

# Kényszerpihenő

## A Dublini rendelet alkalmazásának összehasonlítása 11 tagállam gyakorlata alapján

### Magyar nyelvű összefoglaló

---

***A Dublin Transnational Network projekt célja, hogy bővítse a Dublini rendelet végrehajtásával kapcsolatos ismereteket, és elemzést készítsen a rendelet technikai alkalmazására vonatkozó tagállami gyakorlatokról. A jelentés egy összehasonlító elemzést tartalmaz a Dublini rendelet alkalmazásáról Ausztria, Bulgária, Franciaország, Görögország, Hollandia, Magyarország, Németország, Olaszország, Spanyolország, Svájc és Szlovákia gyakorlatát alapul véve. Szintetizálja a projektpartnerek által készített ország jelentések megállapításait, és kitér ezen tagállamok bírói gyakorlatára is.***

15 év telt el az első Dublini egyezmény hatályba lépése óta, ennek ellenére több ellentmondás és probléma nehezíti a rendszer működését. Ez köszönhető egyrészt annak a rendkívül törékeny koncepciónak, amelyen a dublini rendszer nyugszik, ami azt a célt tűzi ki, hogy Európán belül azonos feltételek teremtharmonizált védelmi szintekkel, másrészt magán a rendeleten belüli hiányosságoknak. A jelentés célja, hogy hozzájáruljon a dublini rendszer, és az általa érintettek alapvető jogaira gyakorolt hatásának jobb megértéséhez, különösen a rendszer jövőbeni alkalmassági tesztjének fényében. Külön kiemeljük, ahol a tagállami gyakorlat példamutató. A jelentés továbbá segítséget kíván nyújtani a Bizottságnak és a tagállamoknak annak meghatározásában, hogy melyek azok a területek, amelyek a jövőben elfogadni kívánt Dublin 'III' rendelet átültetési fázisa során figyelmet igényelnek. A jelentés emellett ajánlásokat tesz a dublini rendszer jelenlegi gyakorlatában tapasztalt hiányosságok azonnali orvoslására, kivéve azokat, amelyek a felülvizsgált Dublini rendelet megfelelő végrehajtásával kiküszöbölhetővé válnak. Ezek az átmeneti reformok rövidtávon javítják a Dublini rendelet végrehajtását. Mindazonáltal egyértelmű, hogy a pusztán átmeneti reformok a dublini rendszer alapvető hiányosságait nem tudják orvosolni. Az ECRE és partner szervezetei egyetértenek abban, hogy hosszú távon szükséges a dublini rendszer alapelveinek alapvető felülvizsgálata, figyelembe véve a menedékkérők és bizonyos tagállamok kapcsolatát is.

#### **Főbb megállapítások**

Markáns különbségek észlelhetők a Dublini rendelet egyes tagállamokban történő alkalmazása között. Ennek eredményeképpen a Dublini rendelet hatálya alá tartozó menedékkérők menedékkérelmei nem mindig részesülnek tisztességes és hatékony vizsgálatban. Az Európában védelmet kereső menedékkérőket a dublini rendszer gyakran hosszú ideig aggasztó bizonytalanságban tartja úgy, hogy életük ténylegesen „függőben van”.

#### **Statisztikai adatok és a Dublin rendszer költségei**

A dublini rendszer hatékonysága kérdéses. A tagállamok átvételre irányuló megkeresései nyomán csak korlátozott számban kerül sor tényleges átadásra. A dublini rendszer ésszerűtlenségét jól szemlélteti, hogy egyes tagállamok gyakran ugyanannyi menedékkérőt fogadnak, mint amennyit átadnak egymásnak. Továbbra is kevés információ áll rendelkezésre a rendszer költségeiről. A dublini rendszer hatékonyságának átfogó becsléséhez elengedhetetlen a Dublini rendelet alkalmazásának költség-hatékonysági elemzése.

## Tények

2009-ban és 2010-ben Európában az összes átvételre irányuló megkeresésnek átlagosan mindössze 25,75%-a nyomán került sor a Dublini rendelet hatálya alá tartozó menedékkérők ténylegesen átadására. Az elfogadott megkeresések körülbelül 34,86%-ára alapozva hajtottak végre ténylegesen átadást ugyanebben az időszakban. (Forrás: Eurostat adatelemzés)

## A Dublini rendelet kritériumainak alkalmazása

A kritériumok alkalmazásához való egységes megközelítés a dublini rendszer zavartalan működésének záloga. A jelentés ugyanakkor komoly egyenlőtlenségeket tapasztalt a Dublini rendelet kritériumainak értelmezésében és alkalmazásában az egyes tagállamok között.

