét

¹⁷ A másodlagos vándorlásról azokban az esetekben beszélünk, amikor a menedékkérők nem maradnak abban az országban, ahol átlépik az Unió határát, hanem megpróbálnak más országokba eljutni és ott benyújtani menedékkérelmet

¹⁸ Mink Júlia: Emberi Jogok védelme és az EU Menekültügyi Szabályozása Doktori disszertáció 2. o.

a legjelentősebb szerepet töltötte be a kérelmezőnek a tagállamok területére történő belépésében és ottani tartózkodásában.

Mindezek alapján a felelősséget megalapozó feltételek rangsora a következő:

1. kísérő nélküli kiskorúak védelme, család egységét biztosító rendelkezések (6.-8. cikk)
2. tartózkodási engedély/vízum (9.cikk)
3. illegális határátlépés (10. cikk)
4. legális határátlépés egy tagállam területére vízummentesség alapján (11. cikk)
5. ha más tagállam felelőssége nem állapítható meg (13.cikk)

Ezek a kritériumok bizonyos esetekben figyelmen kívül hagyhatók, erre a rendelet két klauzulája ad lehetőséget, amely diszkrecionális jogkörrel ruházza fel a tagállamokat. A ilyen kivételes eseteknek először az ún. 'humanitárius klauzula' enged utat, amikor kimondja:

*„A tagállamok számára lehetővé kell tenni, hogy eltérjenek a felelősségi feltételektől azért, hogy lehetővé tegyék a családtagok együttélését, amennyiben humanitárius okból szükséges.”*¹⁹ A másik ilyen esetnek az ún. „szuverenitási klauzula” szolgáltat jogi alapot, mely szerint bármely tagállam eltérhet az alapszabálytól és megvizsgálhat egy hozzá benyújtott menedékkérel iránti kérelmet, de ebben az esetben ő válik felelős állammá.²⁰

A rendelet továbbá szabályozza a menedékkérők átvételét és visszavételét, meghatározza a határidőket és az eljárás lefolyását. A menedékkérők átvétele azt jelenti, hogy az egyik tagállam felelősségének a kritériumrendszer alapján történő megállapítása után veszi át a menedékkérőket. A felelős tagállam köteles visszavenni azt a menedékkérőt: akinek menedékkérelme elbírálás alatt áll és közben engedély nélkül egy másik tagállam területén tartózkodik, valamint azt, aki az eljárás során kérelmét visszavonta és új kérelmet nyújtott be egy másik tagállam területén, továbbá azt, akinek a kérelmét elutasították és engedély nélkül tartózkodik egy másik tagállam területén.²¹ A megkereső államnak különböző bizonyítékokat kell megvizsgálni, melyek lehetnek hivatalos bizonyítékok vagy közvetlenek. Amennyiben az átvevő állam elégségesnek tekinti ezeket a bizonyítékokat, át kell vennie a menedékkérőt. Az átvételnek 6 hónapon belül meg kell történnie, ennek lejártával a felelősség átszáll arra az államra ahol a menedékkérelmet benyújtották. A rendelet ezen kívül meghatározza az átvétel további feltételeit, valamint azt, hogy a megkeresésnek milyen formai és tartalmi követelményei vannak. A tagállamok a közöttük lévő közigazgatási

¹⁹ 343/2003/EK rendelet 15. cikk

²⁰ 343/2003/EK rendelet 3. cikk (2) bekezdés

²¹ 343/2003/EK rendelet 16.cikk

együttműködés keretében kötelesek minden a menedékkérőt érintő és rendelkezésükre álló információt és bizonyítékot egymás rendelkezésére bocsájtani. Információhoz egyébként nemcsak a tagállamoknak, hanem a menedékkérőnek is joga van, így a személyét érintő feldolgozott adatokról tájékoztatást kérhet a tagállamoktól.

3. A dublini rendszer a nemzetközi menekültjog és az emberi jogok hálójában

Az Unió menekültügyi rendszerét és ezen belül a dublini rendszert, számos rendelet, irányelv és uniós jogforrás szabályozza, de ahhoz, hogy ez a szabályozás elérje a menekültjog elsőszámú célját, azaz, hogy védelmet nyújtson azoknak, akik rászorulnak fontos, hogy ez a rendszer egy nagyobb és összetettebb, az emberi jogok és nemzetközi menekültjog rendszerébe illeszkedjen.

3.1 Non-refoulement elve: a kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmód vagy büntetés tilalmának extraterritoriális értelmezése

A kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmód vagy büntetés tilalma (továbbiakban: kínzás tilalma) számos nemzetközi, európai és nemzeti emberi jogi-alapjogi dokumentumban lefektetett abszolút jellegű tilalom. A nemzetközi dokumentumok közül először az ENSZ által 1948-ben elfogadott Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatában jelenik meg. A tilalmat 1966-ban a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya is átvette és ezt követően 1984-ben született meg az ENSZ kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmód vagy büntetés elleni egyezménye, az első, kizárólag a kínzás felszámolását célzó dokumentum²², amelyet az Unió minden tagállama beültetett saját jogába.²³ Az európai dokumentumok közül az Emberi Jogok Európai Egyezménye (a továbbiakban: EJE) 3. cikkében jelenik meg ez a tilalom, melyet az Európai Unió Alapjogi Chartája (továbbiakban: Alapjogi Charta)²⁴ 4. cikke szó szerint átvett:

²² Haraszi Margit Katalin: A kínzás és az embertelen vagy megalázó bánásmód és büntetések tilalma az ENSZ és az Európa Tanács legfontosabb dokumentumaiban, valamint az állampolgári jogok országgyűlési biztosának tevékenységében (ACTA HUMANA 19. évf., 2008. 3. szám 49.o.)

²³ Az aláírások és a ratifikációk listáját

lásd: http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-9&chapter=4&lang=en.

²⁴ A Lisszaboni Szerződés hatályba lépésével a tagállamok jogi kötőerővel ruházták fel az Alapjogi Chartát, ami így 2009. december 1-től az Unió első jogilag is kötelező alapjogi dokumentumává vált. Az alapjogi katalógusában az Unió arra tett kísérletet, hogy egységes szerkezetbe foglalja azokat az alapvető jogokat, amelyek különböző nemzetközi dokumentumokban szerepeltek eddig elszórtan. A Charta kötelezően alkalmazandó egyrészt az EU intézményei által, a jogalkotás és jogalkalmazás során valamint a tagállamok is kötelesek azt tiszteletben tartani az Unió jog alkalmazása során. Az Egyesült Királyság kimaradása

„Senkit sem lehet kínzásnak, vagy embertelen, megalázó bánásmódnak vagy büntetésnek alávetni.”

Mind a fent említett nemzetközi, mind az európai dokumentumok alapján kialakult bírósági gyakorlat megegyezik abban, hogy a tilalom abszolút jellegű és semmilyen körülmények között nem tehető kivétel.²⁵ A strasbourgi Emberi Jogok Európai Bírósága (a továbbiakban: EJEB) ítélezési gyakorlatával folyamatosan csiszolta az elv jelentését és tartalommal töltötte meg az EJEE 3. cikkében foglalt bánásmódokat. Meghatározta például egyes személyi tulajdonságok hogyan befolyásolhatják a megítélését, vagy milyen súlyú bántalmazásnak kell például történnie ahhoz, hogy az kínzásnak minősüljön.²⁶

A kínzás tilalmának megszületése után nem sokkal megjelent annak extraterritoriális értelmezése is. A nemzetközi menekültjog legfontosabb dokumentuma az 1951. évi genfi egyezmény²⁷ – amelyet a mai nappal bezárólag 147 állam írt alá kiegészítő jegyzőkönyvével együtt – bevezette a „non-refoulement” (visszairányítás tilalma) elvét, amely alapján:

„Egyetlen Szerződő Állam sem utasítja ki vagy küldi vissza („refouler”) a menekültet azon ország területének határára, ahol élete vagy szabadsága faji, vallási okokból, nemzeti hovatartozása miatt, vagy abból az okból van veszélyeztetve, hogy bizonyos társadalmi csoporthoz tartozik, vagy bizonyos politikai véleményt vall.” [33.cikk]

Ez a rendelkezés tehát kiterjesztette a kínzás tilalmát az állam területén kívülre is és így az idegenrendészeti szabályozás körébe is bevonta.²⁸ A genfi egyezmény felsorolja azokat az eseteket, melyek kizárják azt, hogy egy menedékkérőt visszaküldjenek származási országába, így ezek közül bármelyik fennállása igazolhatja a menedékjog szükségességét. Az genfi

lehetőséggel élt a Charta alkalmazásával kapcsolatban így attól a nemzeti jogalkotásban, jogalkalmazásban és bírósági gyakorlatban eltekinthet.

²⁵ A tilalom abszolút jellegét számos jogeset támasztja alá ilyenek pl. Tomasi kontra Franciaország, 12850/87. sz. kérelem, 1992. augusztus 27., Chahal kontra Egyesült Királyság, 70/1995/576/662 sz. kérelem, 1996. november 11., Selcuk es Asker kontra Törökország, 12/1997/796/998-999. sz. kérelem, 1998. április 24.

²⁶ A bíróság elé került ügyek közül az embertelen és megalázó bánásmód fogalmát pontosította a Riad es Idiab kontra Belgium (29787/03. 29810/03. sz. kérelmek, 2008. január 24.)a kínzását pl. Jabari kontra Törökország (40035/98. sz. kérelem, 2000. július 11.) ügyben.

²⁷ 1967. január 31-i New York-i jegyzőkönyvvel kiegészített, a menekültek helyzetéről szóló 1951. július 28-i genfi egyezmény: „Ma az 1951. évi menekültügyi egyezmény a nemzetközi menekültvédelem legfontosabb dokumentuma. Az egyezmény meghatározza azokat a kritériumokat, amelyek alapján valaki menekültnek minősül, valamint definiálja, milyen jogvédelem, támogatás és szociális jogok illetik meg a menekülteket az egyezményt aláíró államokban.”

(Lásd:

<http://www.unhcr-centraleurope.org/hu/informacioforrasok/egyezmények/menekultugyi-egyezmeny.html>)

²⁸ Gyulai Gábor: Kiutasítás és emberi jogok - A kínzás, embertelen vagy megalázó bánásmód vagy büntetés tilalmának alkalmazási kérdései a kiutasítás bírói elrendelése vagy felülvizsgálata során (Magyar Helsinki bizottság jegyzet, 2009) 9.o.

egyezménynek kivételes szerepe volt menekültjog alapelveinek megszületése során, nem ez azonban az egyetlen nemzetközi dokumentum, amely expressis verbis rendelkezik erről a kivételesen fontos tilalomról. Az ENSZ Kínzás elleni egyezményének 3. cikke egy további definíciót ad a „non-refoulement” elvéhez: *„Egyetlen részes állam sem köteles kiutasítani, hazatoloncolni vagy kiadni valakit egy másik olyan államnak, ahol nyomós okoknál fogva tartani lehet attól a veszélytől, hogy az illető személyt megkínózzák.”*

A regionális alapjogi dokumentumok közül a sem az EJEE, sem az Alapjogi Charta²⁹ nem tartalmaz kifejezett rendelkezést a menekültek visszaküldéséről, de a strasbourgi bíróság gyakorlatában továbbfejlesztette az EJEE 3. cikkében foglalt védelmet.³⁰ Az Emberi Jogok Európai Bizottsága, amely 1998-ig a strasbourgi bíróság mellett elsőfokú döntéshozó szervként működött, már 1980-ban az X. kontra Egyesült Királyság ügyben hozott döntésében kimondta, hogy bizonyos esetekben a 3. cikk sérelméhez vezethet valakinek a kiutasítása vagy kiadatása egy olyan helyre, ahol a cikk által tiltott bánásmódban részesülne.³¹ A szakirodalom szerint azonban nem ez, hanem egy olyan ítélet az első igazi mérföldkő a bírósági gyakorlatban, amely egy többszörös gyilkos ügyében született. Ahogy azt Hemme Battjes értekezésében³² olvashatjuk, az EJEB a „non-refoulement” elvére egy igen megosztó jogesetben, a Soering kontra Egyesült Királyság ügyben terjesztette ki az EJEE 3. cikkében foglalt védelmet. A Bíróság ebben az ügyben kimondta, hogy az EJEE 3. cikke alapján senki nem küldhető vissza olyan országba, ahol fennáll a valós veszélye annak, hogy kínzásnak, embertelen vagy megalázó elbánásnak vagy büntetésnek lenne kitéve. Az Egyezmény 3. cikkét tehát kiterjesztette a visszaküldés tilalmára és ebből következően a dublini rendszerben való alkalmazhatóságára is.

A TI vs. UK³³ ügyben egy Sri Lanka-i állampolgár menedékhez való joga állt a középpontban. A strasbourgi bíróság itt még a Dublini Egyezmény alapján vizsgálta, jogszerű lenne-e a menedékkérő Németországnak való kiadatása, amennyiben ez automatikusan ahhoz vezetne, hogy őt egy veszélyes származási országba visszaküldik. Az EJEB végül megállapította, hogy egy olyan tagállamnak való kiadatás is az EJEE 3. cikkébe ütközik, amely automatikusan visszaküldené a kérelmezőt egy olyan országba, ahol a 3. cikkben leírt

²⁹ Egyezmény az Emberi Jogok és Alapvető Szabadságok védelméről

³⁰ Steve Peers: Ibid. 317 o.

³¹ Gyulai Gábor: Ibid. 10.o.

³² Hemme Battjes: Landmarks: Soering's Legacy. *Amsterdam Law Journal* vol1. no1. 2008. 139-150.o.

³³ *T.I. v. The United Kingdom*, Appl. No. 43844/98, Council of Europe: European Court of Human Rights, 7 March 2000, elérhető itt: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b6dfc.html>

veszélynek lenne kitéve. Ennek az ügynek a jelentősége abban fogható meg, hogy kimondja a „lânc-refoulement” tilalmát.³⁴ Azaz egy tagállam sem adhat ki automatikusan egy menedékkérőt egy olyan országnak, ahonnan visszaküldenék a veszélyesnek ítélt származási országába, még abban az esetben sem, ha ez a köztes ország egy tagállam. Kimondta továbbá, hogy egy tagállam sem zárhatja ki a felelősségét kizárólag a Dublini Egyezményben foglalt kötelezettségvállalásra hivatkozva, mely szerint a felelős tagállam megfelelően vizsgálja meg a menedékkérelmet. Ebben az esetben a menedékkérő visszaküldése Németországba ellentétes lenne az egyezmény céljaival, mely szerint senki nem küldhető vissza olyan országba, ahol veszélynek van kitéve. Az ítéletben lefektetett elveket a Bíróság azonos hatállyal kiterjesztette a dublini rendeletre is. Az Európai Bíróság az Elgafaji and Elgafaji ügyben³⁵ kimondta, hogy az Unió menekültjoga azokra az alapvető elvekre épül, melyeket a genfi egyezményből, az EJEE 3. cikkéből és a strasbourgi bíróság esetjogából ismerhetünk meg.³⁶ A strasbourgi bíróság tehát számos, meghatározó ügyben pontosította, bővítette a releváns menekültügyi fogalmak, valamint ide kapcsolódó emberi és alapjogok tartalmát, alkalmazási körét és hozzájárult ezzel a menedékkérők jogainak kikristályosodásához az EJEE-t aláíró tagállamok gyakorlatában.

3.2. Az Unió integráció és az alapvető jogok viszonya

Mink Júlia a témáról írt tanulmányában³⁷ többek között azt vizsgálja, hogy mennyiben kompatibilis az EU menekültjogának harmonizációja a nemzetközi menekültjogi és emberi jogi normákkal, amelyek betartására az EU kötelezettséget vállalt. A gyakorlatban egyes tagállamok nem vagy nem megfelelően veszik figyelembe az eddig tárgyalt elveket az eljárások során. Ennek oka lehet többek között az, hogy a menekültjog mai harmonizációs szintje elsősorban minimumszabályokat határoz meg, így a mai napig jelentős különbségek figyelhetők meg az egyes tagállamok eljárásai és az ott biztosított jogok tekintetében, valamint abban, hogy az eljárás során az emberi jogokat mennyire veszik figyelembe. Ahogy az például az eljárási irányelv címéből³⁸ is kiolvasható, az csak az eljárás minimumszabályait határozza meg, így a tagállami eljárásokban továbbra is jelentős különbségek figyelhetők

³⁴ Steve Peers: Ibid. 302.o.

³⁵ C-465/07 Elgafaji and Elgafaji v Staatssecretaris van Justitie [2009 I-00921]

³⁶ <http://www.internationallawobserver.eu/2009/02/21/the-ecj-elgafaji-ruling-and-the-exceptional-objectivity-test-for-refugee-protection/>

³⁷ Mink Júlia: EU Asylum Law and Human Rights Protection: Revisiting the Principle of *Non-refoulement* and the Prohibition of Torture and Other Forms of Ill-treatment in *European Journal of Migration and Law* 14 (2012) 119-149. o.

³⁸ A Tanács 2005/85/EK Irányelve a menekültstátusz megadására és visszavonására vonatkozó tagállami eljárások minimumszabályairól

meg. Ezek az eltérések problémát jelenthetnek az olyan rendeletekben foglaltak végrehajtása során mint például a dublini rendelet, tekintve, hogy az átvételek/visszavétele során a menedékkérők egy magas védelmi szintet biztosító tagállamból átkerülhetnek egy olyan tagállam joghatósága alá, mely kevésbé kedvező feltételeket biztosít. Ennek ellenére a menekültügyi szabályok teljes harmonizálása is nehézségeket okozhat éppen a már meglévő tagállami gyakorlatok szükséges átformálása miatt. A harmonizáció mostani szintjén egyes tagállamok eljárási garanciái gyengék, akár még az Unió jogban meghatározott minimumszabályok szintjét sem érik el³⁹, így nyilvánvaló, hogy ezeknek az országoknak a jövőben fel kellene zárkózniuk a többi tagállam mellé, amennyiben kötelező jogi normákat fogadna el a Parlament és a Tanács a menekültügyekkel kapcsolatban, például a KEMR fontos elemének tartott közös menekültügyi eljárás szabályozásával. Vannak azonban olyan államok is, amelyek az átlagnál magasabb szintű védelmet nyújtanak és egy esetleges közös, kógens kritériumrendszer felállítása esetén egy alacsonyabb szintű védelmet nyújtó rendszer tagjaivá válnának. A jogalkotás szempontjából tehát egyelőre az tűnik a legmegfelelőbb megoldásnak, ha a minimumszabályozás szintjén marad, ezzel biztosítva egy minimális garanciát azokban az országokban, ahol a védelmi szint pillanatnyilag nem megfelelő, de továbbra is fenntartva annak a lehetőségét, hogy egyes tagállamok magasabb szintű védelmet nyújthassanak például a menedékkérelmek megvizsgálása alatti időszakban.

Az Unió az integráció aktuális szintjén nem rendelkezik hatáskörrel általános emberi jogi normák megalkotására és ezt a kompetencia-korlátot a tagállamok nagy része fenn is kívánja tartani.⁴⁰ A Lisszaboni Szerződéssel hatályba lépett Alapjogi Charta is szigorúan korlátozza saját alkalmazási körét, és ahogy azt az Európai Unió működéséről szóló szerződésben is olvashatjuk, nem kívánja az Unió kompetenciákat szélesíteni. Nem lehet eltekinteni azonban attól, hogy a menekültjog az emberi jogokkal szoros kapcsolatban működő és attól semmiképpen sem mereven elhatárolható jogterület. Az Unió pedig maga is éllovasa az emberi jogok betartatásának harmadik országokban.⁴¹ Mindezen megállapítások után elengedhetetlennek tűnik, hogy a jövőben az Unió hatékonyabban lépjen fel az emberi jogok védelmének érdekében, különösen egy olyan kényes területen, mint a menekültjog, amely elsősorban egy sérülékeny réteg védelmére alakult ki (akkor is, ha ezt jogalkotó és jogalkalmazó hajlamos időnként figyelmen kívül hagyni).

³⁹ Lásd Görögország helyzetét.

⁴⁰ Az Egyesült Királyság és Lengyelország az Alapjogi Charta nemzeti jogban való alkalmazása alól is kimentési jogával élt, a Chartához csatolt 30. jegyzőkönyvvel

⁴¹ Lásd: Williams, A. J. *EU Human Rights Policies: A Study in Irony*. Oxford University Press, Oxford, 2004

Jogsabályi szinten tehát egyelőre az Unió menekültjog (illetve annak tagállami végrehajtása) nem felel meg teljes egészében a nemzetközi menekültjogi és emberi jogi normáknak, elvárásoknak. A nemzetközi menekültjog dinamikusan fejlődő terület, különösen a strasbourgi bíróság döntései nyomán egészen új kritérium rendszer fejlődött ki az elmúlt évtizedben például a „non-refoulement” elv tiszteletben tartásával kapcsolatban. Az unió jog, különösen az olyan kötelezően alkalmazandó normák, mint a dublini rendelet merev alkalmazása során, gyakran szembekerül ezzel a precízen kidolgozott védelmi mechanizmussal. A közelmúltban azonban az Európai Unió Bírósága (a továbbiakban: EUB) is olyan döntést hozott, amely sorsdöntő lehet egyes kialakult unió menekültügyi megoldások szempontjából.

4. A kölcsönös bizalom válsága a bírósági gyakorlatban

A dublini rendszernek tehát egy jól kidolgozott emberi jogi rendszerben kellene megfelelően működnie. Egyrészt megfelelő a „non-refoulement” elvének másrészt elkerülve a kínzás, és kegyetlen embertelen bánásmód vagy büntetés tilalmának megsértését. Az elmúlt időszakban azonban számos Európában történt esetben volt kimutatható, hogy egyes tagállamok egyrészt a túlterheltségük, másrészt a vonatkozó rendeletek nem megfelelő átültetése, vagy a nemzeti jogszabályok eltérő szabályozása miatt elmulasztották ezeknek a fontos emberi jogoknak a tiszteletben tartását.⁴²

4.1 A kölcsönös bizalom fogalma

Minden közösség és így az Unió alapja is a bizalom. A kölcsönös bizalom fontosságát számos unió dokumentumban erősítették meg az alapítás óta, de az elmúlt években mégis ennek ellentéte, a bizalmatlanság figyelhető meg az együttműködés egyes területein, így különösen menekültügyekben.

⁴² A 2010-ben az ún. „arab tavasz” során zavargások törtek ki számos közel keleti valamint észak afrikai országban. Ennek hatására menekültek tízezrei indultak meg Európa felé, abban bízva, hogy menedékhez jutnak. A menekülthullám elsősorban Olaszországot, Lampeduza és Szicília szigetét érte el, amely egy népszerű célpont a hajón érkező afrikai menekültek számára. Az emberi jogi szervezetek figyelmét azok az esetek keltették fel, amelyek során az Olasz hatóságok emberek tömegével zsúfolt hajókat fordítottak vissza az olasz partoktól, amellyel azonban az életüket veszélyeztették. A statisztikák, illetve túlélők beszámolóai alapján 2011-ben nagyjából 1500 ember vesztette életét úton Európa partjai felé. Másrészt a Dublin rendelet alapján az EU-n belül szétszéledt bevándorlókat tömegével küldték vissza például Svájcba vagy Franciaországból Olaszországba, a rendeletet automatikusan alkalmazva. Az ilyen tömeges menekült hullámok befogadása érdekében döntött például úgy az EU bizottság, hogy a 2008-as javaslat alapján a nemzetközi védelem minden fajtájára kiterjeszti a Dublini rendelet hatályát. Így a Genfi egyezmény fogalmai szerint ma csak a „menekült” státuszt kérelmező személyekre, a jövőben a kiegészítő védelmet igénylőkre is kiterjeszti majd.