- Előfordul, hogy az eljárás során nem veszik figyelembe a tagállamok területén tartózkodó családtagok jelenlétét, és a tagállamok felelősségét más okra alapozva állapítják meg, szemben a kritériumok közti hierarchiával.
- Még ha a családra vonatkozó rendelkezéseket figyelembe is veszik, a 7., 8. és 14. cikket és/vagy a humanitárius klauzulát gyakran alkalmazzák megszorító módon, amely több esetben családok szétszakításához vezet éppen a Dublini rendelet égisze alatt, és ilyen módon ellentétes a tagállamok az Emberi Jogok Európai Egyezményének (Egyezmény) 8. cikkében és az Alapjogi Charta (Charta) 7. cikkében foglalt kötelezettségével.
- A kísérő nélküli kiskorúak menedékkérelmeinek vizsgálatáért való tagállami felelősség meghatározása a szerencsejátékokra emlékeztet. A kísérő nélküli kiskorúakkal való eljárás során érzékelhető különbségek tapasztalhatóak többek között a gondnok kijelölésére, a család egyesítésre, a gyermekek mindenekfelett álló érdekének vizsgálatára és koruk meghatározására, valamint a 6. cikk értelmezésére vonatkozóan.
- Az Eurodac adatai alapján a 10. cikk és az illegális belépés a leggyakrabban alkalmazott kritérium a menedékkérelmek vizsgálatára való tagállami felelősség megállapítása során, szemben ezeknek a kritériumok hierarchiájában elfoglalt, viszonylag alacsony helyével.

## Adatok Bulgáriából

2011-ben Bulgáriából összesen egy családi okokon alapuló átadást hajtottak végre. A célország Németország volt, a megkeresés pedig egyike volt annak az összesen kilenc megkeresésnek, amelyet ezen az alapon küldtek Németországba (6), Franciaországba (1), Olaszországba (1) ill. Ausztriába (1). (Forrás: Bolgár Menekültügyi Statisztikai Ügynökség)

## A mérlegelési jogkör alkalmazása

Tekintettel arra, hogy a szuverenitási és a humanitárius klauzula diszkrecionális jellegű, alkalmazásuk során bizonyos fokú rugalmasság biztosított a tagállamok részére. A gyakorlatban azonban ritkán hivatkoznak a fenti rendelkezésekre.

- A tagállamok többsége a szuverenitási klauzulát csak a különösen sérülékeny csoportba tartozó személyekkel kapcsolatban alkalmazza az eset körülményeitől függően vagy a Görögországba irányuló dublini átadások esetében az ott uralkodó humanitárius helyzetre tekintettel.
- Számos tagállamban eljárási szigorítások övezik a szuverenitási klauzula alkalmazását, például a bulgáriai joggyakorlat alapján a nemzeti bíróságok nem vizsgálhatják felül a klauzula alkalmazását mivel, ez jogi kötőerővel nem bír.
- Ausztriában, Németországban és Svájcban a szuverenitási klauzula alkalmazásához nem szükséges a menedékkérő beleegyezése.

- A humanitárius klauzula szigorú értelmezése és/vagy az a tény, hogy a klauzula alkalmazása együtt jár a családtagok definíciójának meghatározásával azt eredményezte, hogy a humanitárius klauzulát csak elvétve alkalmazzák a közigazgatási eljárás során.

### Adatok Németországból

2011-ben Németország összesen 2.169, a többi tagállamból érkező átadás iránti megkeresést fogadott el. A humanitárius klauzula mindössze 25 megkeresésnek volt alapja.

### Eljárási biztosítékok

A Dublini rendelet hatálya alá tartozó személyek jogi és közigazgatási eljárás során gyakorolt jogainak biztosítására különböző eljárási garanciákra van szükség. Ezzel szemben a jelentés azt állapította meg, hogy a vizsgált tagállamokban gyakran nem megfelelő eljárási biztosítékok szolgálják a menedékkérők jogainak garantálását.