A kölcsönös bizalom megléte különösen fontos a bűnügyi együttműködés, a bevándorlás és menekültügyek esetén. A bűnügyi együttműködés területén kiemelkedő jelentősége van a bizalomnak a bírósági határozatok kölcsönös elismerése során, ezért ennek erősítését a Stockholmi Program is szorgalmazza. A bevándorlás területén az SIS rendszer bevezetése, a bevándorlók visszairányítása vagy a belépési tilalmak kölcsönös elismerése szempontjából érdemes vizsgálni a bizalmat. A kölcsönös bizalom e témakörökön belüli értelmezésére azonban dolgozatom terjedelmi korlátai miatt nincs lehetőségem részletesebben kitérni.

A kölcsönös bizalom elengedhetetlen menekültügyekben is, a dublini rendszer alkalmazása során a tagállamok abból az eddig szinte megdönthetetlen vélelemből indultak ki, hogy minden, a rendszerben közreműködő tagállam egyaránt, de legalábbis elégséges szinten betartja és alkalmazza az uniós minimumszabályokat. A Közös Menekültügyi Rendszer kidolgozása is egy ilyen bizalmon és közös alapelveken alapuló Európában kezdődött meg és jutott el például a Dublin II rendelet elfogadásáig, amely felgyorsította a menedékkérők tagállamok közti át- és visszavételét.

A kölcsönös bizalom fogalmát nehéz, tartalmát szinte lehetetlen egzaktan megfogalmazni. A Meijers szakértői bizottság⁴³ 2011-ben adott ki a témában egy tanulmányt⁴⁴, amelyben érdekes megközelítést olvashatunk a kölcsönös bizalomról. A bizottság szerint ahhoz, hogy megérthessük a bizalom lényegét, el kell különítenünk a bizalom két fajtáját az ún. „formal trust”-ot és a „trust in concreto”-t, melyekről magyar fordításban talán formális, vagy általános bizalomként és eseti (konkrét) bizalomként beszélhetünk.

A formális (általános) bizalom azokon a jogforrásokon alapul, amelyek minden „dublini” államot köteleznek, legyen az nemzetközi vagy európai norma. A bizalom tulajdonképpen itt az jelenti, hogy a tagállamok abból a vélelemből indulnak ki a dublini rendszer alkalmazása során, hogy minden tagállamban garantáltak az Unió menekült jog minimumszabályai, így különösen a befogadási feltételeket, a kérelmek vizsgálatának eljárási szabályait, valamint a „menekült” definíciót tekintve.⁴⁵ A kölcsönös bizalom kifejezetten kiolvasható a dublini rendelet szövegéből, amikor az kimondja, hogy „...a rendeletben megállapított felelősségi feltételek sérelme nélkül a tagállamok, amelyek mind tiszteletben tartják a visszaküldés

⁴³ A „The Standing Committee of Experts on International Immigration, Refugee and Criminal law” 1990-ben alapított független szakértői bizottság, mely az EU Igazság-és Belügyi együttműködés terén elért vívmányokat értékeli és ezzel segíti többek között EU parlamentjét, a Holland kormányt, a Holland parlamentet és sok más szervezetet és EU intézményt.

Lásd. itt: <http://www.commissie-meijers.nl/commissiemeijers/pagina.asp?paginaam=english>

⁴⁴ The Principle of Mutual Trust in European Asylum, Migration, and Criminal law - *Reconciling Trust and Fundamental Rights* (2011)

⁴⁵ Gina Clayton: Asylum Seekers in Europe: M.S.S. v Belgium and Greece. *Human Rights Law Review* 11:4, 2011. 758-773. o.

tilalmának elvét, harmadik országok állampolgárai vonatkozásában biztonságos országoknak tekintendők.”

Elméletben e rendelkezés alapján a tagállamok közti bizalom abszolút és megdönthetetlen lenne és a menedékkérők automatikus át- vagy visszavételét eredményezhetné. A bizalom egyrészt azon alapul, hogy a tagállamok mind részes államai az általam említett egyezményeknek, másfelől abból is eredhet, hogy amennyiben kétség merül fel az imént említett kötelezettségek betartásával kapcsolatban, akkor az EJEE 13. cikke alapján a menedékkérők számára elérhető és hatékony jogorvoslat áll rendelkezésére.⁴⁶ A helyzet azonban a gyakorlatban ennél komplikáltabb. Tekintve különösen a Görögország és korábban Olaszország körül kialakult helyzetet, a dublini rendelet alkalmazása körében egyre gyakrabban merül fel a „humanitárius” és „független felelősségvállalási” klauzulák alkalmazása. Ezekben az esetekben ugyanis a rendelet kivételt tesz, és lehetővé teszi a felelősségi kritériumok automatikus alkalmazásától való eltérést, így lehetővé téve a fent említett vélelem megdöntését. Az abszolút és megdönthetetlen bizalom mellett beszélni kell tehát a megdönthető, relatív bizalom megjelenési formáiról is a rendelet alkalmazása során. Itt láthatjuk a gyakorlatban az általam korábban már hivatkozott „eseti bizalmat”, amely valamely bíróság elé került ügy esetén vizsgálendő és már egy konkrét, a tagállamok közti bizalom megingatására alkalmas esemény, jogsértés bekövetkezését feltételezi. Az EJEB és az EUB a közelmúltban hozott döntéseiben a rendelet alkalmazását bizonyos feltételek fennállása esetén felfüggeszti és így a tagállamok közti bizalmat is megkérdőjelezi. Görögország példáján keresztül szeretném most bemutatni a bizalom relativitásának megjelenését az uniós esetjogban, ehhez azonban először fontos megismerni a görög menekültügyi rendszerre vonatkozó statisztikát, annak valós helyzetét.

4.2. A görög menekültügyi rendszer válsága

2012-ben a szárazföldi útvonalakon érkező menedékkérők 80% Görögországon keresztül jutott az Unió területére.⁴⁷ A görög hatóságok számos esetben bizonyítottan nem megfelelően vizsgálják meg a kérelmeket, az őrizetbe vétel körülményei pedig semmiképpen nem felelnek meg alapvető emberi jogi követelményeknek.⁴⁸ A kritikák egyrészt az eljárási hibákra hívják fel a figyelmet, 2007-ben a görög hatóságok a 25 113 benyújtott kérelem ügyében elsőfokon

⁴⁶ *Shamayev and others v. Georgia and Russia* Application no. 36378/02 73, ECtHR 12 April 2005, 447. pont

⁴⁷ <http://www.bbc.co.uk/news/world-europe-19149566>

⁴⁸ Ahogy azt például a Human Rights Watch honlapján található számos cikkből is láthatjuk, Görögország a közvélemény szemében is az emberi jogok megsértésének elsőszámú példája lett Európában (<http://www.hrw.org/europecentral-asia/greece>)

8, másodfokon 138 esetben (így összesen az ügyek 2%-ában) hoztak pozitív döntést, ami más tagállamokkal szemben rendkívül alacsonynak számít.⁴⁹ A dublini rendszer alapján 2009-ben Görögországhoz 9 506 (EU belül a legmagasabb számú) megkeresés érkezett más tagállamoktól, amelyek közül 5 711 esetben Görögország el is fogadta a felelősséget.⁵⁰ Az eljárás hiányosságai mellett a görög hatóságok fő bírálói az emberi jogi szervezetek, akik főként az őrizetbe vettek emberi jogait féltik. 2011-ben több mint 960, a dublini rendszert érintő ügy várt vizsgálatra a Strasbourgi bíróság előtt melyek egy jelentős része érintette Görögországot.⁵¹ A görög menekültügyi rendszer embertelen, uniós normáknak nem megfelelő gyakorlata miatt több menekültet segítő szervezet panasszal fordult az Európai Bizottsághoz, hogy szólítsa fel Görögországot az uniós jog betartására. Ennek hatására az Európai Bizottság 2009-ben hivatalos levélben szólította fel Görögországot arra, hogy tegyen jogi lépéseket ennek a válságos helyzetnek a megoldására. Az ígéretek ellenére azonban lényegi változás nem következett be sem a menedékkérők életkörülményei, sem az elfogadott menedékkérelmet tekintetében, így a *Dutch Council of Refugees* felhívta a Bizottságot, hogy indítson kötelezettségszegési eljárást Görögország ellen.⁵²

2010-re a negatív kritikák és gyakorlati nehézségek következtében az EU-n belül több tagállam⁵³ is úgy döntött, nem alkalmazza a dublini rendszer kritérium rendszerét és a szuverenitási klauzulában biztosított lehetőséggel élve nem küld vissza menedékkérőket Görögországnak.⁵⁴ Mindezek alapján kimondható, hogy Görögországgal szemben menekültügyekben megingott a kölcsönös bizalom, amely alapvető elvárás lenne egy közös menekültügyi rendszer kialakulása esetén. A következőkben három olyan ügy kimenetelét ismertetem, amelyek szintén e kölcsönös bizalom gyengülését vagy akár teljes hiányát is jelezhetik. Az egyik az EJEB ítélete az M.S.S kontra Belgium és Görögország ügyben, a másik kettő pedig két döntéshozatalra egyesített ügy az EUB gyakorlatából.

⁴⁹ UN High Commissioner for Refugees, *UNHCR Position on the Return of Asylum-Seekers to Greece under the "Dublin Regulation"*, 15 April 2008,

elérhető: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4805bde42.html>

Ugyanebben az évben az Egyesült Királyság 27 905 kérelemből elsőfokon 30%, másodfokon 24%-nak adott helyt. Svédország a 36 370 kérelemnek elsőfokon 56%, másodfokon 14%-át fogadta el.

⁵⁰ Irish Refugee Council: Dublin Transnational Project- Transnational advisory and assistance network for asylum seekers under a Dublin process Final Report (2009) elérhető: <http://irc.fusio.net/wp-content/uploads/2011/08/Dublin-II-Report-2011.pdf>

⁵¹ ECtHR, Press Unit: *Factsheet – "Dublin cases"*, August 2010 (updated January 2011).
elérhető itt: <http://www.unhcr.org/refworld/pdfid/4e3131240.pdf>

⁵² <http://euobserver.com/justice/116298>

⁵³ Finnország, Svédország, Egyesült Királyság

⁵⁴ Paul McDonough- Evangelia (Lilian) Tsourdi: Research Paper No. 231 Putting solidarity to the test: assessing Europe's response to the asylum crisis in Greece (2012), elérhető: <http://www.unhcr.org/4f269d5f9.html>

4.3. Az M. S. S. ítélet (EJEB)

Az M. S. S. kontra Belgium és Görögország⁵⁵ néven ismertté vált, a strasbourgi bíróság elé került ügy egy afgán állampolgár panasza alapján indult meg 2009-ben. A tényállás szerint a felperes Törökországon keresztül érkezett meg Görögországba 2008-ban. Az országba érkezése után őrizetbe vették és elengedése után felszólították az EU elhagyására. Innen Belgiumba menekült, ahol megérkezése után menedékjogi kérelmet nyújtott be. A belga hatóságok a EURODAC rendszerben megtalálták az ujjnyomatát és ez alapján megállapították, hogy Görögországon keresztül érkezett az EU-ba, így a dublini rendelet alapján megkeresték Görögországot. A 2 hónapos határidő lejártával a belga hatóságok vélelmezték, hogy Görögország elfogadta a felelősséget így rendelkeztek a felperes visszaküldéséről. A felperes ez ellen a rendelkezés ellen fellebbezett arra hivatkozva, hogy Görögországba való visszaküldése az Emberi Jogok Európai Egyezménye által védett jogait sértene. A bíróság Nagytanácsa végül olyan ítéletet hozott, amely alapvetően megváltoztatja a dublini rendszerről alkotott képet. Az ítéletben a bíróság mindkét érintett országot elmarasztalta. Görögországot azért, mert egyrészt a kérelmező őrizetbe vétele során, másrészt életkörülményeit tekintve megsértette az EJEE 3. cikkét. Kimondta továbbá, hogy Görögország megsértette a 3. cikkre tekintettel a 13. cikket is, mert az eljárás során számos hiányosság volt kimutatható, felmerült a kérelmező Afganisztánba való visszaküldése a kérelem megfelelő vizsgálata nélkül. Nem állt rendelkezésre továbbá megfelelő jogorvoslat sem. Az ítéletében a bíróság kimondta azt is, hogy Belgium megsértette az Egyezmény 3. cikkét, amikor a kérelmezőt visszaküldte Görögországba, és ezzel kitette a hiányos görög menekültügyi eljárásnak, valamint annak, hogy őrizetbe vegyék, és megalázó életkörülményeknek tegyék ki egy olyan tagállamban, amely folyamatosan megsérti a 3. cikket eljárásával.

Az ítélet újdonságát és jelentőségét az adja, hogy a bíróság saját korábbi joggyakorlatát⁵⁶ írta felül azzal, hogy egy tagállamot azért marasztalt el, mert egy másik tagállamba menedékkérőt küldött vissza a Dublin egyezmény alapján.

⁵⁵ ECtHR, *M.S.S. v. Belgium and Greece*, judgment of 21 January 2011, no. 30696/09

⁵⁶ Korábban a *K.R.S. v Egyesült királyság* ügyben a bíróság egy iráni menedékkérő hasonló kérelme alapján elutasította az Egyesült Királyság elmarasztalását azon az alapon, hogy az nem tudhatta, hogy Görögország nem vizsgálja meg a kérelmeket. A bíróság elegendőnek tartotta Görögország azon állítását, hogy nem küld vissza menekülteket országba, ahol felmerül az EJEE 3. cikkének megsértése. Végül megállapította azt is, hogy Görögországot, mint EU tagállamot olyan országnak kell vélelmezni, amely betartja az eljárási és befogadási irányelvet.

4.4 Az M. E. és N. S. ítéletek (EUB)

4.4.1 Tényállás

Az M. E. és N. S. ügyekben benyújtott előzetes döntéshozatali kérelmeket az Európai Bíróság(továbbiakban: Bíróság) Nagy Tanácsa egyesített ügyként tárgyalta. Az M. E. és mások vs. *Refugee Applications Commissioner, Minister for Justice, Equality and Law Reform* ügyben öt harmadik országbeli (nevezetesen: iráni, afgán és algériai) állampolgár egymástól függetlenül érkezett Görögországba, ahol illegális határátlépőként letartóztatták őket. Görögországban az adatok alapján nem nyújtottak be menedékjogi kérelmet. Ezután Írországba érkezésük után ott nyújtottak be menedékjogi kérelmet. Írországból a dublini rendelet alapján Görögországba akarták őket visszaküldeni, miután a EURODAC rendszerből kiderült, hogy ott lépték át a határt. A felperesek fellebbezést nyújtottak be a Görögországba való visszaküldésüket elrendelő végzéssel szemben azzal érvelve, hogy Görögországban nem állnak rendelkezésre megfelelő eljárások illetve feltételek a menekültek számára, ezért Írország köteles gyakorolni diszkrecionális jogkörét a 43/2003 rendelet 3. cikke alapján. A *High Court of Ireland* felfüggesztette az eljárást és két kérdést intézett ezek alapján az Európai Bírósághoz előzetes döntéshozatali kérelmében.

Az N. S. vs. *Secretary of State for the Home Department* ügyben a tényállást a következőképpen lehet összefoglalni. N. S. afgán állampolgár Görögországon átutazva érkezett az Európai Unióba. Görögországban elfogták és letartóztatták, majd Törökországba küldték, ahol sanyarú körülmények között fogva tartották, amíg meg nem sikerült szöknie. Ezután az Egyesült Királyságba érkezve menedéjog iránti kérelmet terjesztette elő. A *Secretary of State for the Home Department* (a továbbiakban: Secretary of State) megkereste Görögországot azzal, hogy a 343/2003 rendelet 17.cikke alapján vegye át a menedéjog iránti kérelem megvizsgálása érdekében a kérelmezőt. Görögország a megkeresésre nem reagált, így az említett rendelet értelmében beállt az a vélelem, miszerint Görögország vállalja a felelősséget a kérelem megvizsgálásáért. A *Secretary of State* 2009. július 31-én közölte az alapeljárás felperesével azt a határozatot, amely a menekültügyről és a bevándorlásról (kérelmezőkre irányuló bánásmód és egyéb vonatkozások) szóló, 2004. évi törvény (*Asylum and Immigration [Treatment of Claimants, etc] Act 2004*; a továbbiakban: 2004. évi menekültügyi törvény) 3. melléklete, 2. része, 5. pontjának (4) bekezdése alapján megerősítette, hogy az alapeljárás felperesének azon állítása, miszerint Görögországba való kiutasítása sértené az EJEE-ből eredő jogait, nyilvánvalóan megalapozatlan, mivel a Görög Köztársaság a 2004. évi menekültügyi törvény 3. mellékletének 2. részében található

„biztonságos országok jegyzékében” szerepel. 2009. július 31-én az alapeljárás felperese azt kérte a *Secretary of State*-től, hogy a 343/2003 rendelet 3. cikkének (2) bekezdése alapján vállalja a felelősséget menedékjog iránti kérelmének elbírálásáért, arra hivatkozással, hogy az uniós jogból, az EJEE-ből és/vagy a genfi egyezményből eredő alapvető jogai sérelmet szenvednének, amennyiben őt kiutasítanák Görögországba. A *Secretary of State* 2009. augusztus 4-i levelében fenntartotta az alapeljárás felperesének Görögországba való kiutasítását elrendelő határozatát, és azt a határozatát, amely megerősítette, hogy az alapeljárás felperesének az EJEE-re alapított állítása nyilvánvalóan megalapozatlan. Az alapeljárás felperese ezután bírósági felülvizsgálat iránti kérelmet terjesztett elő, mely alapján a *Secretary of State* visszavonta a kiutasítást és engedélyezte a bírósági felülvizsgálatot. A felperes ezek alapján nyújtotta be a határozat felülvizsgálatára irányuló kérelmét a *High Court of Justice Queen-s Bench Division*-höz, amely azonban ezt ismételten elutasította, azzal, hogy engedély adott a felperesnek arra, hogy fellebbezést nyújtson be a *High Court of Justice Civil Division*-höz az ügyben.

Az utóbbi bíróság az előző ítéletére hivatkozva a következőket állapította meg:

1. A görögországi menekültügyi eljárásoknál súlyos hiányosságok tapasztalhatók;
2. a kérelmezőknek nagy nehézséget jelent, hogy a szükséges alaki követelményeknek megfeleljenek, nem kapnak elegendő tájékoztatást és segítséget, és a kérelmeiket nem vizsgálják meg alaposan;
3. rendkívül alacsony arányban adják meg a menedékjogot;
4. a bírósági jogorvoslatok nem elegendők, és igen nehezen hozzáférhetők;
5. a menedékkérők befogadásának feltételei nem megfelelőek: vagy nem megfelelő körülmények között tartják őket, vagy fedél és élelem nélkül, inségben élnek a szabadban.

E körülmények között a *Court of Appeal (England & Wales) (Civil Division)* felfüggesztette az eljárást és előzetes döntéshozatali eljárást kezdeményezett az EUB-nál. A két ügyet a Bíróság egyesítette a szóbeli szakaszra és közös előzetes döntést hozott az ügyekben.

Az N. S. ügy kapcsán két probléma is felmerült: az első a kölcsönös bizalom gyengülése a tagállamok között, valamint a dublini rendszer felfüggesztése, a másik pedig az a tény, hogy az Egyesült Királyság a Lisszaboni szerződéshez kapcsolt 30. jegyzőkönyv alapján kimaradási jogot tartott fent magának Alapjogi Charta alkalmazását tekintve.⁵⁷

⁵⁷ Court of Justice: The NS and ME Opinions - The Death of “Mutual Trust”? (Steve Peers)

A két ügy komoly visszhangot kapott és több nemzetközi és emberi jogi szervezet is reagált illetve észrevételeket tett az ügyben. Az *Equality and Human Rights Commission* (EHRC), az Amnesty International és az AIRE Centre (*Advice on Individual Rights in Europe* (UK), valamint a UNHCR (az ENSZ Menekültügyi Főbiztossága) is állást foglalt az egyes felmerült kérdésekben. Az Európai Bíróság ítéletében hivatkozott a strasbourgi bíróság M. S. S. kontra Belgium és Görögország ügyben hozott ítéletére is, amelyet az előző bekezdésben ismertettem. Az ügyben Trstenjak főtanácsnok tett indítványt⁵⁸ – a főtanácsnoki véleményektől a Bíróság az esetek többségében nem tér el lényegesen, jelen ügyben azonban nem így történt: a Bíróság néhány kérdés megválaszolásával élesen szembefordult a tanácsnoki indítvánnyal valamint más szervezetek és egyes tagállamok véleményével.⁵⁹

4.4.2 Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések és a Bíróság válaszai

A két ügyben tehát összesen 9 kérdés merült fel, amelyekre a Bíróság részben külön, részben összevonva reagált.

Az N. S. ügyben feltett első kérdés a következő volt: az [EUSZ] 6. cikk és/vagy [a Charta] 51. cikke vonatkozásában az uniós jog hatálya alá tartozik-e valamely tagállamnak a 343/2003 [...] rendelet [...] 3. cikkének (2) bekezdése alapján arról hozott határozata, hogy megvizsgál-e egy olyan menedékjog iránti kérelmet, amelynek megvizsgálásáért a Rendelet III. fejezetében szereplő feltételek alapján nem felelős? Ezzel tulajdonképpen arra keresték a választ az Uniós jog alá tartozik-e a szuverenitási (vagy független felelősségi) klauzula alkalmazása.

Az N. S. ügy első kérdésére adott válaszában a bíróság megállapította, hogy amikor egy tagállam mérlegelési jogkörében eljárva arról dönt, hogy megvizsgál-e egy olyan kérelmet, amelynek megvizsgálásáért a dublini rendelet III. fejezetében foglalt feltételek alapján nem felelős, az Uniós jogát hajtja végre, mivel ennek a klauzulának az alkalmazása annak a mechanizmusnak a része, mely alapján meghatározzák, mely tagállam felelős az adott kérelem elbírálására. A fentiek alapján tehát a független felelősségi klauzula alkalmazása esetén a tagállamok kötelesek figyelembe venni az Alapjogi Charta által garantált jogokat. Ez azért lényeges, mert a tagállamok csak annyiban kötelesek eleget tenni a Charta rendelkezéseinek, amennyiben az Uniós jogát hajtják végre – ebben az esetben ez teljesül,

⁵⁸ Vernica Trstenjak indítványa C-411/10. sz. ügy és C-493/10. sz. ügy (Az ismertetés napja: 2011. szeptember 22.)

⁵⁹ Lásd: Cathryn Costello: *Courting Access to Asylum in Europe: Recent Supranational Jurisprudence Explored* *Human Rights Law Review* vol. 12. 2012 327.o.

Nagy-Britannia tehát köteles figyelembe venni a Chartát jelen esetben. Ebben a kérdésben a Bíróság és a főtanácsnok véleménye egybehangzott.

Az ítélet második felében a bíróság az N. S. ügy második, harmadik, negyedik és hatodik, valamint az M. E. ügy két kérdésre adott választ.

A C-411/10. sz. ügyben másodikként és a C-493/10. sz. ügyben elsőként előterjesztett kérdéssel a brit bíróságok lényegében arra kérnek választ, hogy az a tagállam, amelynek át kell adnia a menedékkérőt a 343/2003 rendelet 3. cikkének (1) bekezdése szerint felelős tagállamnak, köteles-e ellenőrizni azt, hogy ez utóbbi tagállam tiszteletben tartja-e az uniós alapvető jogokat, a 2003/9, a 2004/83 és a 2005/85 irányelvet, valamint a 343/2003 rendeletet. A C-411/10. sz. ügyben előterjesztett harmadik kérdéssel a Court of Appeal (England & Wales) (Civil Division) lényegében arra kér választ, hogy kizárja-e a menedékkérő átadására köteles tagállam alapvető jogok tiszteletben tartására vonatkozó kötelezettsége annak a megdönthetetlen vélelemnek az alkalmazását, amely szerint a felelős állam tiszteletben tartja a kérelmező uniós jogon alapuló alapvető jogait és/vagy a fent említett irányelvekből eredő minimumszabályokat.

A Bíróság választ alapvetően úgy foglalhatnánk össze: igen, köteles ellenőrizni, és igen, kizárja. Minden uniós tagállamot elsősorban olyan államnak kell tekinteni, amely tiszteletben tartja a menekültek Genfi Egyezményből, EJEE-ből és az Alapjogi Chartából eredő jogait. Nem zárható ki azonban, hogy időszakosan komoly zavarok lépnek fel a rendszerben és ennek következtében egy tagállam valóban nem tud megfelelni ezeknek a kötelezettségeknek. Így tehát a Dublini rendelet azon megdönthetetlen vélelem alapján történő alkalmazása, amely szerint a kérelem megvizsgálásáért elsődlegesen felelős tagállamban tiszteletben fogják tartani a menedékkérő alapvető jogait, nem egyeztethető össze a tagállamok arra irányuló kötelezettségével, hogy a dublini rendeletet az alapvető jogokkal összhangban kell értelmezniük és alkalmazniuk. Ez azonban a gyakorlatban árnyaltabb, a bíróság további indoklásában megállapítja, hogy a menekültügyi normák bármely, kisebb megsértése még nem feltétlenül vezethet ahhoz, hogy a menedékkérők átadását megakassza. A főtanácsnok ugyanakkor nem alkalmazott ilyen szűkítést.

A C-411/10. sz. ügyben negyedikként és a C-493/10. sz. ügyben másodikként előterjesztett kérdéssel a kérdést előterjesztő bíróságok lényegében arra kértek választ, hogy amennyiben megállapítást nyer, hogy a felelős tagállam nem tartja tiszteletben az alapvető jogokat,

köteles-e a menedékkérő átadására köteles tagállam a dublini rendelet 3. cikkének (2) bekezdése alapján vállalni a felelősséget a kérelem megvizsgálásáért.

Ebben a kérdésben is eltért a főtanácsnok és a Bíróság válasza. A főtanácsnok szerint a tagállamok ilyen esetekben kötelesek megvizsgálni a menedékkérelmet a független felelősségvállalási klauzula alapján. Ez egyébként az a gyakorlat, amelyet a tagállamok a döntés meghozatala előtt alkalmaztak.⁶⁰ A Bíróság ezzel szemben azt a választ adta, hogy amennyiben nem lehetséges a kérelmező átadása az elsősorban felelős másik uniós tagállamnak, akkor annak a tagállamnak, amelynek ezt az átadást végre kellett hajtania, folytatnia kell az említett fejezetben foglalt feltételek vizsgálatát annak megállapítása érdekében, hogy a rangsorban következő valamelyik feltétel alapján meg lehet-e egy másik tagállamot határozni felelősként a menedékjog iránti kérelem megvizsgálásáért. Egy fontos kitétele azonban megfogalmaz a bíróság is: a tagállamnak, amelyben a menedékkérő tartózkodik, ügyelnie kell arra, hogy a kérelmező alapvető jogának megsértésével járó helyzetet ne súlyosbítsa a felelős állam meghatározására irányuló, aránytalanul hosszú ideig tartó eljárással. Szükség esetén magának a tagállamnak kell a független felelősségi klauzula alkalmazására vonatkozó szabályok alapján a kérelmet megvizsgálnia.

Végül a C-411/10. sz. ügyben előterjesztett hatodik kérdéssel a *Court of Appeal (England & Wales) (Civil Division)* lényegében arra kért választ, hogy összeegyeztethető-e a Charta 47. cikkében foglalt jogokkal a nemzeti jog valamely olyan rendelkezése, amely arra kötelezi a bíróságokat, hogy annak megítélése során, hogy valamely személy a 343/2003 rendelet alapján jogszerűen kiutasítható-e egy másik tagállamba, „biztonságos államként” kezelje ezt a tagállamot.

Az erre adott válaszban a Bíróság a főtanácsnok indítványára hivatkozik, amikor kimondja hogy a Charta 47. cikkében foglalt hatékony jogorvoslathoz és a tisztességes eljáráshoz való jog sérül abban az esetben, amennyiben egy tagállamot automatikusan biztonságos államként kezelnek, tekintettel arra, hogy a 2005/85 irányelvnek az európai biztonságos harmadik ország fogalmára vonatkozó 36. cikke annak (2) bekezdése a) és c) pontjában úgy rendelkezik, hogy egy harmadik ország csak akkor tekinthető „biztonságos harmadik országnak”, ha nemcsak, hogy megerősítette a genfi egyezményt és az EJEE-t, de tiszteletben is tartja az azokban foglalt rendelkezéseket. A bíróság tehát kimondta, hogy ennek a fogalomnak az automatikus használata is alapvető jogokat sért.

⁶⁰ Sara Iglesias Sanchez: The Court and The Charter: The Impact of Entry into force of the Lisbon Treaty on the ECJ's Approach to Fundamental Rights (Common Market Law Review 49: 1565-1612, Kluwer Law International 2012) 1748.o.

Az N. S. ügyben feltett hetedik kérdés Nagy-Britannia kimaradási lehetőségére vonatkozott a Charta alkalmazásából jelen esettel összefüggésben. Ez a kérdés azonban a kutatásom szűkebb témaköre tekintetében nem releváns, így e dolgozat keretein belül ezzel részletesebben nem foglalkozom.

4.4.3 Az ítéletek hatása a jogalkotásra és a dublini rendszer alkalmazására

Az EUB döntésében tehát hivatkozva az M. S. S. ítéletre is, Görögországot olyan országnak nyilvánította, amely esetében a tagállamok nemcsak, hogy jogosultak, de kötelesek is vizsgálni az alapjogok tényleges tiszteletben tartását a felelősség meghatározása során. Steve Peers, az Oxfordi Egyetem professzora a statewatch.org-on megjelent elemzésében⁶¹ az ítélet meghozatala előtt, a főtanácsnok véleményére reagált. Az ő értelmezésében az ügy kimenetele tulajdonképpen a dublini rendszer esetenkénti felfüggesztésére ad lehetőséget, amennyiben a menedékkérő más tagállamba való visszaküldése alapvető jogait sértené.

Az EUB kimondta továbbá, hogy a tagállamok nem alkalmazhatják a dublini rendszert, ha tudomással kell bírniuk arról, hogy a felelős tagállamban a menekültügyi eljárást és a menedékkérők befogadásának feltételeit illetően tapasztalható rendszeres zavarok miatt alapos okkal, bizonyítottan feltételezhető, hogy a kérelmező e rendelkezés értelmében embertelen vagy megalázó bánásmód tényleges veszélyének lesz kitéve. Ezzel a bíróság tulajdonképpen a menedékkérők bizonyítási terhét enyhíti, mivel alapesetben bármilyen jogsértést nekik kellene bizonyítaniuk. Görögország esetében számos statisztika, publikáció támasztja alá a helyzet tényleges súlyát és bármely tagállam számára egyértelmű és könnyen hozzáférhető információk állnak rendelkezésre, így aránytalan lenne további bizonyítás előírása.

Az ügyből több érdekes következtetést lehet levonni. Az egyik az, hogy a Bíróság annak ellenére fenntartja állítását, mely szerint a Közös Menekültügyi rendszer alapja a kölcsönös bizalom és annak a vélelemnek a fenntartása, amely szerint a tagállamok tiszteletben tartják az alapvető jogokat, hogy kimondja ez a vélelem nem megdönthetetlen. Elfogadja tehát annak a lehetőségét, hogy bizonyos helyzetekben a bizalom megvonható egyes tagállamoktól. Mindkét ügyben megfigyelhető, hogy számos harmadik fél (*amici curiae*) avatkozott be az ügyekbe. A „bíróság barátainak” beavatkozását az EJEE 36. cikk 2. bekezdése teszi lehetővé, ezzel segítve olyan sérülékeny személyek jogainak védelmét (menekültek, illegális

⁶¹ Steve Peers: Analysis - Court of Justice: The NS and ME Opinions - The Death of “Mutual Trust”?

bevándorlók), akik nem képesek megfelelően képviselni magukat a bíróság előtt. A harmadik fél beavatkozásának a jelentősége abban áll, hogy azok az ítéletek, melyeknél különböző szervek avatkoztak be a múltban szinte minden esetben mérföldkőnek („landmark cases”) számítottak az EJEB ítélkezési gyakorlatában. Az N.S. M.E. ügyekkel ez a beavatkozás az EUB gyakorlatában is megjelent, ez azonban eddig egyedülálló jelenségnek mondható, hiszen az EUB gyakorlatában az ilyen beavatkozás erősen korlátozott és ez előzetes döntéshozatali eljárásban csak abban az esetben megengedett, amennyiben ezek a szervezetek részt vettek az alapeljárásban.⁶² Ebben az ügyben ez megvalósult, így téve lehetővé, hogy szakértőként és gyakorlati tapasztalatot felvonultatva segítsék a bíróság munkáját. Mindkét döntést tehát mérföldkőnek tekinthetjük és így a jövőben joggal várható, hogy a tagállami bíróságok is figyelembe veszik ezeket, különösen az N. S. és M. E. ügyekben hozott ítéletet, tekintettel az EUB ítéleteinek „kvázi precedens” jellegére. Az ítéletnek jelentősége lehet nem csupán a dublini rendelet alkalmazása terén, hanem más olyan uniós (főként belügyi) együttműködési területeken is, amelyek szintén a kölcsönös bizalom elvére épülnek, és amely területeken az intézkedések összeütközésbe kerülhetnek az alapjogok védelmének kötelezettségével.⁶³ Az Európai Bíróság ítélkezési gyakorlatában kialakult elvek és az általa hozott ítéletek ugyan irányadóak a tagállami bíróságok döntéshozatalára, de ez sem helyettesítheti egy hatékony és az emberi jogokat eleve tiszteletben tartó jogszabály megalkotását. Ez a két ügy felveti azt a már több tanulmányban és kritikában lappangó gondolatot, mely szerint a dublini rendszer működése második évtizedében esetleg meghaladottá vált, már nem képes megfelelően ellátni a felelősség megosztást a tagállamok között.⁶⁴ Egyelőre úgy tűnik, a dublin rendszer problémáit annak fenntartásával és további fejlesztésével próbálják kiküszöbölni, a Bizottság már jóval a Bíróság döntései előtt elkészítette módosítási javaslatát a dublini és a EURODAC rendeletek reformját illetően. A következő fejezetben ennek a javaslatnak a lehetséges előnyeit, valamint kudarcait fogom bemutatni.

⁶² Sergio Carrera, Marie De Somer and Bilyana Petkova: The Court of Justice of the European Union as a Fundamental Rights Tribunal. Challenges for the Effective Delivery of Fundamental Rights in the Area of Freedom, Security and Justice (2012) (elérhető itt: <http://www.ceps.eu/book/court-justice-european-union-fundamental-rights-tribunal-challenges-effective-delivery-fundamen>) 14.o.

⁶³ den Heijer. Maarten: Comment on Joined Cases C-411/10 & C-493/10. Common Market Law Review 2012. 1745. o.

⁶⁴ Directorate-General Internal Policies Policy Department C Citizens Rights and Constitutional Affairs Reflection Note on the Evaluation of the Dublin System and on the Dublin III proposal (March 2009) (PE 410.690)

5. A 2008-as módosítási javaslat (és 2012-es végleges szövegének) kialakulása és kritikái

5.1 A javaslat megszületése

Amint azt az általam korábban leírtakból is láthatjuk, a dublini rendszer megszületése óta folyamatosan változik és próbál igazodni az Unió integrációs folyamatához, valamint a nemzetközi menekültjog elvárásaihoz. Ezt a törekvést azonban számos körülmény befolyásolja, ahogy azt a releváns jogesetek is szemléltetik. A nemzetközi szervezetek, számos NGO, valamint egyes tagállamok folyamatos nyomást gyakorolnak az uniós jogalkotásra, hatékonyabb, gyorsabb és a menedékkérők jogait magasabb szintű védelemben részesítő eljárás kialakítására. Egyrészt tehát a genfi egyezmény, az EJEE vagy az Alapjogi Chartának megfelelő jogok biztosítását és az alapvető jogok védelmét nem találják kielégítőnek a rendszert vizsgálók, másfelől pedig a rendszer hatékonyságát vonják kétségbe. A tagállamok ugyanakkor saját érdekeiket védik a jogalkotási folyamat során, így nyilvánvalóan igyekeznek a rájuk kedvező rendelkezések elfogadását szorgalmazni.

A dublini rendszerben a menedékjogi kérelmek elosztása és azok megvizsgálása során számos működési rendellenesség érzékelhető, amely fakadhat egyrészt abból, hogy a tagállamok eltérő sikerrel ültetik át az EU irányelveket nemzeti jogukba, másrészt abból, hogy nem tartják be megfelelően a menekültügyi jogszabályokat a gyakorlatban. Az Unió menekültügyi irányelvek egy része csak minimumszabályokat tartalmaz ezért a tagállamok például eltérő védelmi szintet biztosítanak a menedékkérőknek, vagy eltérő jogokat, tájékoztatást, segítséget nyújtanak a menedékjogi eljárás során. Ezt figyelhetjük meg az általam már sokszor hangoztatott görögországi példát vizsgálva. A rendszer hatékonysága tehát vitatott, egyrészt a sikeres átadások/átvételek számában mérve, amely alulmúlja a várakozásokat.⁶⁵ Másrészt azt a tényt figyelembe véve, hogy a menedékkérők kérelmei valóban lényegileg eltérő elbírálásnak vannak kitéve különböző tagállamokban és így az ügyek kimenetelét nagyban befolyásolja a kérelem benyújtásának helye.⁶⁶ Ez pedig azt jelenti, hogy a vélelem, amelyet a dublini rendszer megelőlegez, mely szerint minden tagállamban hasonló eljárási, védelmi és elismerési feltételeket biztosítanak, a mostani állapot szerint nem állja meg a helyét.

⁶⁵ Mink Júlia: EU Asylum Law and Human Rights Protection: Revisiting the Principle of *Non-refoulement* and the Prohibition of Torture and Other Forms of Ill-treatment in *European Journal of Migration and Law* 14 (2012) 121.o.

⁶⁶ Directorate-General Internal Policies Policy Department C Citizens Rights and Constitutional Affairs Reflection Note on the Evaluation of the Dublin System and on the Dublin III proposal (march, 2009 PE 410.690)

Ezekre a hatásokra reagálva az Európai Bizottság 2007-ben úgy döntött, hogy elkészíti a szükséges javaslatokat a dublini, valamint a Eurodac rendelet reformjához amelyeket majd a befogadási feltételekről szóló irányelv módosításával együtt fogadnának el.⁶⁷ Emellett további módosítások várhatók a menedékjogi eljárást szabályozó rendelet szövegében is. Ahogy azt a javaslat bevezetőjében is olvashatjuk, a háttérben a Bizottság 2007-es jelentése és a vonatkozó zöld könyv nyomán elindult konzultáció során felhozott kritikák állnak. A javaslatban kifejezetten szerepel, hogy az teljes mértékben megfelel az EU Alapjogi Chartájának. A javaslatok alapvetően nem érintik a dublini rendszer alapelveit, nem jelentenek strukturális változást, csupán arra tesznek kísérletet, hogy kiküszöböljenek néhány hiányosságot, például a független felelősségvállalási klauzula eseteinek kiterjesztésével.

A 2008-as verzió alapján hosszas egyeztetés kezdődött az Európai Parlament és a Tanács között, számos módosítást végeztek az eredeti 2008-as szövegen és végül 2012 júniusában egyeztek meg a végleges szövegről. A COREPER azaz az Állandó Képviselők Bizottsága ezeket a változtatásokat túl nagylelkűnek találta, különösen a kiskorúakra és sérülékeny csoportokra vonatkozó rendelkezéseket, valamint az őrizetbevétel idejének lerövidítésére irányuló kezdeményezést. Az Európai Parlament és a Tanács így tovább tárgyal a szövegről, valamint a egyeztetnek arról, milyen eljárással fogadjanak el a végrehajtási aktust a rendelet végrehajtására (komitológia).⁶⁸ A következő fejezetben a javaslatban érintett témakörök közül a dolgozatom és a korábban felmerült jogesetek szempontjából releváns példákat ismertetem az arra vonatkozó kritikákkal együtt. A Bizottság 2007-es értékelésében arról számol be, hogy a meghatározott célok nagy részét elérték, így az új javaslat a fennmaradt célok hatékonyabb elérését teszi majd lehetővé.⁶⁹ Ez a következtetés az átadási statisztikák és az Európai Bíróság valamint a strasbourgi bíróság elé került ügyek alapján könnyen cáfolható, de mielőtt végső következtetést vonnánk le, érdemes a Dublin III javaslat aktuális vívmányait közelebbről megismerni.

⁶⁷ A Parlament 2011-ben elfogadta a kvalifikációs irányelv módosítását, amelyet az EU Tanácsa is kedvezően fogadott Az Európai Parlament és Tanács 2011/95/EU irányelve (2011. december 13.) (HL L 337/9)

a harmadik országbeli állampolgárok és hontalan személyek nemzetközi védelemre jogosultként való elismerésére, az egységes menekült- vagy kiegészítő védelmet biztosító jogállásra, valamint a nyújtott védelem tartalmára vonatkozó szabályokról

⁶⁸ Steve Peers: Revising the Dublin Regulation- Further Developements (Statewatch Analysis 2012) elérhető: <http://www.statewatch.org/analyses/no-186-dublin.pdf>

⁶⁹ Report on the Evaluation of the Dublin System, COM (2007) 299

5.2 Változások a rendelet szövegében

A védelem kiterjesztése érdekében a nemzetközi menekültjogban megjelenő ún. kiegészítő védelmet is a rendelet hatálya alá vonná javaslatában a Bizottság. A rendelet hatályában javasolt változás fontos, a nemzetközi szervezetek által sürgetett lépés, így alapvetően kedvező fogadtatása volt, többek között az ENSZ Menekültügyi Főbiztossága üdvözölte ezt a változást a dublini valamint a EUODAC rendeletek reformjáról szóló, 2009-ben kiadott⁷⁰ kommentárjában.

A hatékonyság szempontjából fontosnak tartom kiemelni azt a javaslatot, amely a kötelező meghallgatást vezetné be. Ennek azért is van komoly jelentősége, mert a meghallgatások során – igény esetén – szóbeli tájékoztatást is nyújtanának a rendszer működéséről. Ez a javaslat így esetleg javíthatná az információhiányt, amely miatt menedékkérők százai nem jutnak megfelelő védelemhez. Az Ír Menekültügyi Tanács dublini rendszerről kiadott beszámolójában többek között az információhiányt nevezi meg hiányosságnaként. Egyes tagállamokban bizonyíthatóan nem kapnak semmilyen tájékoztatást az eljárás lefolyásáról a menedékkérők, vagy amennyiben igen, azt írásos formában és gyakran számukra ismeretlen nyelven.⁷¹ A javaslat ezt kívánja kiküszöbölni, amikor az 5. cikk 4. bekezdésében rendelkezik a nyelvhasználatról: *„A személyes meghallgatást olyan nyelven tartják, amelyet a kérelmező ésszerűen feltételezhetően megért és amelyen képes kommunikálni.”* Ez a rendelkezés továbbra sem alkalmas arra, hogy biztosítsa a kérelmező számára a megfelelő nyelvet, az UNHCR azt javasolja, hogy ezt inkább olyan nyelvre kellene változtatni, amelyet valóban és nem feltételezhetően ért meg. (A dublini rendelet hatályos változata az átszállítási határozat vonatkozásában szintén hasonló szabályt tartalmaz, azaz olyan nyelv használatát követeli meg, amelyet a kérelmező ésszerűen feltételezhetően megért.)

Ahogy az már a hatékonyság fokozására irányuló rendelkezések között is megjelent, az információ kulcsfontosságú ebben a rendszerben. A Magyar Helsinki Bizottság és számos társzervezet⁷² 2010-ben adott ki egy jelentést „Dubliners” nevű projectjéről, amelyben

⁷⁰UNHCR comments on the European Commission's Proposal for a recast of the Regulation of the European Parliament and of the Council establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third country national or a stateless person ("Dublin II") (COM(2008) 820, 3 December 2008) and the European Commission's Proposal for a recast of the Regulation of the European Parliament and of the Council concerning the establishment of 'Eurodac' for the comparison of fingerprints for the effective application of [the Dublin II Regulation] (COM(2008) 825, 3 December 2008)

⁷¹ Irish Refugee Council: Dublin Transnational Project- Transnational advisory and assistance network for asylum seekers under a Dublin process Final Report (2009) 19.o.

⁷² Caritas Sweden(Svédó.), Comisiòn Española de Ayuda al Refugiado (CEAR) (Spanyolo.), Greek Council for Refugees (GRC)(Görögo.) , Pro Asyl (Németo.)

megismétlik azon, számos más szervezet⁷³ által megfogalmazott kritikát, mely szerint a dublini rendszerről nem tájékoztatják megfelelően az annak hatálya alá kerülő menedékkérőket. Az új rendelet így elő fogja írni egy olyan tájékoztatási rendszer kidolgozását, amely egy az összes tagállam által kötelezően bevezetendő szórólap kiadásáról is rendelkezik. Egyes tagállamok igyekeztek gyengíteni ezeket a biztosítékokat, különösen azzal kapcsolatban miről kell informálni a menedékkérőket. Az Európai Parlament meggyőzte azonban a Tanácsot, ne változtasson az új rendelet 4. cikkének azon új rendelkezésén, mely előírja a menedékkérők tájékoztatását egyrészt a transzfer felfüggesztésének lehetőségéről, valamint, hogy az emberi jogok bizonyos esetben kizárhatják a kritériumrendszer alapján történő felelősség megállapítást.

A javaslat alapján a most „humanitárius” valamint „független felelősségi” záradéknak nevezett bekezdéseket összevonják és „mérlegelési záradék” néven kerülnek az új rendelet szövegébe annak érdekében, hogy világosabbá tegyék alkalmazásukat. A független felelősségi záradék alkalmazására azonban a továbbiakban is csak kivételes okból valamint humanitárius okból kerülhet sor. Ezek a változtatások alapvetően nem hoznak minőségi változást, mivel továbbra sem vesznek figyelembe olyan tényezőket, amelyek egy menedékkérőt adott esetben egy meghatározott tagállamhoz kapcsolnák (pl. nyelv).

A javaslat tartalmaz olyan módosításokat, amelyek megoldást nyújthatnak egyes hiányosságok kiküszöbölésére, felmerül azonban a kérdés, szükséges-e ragaszkodni ehhez a ma már részben meghaladottnak tekintett rendszerhez. Az EJEB és az EUB általam feldolgozott és komoly visszhangot kapott döntései ellenére a tagállamok mereven elutasították annak a lehetőségét, hogy kidolgozzanak egy olyan mechanizmust amely lehetővé tenné a transzferek felfüggesztését azokba a tagállamokba, amelyek nem képesek befogadni a menedékkérők hullámain.⁷⁴ Ahogy azt az Európai Parlament Állampolgári Jogi és Bel- és Igazságügyi Bizottságának értékelésében⁷⁵ is olvashatjuk, a dublini rendszer, mint elosztó mechanizmus nem működik megfelelően, a kérelmeknek csupán 4%-a valóban felelősség megállapító kérelem és az esetek többségében az a tagállam vizsgálja meg a kérelmet, ahol azt először benyújtották. Ez egyben azt is jelenti, hogy a rendszer alapját képező felelősségi kritériumrendszer egyszerűen nem kerül alkalmazásra, vagy csak ritkán és akkor sem feltétlenül megfelelően. Emellett a tagállamok által elfogadott bizonyítékok is

⁷³ ENSZ menekültügyi főbiztosság,

⁷⁴ Steve Peers: The revised ‘Dublin’ rules on responsibility for asylum-seekers: a missed opportunity (elérhető: <http://www.statewatch.org/analyses/no-181-dublin.pdf> 2.o.)

⁷⁵ EP Policy Department C Citizens' Rights and Constitutional Affairs reflection Note on the Evaluation of the Dublin System and on the Dublin III proposal (2009) (PE 410.690)

eltérnek, egyes tagállamok, mint pl. Írország egyenesen DNS vizsgálatot írnak elő, mielőtt átvennének egy menedékkérőt.⁷⁶ A rendszer apró javításai tehát nem feltétlenül vezetnek eredményre, az Unió mégis ragaszkodik annak fenntartásához. Steve Peers a Dublin III rendelet létrejöttét megelőző egyeztetési folyamatot kihagyott lehetőségnek nevezi statewatch.org oldalon megjelent cikkében, utal arra, hogy itt lett volna a lehetőség arra, hogy alapvetően felülvizsgálják a rendszer alapintézményeit. Az Unió fő irányvonalával szemben eltérő vélemény olvasható ki az EP Állampolgári Jogi és Bel- és Igazságügyi Bizottsága által 2012 júniusában elfogadott Állampolgári Jogi és Bel- és Igazságügyi jelentésből⁷⁷, mely a menekültügyekben az Unión belüli szolidaritás fokozásáról szól. A következő fejezetben ezt a szolidaritás gondolatán alapuló rendszert és a véleményem szerint benne rejlő lehetőségeket szeretném bemutatni.

6. Fokozott szolidaritás – a KEMR jövője?

A KEMR felépítése három pilléren alapul: a menekültügyi előírások harmonizációjára, a tagállamok menekültügyi jogszabályainak további összehangolása révén; eredményes és megfelelően támogatott gyakorlati együttműködésre; valamint fokozott szolidaritásra és kölcsönös felelősségvállalásra – nem csupán a tagállamok, de az Unió és a harmadik országok között. Ebből az első kettő már folyamatban van, megszülettek a javaslatok a legfontosabb menekültügyi rendeletek új szövegéről, valamint a Menekültügyi Támogatási Hivatal is megkezdte munkáját 2011-ben, ezzel fokozva a tagállamok közti gyakorlati együttműködést, azonban ez még közel se jelenti azt, hogy kielégítő lenne a rendszer működése. Ahogy azt a szolidaritásról szóló jelentés előadója, Kyriachos Triantaphyllides is hangsúlyozta: az Unió feladata most az, hogy egy a szolidaritásra és kölcsönös felelősségvállalásra alapuló hátteret hozzon létre, melyben a menedékkérők jogait maximálisan tiszteletben tartják. Ennek következtében az Európai Menekültügyi Támogatási Hivatal szerepe⁷⁸ megnőne és így a jövőben ez a hivatal segítené és összehangolná a tagállamok menekültügyi eljárásait. A felelősség-megosztás kérdésénél pedig az általánosan elfogadott Uniós állásponttal ellentétben, amely következetesen kiállt és kiáll a dublini rendszer mellett, megjelenik egy

⁷⁶ European Council on Refugees and Exiles (ECRE) 2006: Report on the Application of the Dublin II Regulation in Europe

⁷⁷ Jelentés a menekültüggyel kapcsolatos, Unión belüli szolidaritás fokozásáról (2012/2032(INI))

⁷⁸ Az Európai Parlament és a Tanács 439/2010/EU rendelete (2010. május 19.) az Európai Menekültügyi Támogatási Hivatal létrehozásáról [HL L 132]

másik álláspont, mely szerint dublini rendelet a pillanatnyi állapotában már nem alkalmas és nem elégséges eszköz a tagállami felelősség (és teher) megosztására menekültügyekben.

Az uniós szolidaritásról elsősorban a szolidaritási klauzula juthat eszünkbe, amely azért jött létre, hogy a tagállamok egyes rendkívüli események (pl. természeti katasztrófa, háború, pénzügyi válság) esetén segítsék, támogassák egymást. Ezt a szabályt azonban tagállamonként eltérően értelmezik. Egyes tagállamok a szolidaritást annyiban tartják kötelezőnek, amennyiben saját szerződésben lefektetett kötelezettségeiknek eleget tesznek. Mások abban mérik a szolidaritás meglétét, hogy mennyi támogatást kap esetenként egy rászoruló tagállam.⁷⁹ A szolidaritási klauzulát azonban el kell választanunk attól a szolidaritástól, amelyet a menekültügyi rendszer kialakítása során szorgalmaz például az Európai Parlament Állampolgári Jogi, Bel-és Igazságügyi Bizottsága. Az a szolidaritás, amelyről a dublini rendszer vizsgálata során beszélnünk kell az EUMSZ 67. és 80. cikkéből olvasható ki. *„...a menekültügy, a bevándorlás és a külső határok ellenőrzése terén a tagállamok közötti szolidaritáson alapuló olyan közös politikát alakít ki, amely a harmadik országok állampolgáraival szemben méltányos bánásmódot biztosít.”*[67.cikk]

„Az Unió e fejezetben meghatározott politikáira és azok végrehajtására a szolidaritás és a felelősség tagállamok közötti igazságos elosztásának elve az irányadó, ideértve annak pénzügyi vonatkozásait is. Az Unió e fejezet alapján elfogadott jogi aktusaiban, minden olyan esetben, amikor erre szükség van, megfelelő módon rendelkezni kell ennek az elvnek az alkalmazásáról.”[80.cikk.]

Az EUMSZ tehát a jogalkotó feladataként határozza meg, hogy a szükség esetén olyan normákat alkosson, melyeket a szolidaritás, mint elv áthat. A Tamperei Program óta minden menekültüggyel kapcsolatos jelentés, értékelés és terv tartalmazza a szolidaritást, mint az együttműködés alapját. Az elmúlt évben azonban felerősödött az igény egy szolidaritáson alapuló új felelősség-megosztási rendszerre a menedékkérelmek vizsgálata során.

A bizottság jelentése egy merőben új nézőpontot fogalmaz meg és az eddigi a dublini rendszerhez való merev ragaszkodás helyett, egy másik módszert is megjelöl a felelősség megosztásra a kérelmek közös vizsgálati rendszerének esetleges bevezetésével. Ez a felvetés egyébként a hágai program óta szerepel az Európai Bizottság napirendi pontjai között, de a

⁷⁹ Swedish Institute on International Affairs: The European Union's Solidarity Clause: Empty Letter or Effective Tool? An Analysis of Article 222 of the Treaty on the Functioning of the European Union elérhető itt: <http://www.ui.se/upl/files/44241.pdf>

gyakorlati megvalósíthatósága egyelőre nem tisztázott.⁸⁰ A menedékkérelmek közös feldolgozása egy a dublini rendszert kiegészítő mechanizmusként jelenik meg a Bizottság ütemtervében.

A dublini kritériumrendszer nem alkalmas arra, hogy arányosan és reálisan ossza el a menedékkérőket, ezért több tagállam már nem képes megfelelően ellátni a kérelem megvizsgálásával kapcsolatos feladatait. A jövőben a jelentés szövege szerint megoldást jelenthetne a menedékkérelmek közös feldolgozása, ezáltal tehermentesíthetnék a most krízisben levő tagállamokat.⁸¹ Ehhez természetesen hosszú távú tervezésre és a megfelelő jogszabályi háttérre lenne szükség. egyfelől a most nehéz helyzetben lévő tagállamok részéről elengedhetetlen lesz, amikor eljárásaikat igyekeznek olyam módon fejleszteni, hogy az megfeleljen a nemzetközi egyezményeknek is és tiszteletben tartsa a menedékkérők jogait. Másrészt az Unió minden tagállama részéről fontos lenne a jövőben a rászorult tagállamok segítése, mind anyagi, mind technikai együttműködés tekintetében. Az Európai Parlament és a Tanács által tárgyalt Dublin III tűnik azonban az Unió által pillanatnyilag elfogadott megoldásnak és ezzel a szolidaritás, továbbra is csak egy marad az Unió által hangoztatott nehezen megfogható elvi megoldások közül.

7. Összegzés

A dublini rendszer egy két évtized óta fejlődő, formálódó rendszer, amely kritikák kereszttüzében és számos menekülthullámtól megrogyva küzdött eddig a fennmaradásért. A közelmúlt eseményei, az emberi jogi kritikák és az Európai bíróság valamint a Strasbourg Bíróság döntései azonban azt mutatják a rendszer a teljesítőképessége határára érkezett. A mostani intézményrendszer nem képes megvédeni a menedékkérőket attól a veszélytől, amely elől más országokból az Unióhoz fordulnak segítségért. A mostani rendszer felfogása a menekülteket ellenségnek és nem áldozatnak tekinti és nem alkalmas jogaik védelmére. A harmonizációs mechanizmus jelen állása szerint nem felel meg sem a nemzetközi menekültjog sem az emberi jogi elvárásoknak. A dublini rendelet alapja az a vélelem, mely szerint a tagállamok azonos módon védik és tartják tiszteletben a menedékkérők emberi jogait, a menekültügyi eljárás során és a menedékkérők befogadási körülményeit tekintve. Ezt

⁸⁰ A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, a Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának a menekültügygel kapcsolatos Unión belüli szolidaritás fokozásáról A jobb felelősség megosztás és a kölcsönös bizalom javításának uniós ütemterve

⁸¹ Jelentés a menekültügygel kapcsolatos, Unión belüli szolidaritás fokozásáról (2012/2032(INI))

a kiindulópontot, amely tehát a tagállamok közötti kölcsönös bizalmat jelentette eddig, beárnyékolják olyan tagállami eljárások, amely például Görögországban figyelhető meg. Ami az alapvető jogok védelmét illeti, az Európai Bíróság Lisszaboni szerződés által ráruházott új hatáskörei következtében, a jövőben elsőszámú öre lesz az alapjogi chartában foglalt jogok betartásának. Az emberi jogok védelme szempontjából további változást hozhat az EU csatlakozása az EJEE-hez, ahogyan arra a Lisszaboni szerződésben kötelezettséget vállalt, valamint az EUB hatásköreinek esetleges kibővítése is kitölthetné az unió emberi jogi hálójának hézagait. A Strasbourgi bíróság eddig is és ezentúl is biztosítja az emberi jogok betartását az EJEE alapján, a menekültügyekkel – így elsősorban a non-refoulement elv érvényesítésével- kapcsolatos ítélkezési gyakorlata pedig egyértelműen befolyásolja az EUB döntéseit is. Az M.E./N.S. döntések kimenetele a tagállami bíróságok előtt folyó ügyek elbírálására is hatással lehet a jövőben tekintve ezek kvázi precedens jellegét. A két bíróság esetjogának szerepe tehát egyértelműen kiemelkedő az emberi jogok védelmében, az elmúlt években egyre gyakrabban előforduló, szisztematikus jogsértéseket azonban véleményem szerint általánosabb, az Uniós jog szintjén történő szabályozással és nem eseti döntésekkel lehet hosszútávon kiküszöbölni. Ennek a szabályozásnak a megteremtése során fontos lenne alaposabban megvizsgálni a Dublini rendszer reformja mellett a parlament Bel és Igazságügyi Bizottsága által javasolt közös vizsgálati eljárás bevezetését és ezzel a harmonizáció jelenlegi szintjéhez igazítani a menekültügyi szabályozást. A dolgozatomat az Európai Parlament Főtitkársága Uniós Belső Politikák Főigazgatósága által készített jelentésének soraival zárnám: A mai jogalkotási mechanizmus teljesen új intézményi keretek között zajlik, így eddig nem látott lehetőség nyílik arra, hogy a felelősség megosztást érintő vitát újra nyissák az Unióban. Egy vitát, amely zárt ajtók mögött zajlott az 1980-s évek merőben más Uniós keretei között, és amelyet azóta sem nyitottak újra.⁸²

⁸² Directorate-General Internal Policies Policy Department C Citizens Rights and Constitutional Affairs Reflection Note on the Evaluation of the Dublin System and on the Dublin III proposal (march, 2009 PE 410.690)

IRODALOMJEGYZÉK

Könyvek, Tanulmányok:

- **Azarov, Valentina:** ECJ Elgafaji judgement and the „exceptional objectivity” test for refugee protection <http://www.internationallawobserver.eu/2009/02/21/the-ecj-elgafaji-ruling-and-the-exceptional-objectivity-test-for-refugee-protection/>
- **Battjes, Hemme:** Landmarks: Soering’s Legacy (Amsterdam Law Journal 1.évfolyam. 1.szám. 2008. 139-150.o.)
- **Battjes, Hemme-** Brouwer Evelien - de Morree, Paulien – Ouwerkerk, Jannemieke (Meijers committee) The Principle of Mutual Trust in European Asylum, Migration, and Criminal law- *Reconciling Trust and Fundamental Rights* (2011 december)
- **Boccardi, Ingrid:** Europe and Refugees: Towards an Eu Asylum Policy (Kluwer Law International, 2002)
- **ECtHR Press Unit:** Factsheet – “Dublin cases”, August 2010 (updated January 2011). (elérhető itt: <http://www.unhcr.org/refworld/pdfid/4e3131240.pdf>)
- **Carrera, Sergio- De Somer, Marie Petkova, Bilyana:** The Court of Justice of the European Union as a Fundamental Rights Tribunal Challenges for the Effective Delivery of Fundamental Rights in the Area of Freedom, Security and Justice (29, august 2012) (elérhető itt: <http://www.ceps.eu/book/court-justice-european-union-fundamental-rights-tribunal-challenges-effective-delivery-fundamen>)
- **den Heijer. Maarten:** Comment on Joined Cases C-411/10 & C-493/10. Common Market Law Review 2012. 1735-1753. o.
- **Gyulai Gábor:** Kiutasítás és emberi jogok - A kínzás, embertelen vagy megalázó bánásmód vagy büntetés tilalmának alkalmazási kérdései a kiutasítás bírói elrendelése vagy felülvizsgálata során (Magyar Helsinki bizottság jegyzet, 2009)
- **Haraszi Margit Katalin:** A kínzás és az embertelen vagy megalázó bánásmód és büntetések tilalma az ENSZ és az Európa Tanács legfontosabb dokumentumaiban, valamint az állampolgári jogok országgyűlési biztosának tevékenységében (ACTA HUMANA 19. évf., 2008. 3. szám)
- **Irish Council of Refugees:** Dublin Transnational Project- Transnational advisory and assistance network for asylum seekers under a Dublin process Final Report (2009)
- **Magyar Állampolgársági és Bevándorlási Hivatal:** Lépések az EU közös menekültpolitikája felé a Hágai Program célkitűzései alapján (elérhető itt:

http://www.mfa.gov.hu/NR/rdonlyres/2F6E70BF-54F7-4623-934E-D21C12721EDA/2630/7354_050928_menek_lt97.pps

- **McDonough, Paul - Tsourdi, Evangelia (Lilian):** Research Paper No. 231 Putting solidarity to the test: assessing Europe's response to the asylum crisis in Greece (2012)
Forrás: <http://www.unhcr.org/4f269d5f9.html>
- **Mink Júlia:** EU Asylum Law and Human Rights Protection: Revisiting the Principle of „*non-refoulement*” and the Prohibition of Torture and Other Forms of Ill-treatment
- **Mink Júlia:** Emberi Jogok védelme és az EU Menekültügyi Szabályozása Doktori disszertáció (*European Journal of Migration and Law* 14.szám, 2012)
- **Nagy Boldizsár:** Alternatív előadások – Európai Unió menekültjoga: Késérédes vívmányok III. Befogadási irányelv <http://www.nagyboldizsar.hu/eloadas.htm>
- **Peers, Steve:** Analysis Court of Justice: The NS and ME Opinions - The Death of “Mutual Trust”? elérhető: <http://www.statewatch.org/analyses/no-148-dublin-mutual-trust.pdf>
- **Peers, Steve:** EU Justice and Home Affairs Law Third Edition (Oxford University Press, USA, 2012)
- **Peers, Steve:** The revised ‘Dublin’ rules on responsibility for asylum-seekers: a missed opportunity (elérhető: <http://www.statewatch.org/analyses/no-181-dublin.pdf>)
- **Sara Myrdal-Mark Rhinard -** The European Union's Solidarity Clause: Empty Letter or Effective Tool? An Analysis of Article 222 of the Treaty on the Functioning of the European Union (Swedish Institute on International Affairs)
elérhető itt: <http://www.ui.se/upl/files/44241.pdf>
- **Williams, A. J. :** *EU Human Rights Policies: A Study in Irony.* (Oxford University Press, Oxford, UK. 2004)
- **UN High Commissioner for Refugees:** *UNHCR Position on the Return of Asylum-Seekers to Greece under the "Dublin Regulation"*, 15 April 2008,
elérhető: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4805bde42.html>

Egyéb internetes források:

- Európa Parlament Honlapja :
http://circa.europa.eu/irc/opoce/fact_sheets/info/data/policies/freedom/article_7306_hu.htm
- Meijers Bizottság honlapja:

Uniós jog- és egyéb források, nemzetközi egyezmények:

- A Tanács 2000/596/EK határozata az Európai Menekültügyi Alap létrehozásáról (HL 2000 L 252.)
- A Tanács 2725/2000/EK rendelete (2000. december 11.) a dublini egyezmény hatékony alkalmazása érdekében az ujjlenyomatok összehasonlítására irányuló „Eurodac” létrehozásáról (HL 2000 L 062)
- A Tanács 343/2003/EK rendelete (2003. február 18.) egy harmadik ország állampolgára által a tagállamok egyikében benyújtott menedékjog iránti kérelem megvizsgálásáért felelős tagállam meghatározására vonatkozó feltételek és eljárási szabályok megállapításáról (HL 2002 L 50)
- Európai Parlament és a Tanács 439/2010/EU rendelete (2010. május 19.) az Európai Menekültügyi Támogatási Hivatal létrehozásáról (HL 2010 L 132)
- A Tanács 2003/9/EK irányelve (2003. január 27.) a menedékkérők befogadása minimumszabályainak megállapításáról (HL 2003 L 31/18)
- A Tanács 2004/83/irányelve (2004. április 29.) a harmadik országok állampolgárainak, illetve a hontalan személyeknek menekültként vagy a más okból nemzetközi védelemre jogosultként való elismerésének feltételeiről és az e státuszok tartalmára vonatkozó minimumszabályokról (HL 2004 L 304)
- A Tanács 2005/85/EK irányelve (2005. december 1.) a menekültstátusz megadására és visszavonására vonatkozó tagállami eljárások minimumszabályairól (HL 2005 L 326/13)
- Hágai Program: A szabadság, biztonság és a jog érvényesülésének erősítése az Európai Unióban (HL 2005 C 53/01)
- A Stockholmi Program – A Polgárokat Szolgáló és védő, nyitott és biztonságos Európa (HL 2010 C 115/01)
- Európai Közösségek Bizottsága javaslata: Az Európai Parlament és Tanács rendelete egy harmadik ország állampolgára, illetve hontalan személy által a tagállamok egyikében benyújtott nemzetközi védelem iránti kérelem megvizsgálásáért felelős tagállam meghatározására vonatkozó feltételek és eljárási szabályok megállapításáról Brüsszel, 3.12.2008, COM(2008) 820 végleges

- Directorate-General Internal Policies Policy Department C Citizens Rights and Constitutional Affairs Reflection Note on the Evaluation of the Dublin System and on the Dublin III proposal (March 2009) (PE 410.690)
- A Bizottság jelentése az Európai Parlamentnek és Tanácsnak a a dublini rendszer értékeléséről COM (2007) 299 végleges
- Vernica Trstenjak indítványa. C-411/10. sz. ügy és C-493/10. sz. ügy (Az ismertetés napja: 2011. szeptember 22.)

Feldolgozott jogesetek:

Emberi Jogok Európai Bírósága:

- *Soering kontra Egyesült királyság* (14038/88 sz. kereset)
- *T.I. kontra. Egyesült Királyság* (43844/98 sz. kereset)
- *Shamayev és mások kontra Grúzia és Oroszország* (36378/02 73. sz. kereset)
- *M.S.S.kontra Belgium és Görögország* (30696/09 sz. kereset)
- *K.R.S. kontra Egyesült Királyság* (32733/08. sz. kereset)

Európai Unió Bírósága:

- C-465/07 Elgafaji and Elgafaji kontra Staatssecretaris van Justitie ügy [EBHT 2009., I-00921. o.]
- C-411/10 N. S. és a Secretary of State for the Home Department ügy [EBHT-ban még nem közzétett]
- C-493/10 M.E és mások kontra a Refugee Applications Commissioner és Minister for Justice, Equality and Law Reform ügy [EBHT-ban még nem közzétett]