- A tagállamok többsége szóróanyag és/vagy személyes interjú során tájékoztatja a menedékkérőket a Dublini rendeletről. A tájékoztatás minősége és mennyisége azonban nagyban eltér. A hatékony információátadást akadályozza a tájékoztatók és/vagy iránymutató jegyzetek nyelvi megfogalmazása, a bonyolult szakkifejezések használata, valamint ezen anyagok értelmezésének és fordításának minősége.
- Példamutató gyakorlat figyelhető meg Németországban, Szlovákiában és Hollandiában, ahol a menedékkérők hozzáférhetnek a saját aktájukhoz, amelyet a nemzeti hatóság tart nyilván a dublini eljárásra vonatkozóan. Mindazonáltal a gyakorlat azt mutatja, hogy a német közigazgatási hatóságok által őrzött aktákhoz való tényleges hozzájutás gyakran elhúzódik, és előfordul, hogy a felelős tagállam kilétére vonatkozó lényeges információkat kihagyják ezekből az iratokból.
- Nem minden, az átadással érintett személyt tájékoztatnak megfelelően a döntésről, ellentétben a tagállamoknak a Dublini rendelet 19. cikk (1)-(2) bekezdéseiben és a 20. cikk (1)(e) pontban foglalt kötelezettségeivel. Az átadással kapcsolatos döntésről való elégtelen tájékoztatás meg is akadályozhatja a hatékony jogorvoslathoz való hozzáférést.
- A Dublini rendelet alapján valamennyi tagállamnak kötelezettsége valamilyen módon lehetőséget biztosítani az átadásra vonatkozó döntés megfellebbezésére. Ugyanakkor a gyakorlat számos okból jelentős eltérést mutat a jogorvoslat hatékonyságát illetően, ideértve a fellebbezés felfüggesztő hatályát. A hatékony jogorvoslat akadályozza többek közt a fogvatartás, a jogi segítségnyújtáshoz és jogi képviselőhöz való korlátozott hozzáférés, és az a tény, hogy az átadásra vonatkozó döntést nem egy tagállamban csak röviddel a kitoloncolás előtt közlik. A jelentés megállapítja, hogy a hatékony jogorvoslathoz való hozzáférés különösen azon harmadik országból származó állampolgárok számára korlátozott, akik nem nyújtottak be menedékkérelmet a megkeresést előterjesztő tagállamban.
- A jelentés megállapítja, hogy a menekültügyi eljáráshoz való hozzáférés a Dublini rendelet céljával ellentétben nem mindig biztosított visszavételkor és a felelősség átvállalása esetén. Ez számos tényezőnek köszönhető, többek között annak, hogy ezen eljárásokban az eredeti menedékkérelmet automatikusan visszavontnak tekintik, valamint az ismételt menedékkérelmek szigorú követelményeinek, és a menekültügyi eljáráshoz való hozzáférést korlátozó, kiszámíthatatlan eljárásoknak. Számos tagállam súlyosan korlátozza a menekültügyi eljáráshoz való hozzáférést az ún. „ismételt kérelmezők” esetében, amikor a Dublini rendeletet már nem először alkalmazzák.

## Sérülékeny csoportok a dublini eljárásban

A vizsgált tagállamok többségében a sérülékeny csoportok fogalmát nem definiálták, és formális eljárást sem folytattak a különleges szükségletekkel rendelkező személyek azonosítására. A tagállami gyakorlat nem egységes a menedékkérők orvosi vizsgálatának kérdésében sem. Noha a sérülékenységre önmagában nem eredményezi az átadásra vonatkozó döntés visszavonását, de jelentheti az átadás végrehajtásának elhalasztását. A kutatás rávilágít továbbá arra, hogy a dublini eljárás során az orvosi ellátás folytonossága nem mindig biztosított, köszönhetően annak, hogy néhány tagállam elmulasztja informálni a célországot az érintett személy egészségügyi állapotáról vagy betegségéről az átadást megelőzően. A speciális egészségügyi szükségletű személyek mellett, a Dublini rendelet hatálya alá tartozó olyan személyek háttéréről is kevés információ állt rendelkezésre, akik másfajta segítségre szorultak, például emberkereskedelem áldozatai voltak.

## Befogadási feltételek és fogvatartás

A Dublini rendszer működése olyan Európa képét mutatja, amelyben változó színvonalú befogadó létesítményekkel és szociális ellátórendszerrel fogadják a menedékkérőket, akiket a dublini eljárás során gyakran olyan másodrendű csoportként kezelnek, akik kevesebb jogosultsággal rendelkeznek. A civil és jótékonyági szervezetek gyakran felbecsülhetetlen szerepet játszanak ennek a védelmi hiányosságnak az enyhítésében, és a nincstelen menedékkérők segítésében.

- A dublini eljárás hatálya alá tartozó menedékkérők befogadási feltételekhez való hozzáférést gyakran korlátozzák, mind a tervezett átadás előtt, mind a sikeres átadást követően.
- Több tagállamban a dublini eljárás hatálya alá tartozó kérelmezőket külön szálláson helyezik el, és/vagy az elszállásolásuk csak egy megadott időre vonatkozik, például az átadásról szóló döntés kézhez vételéig.
- Néhány tagállamban a szálláshoz való hozzáférés a férőhelyek hiánya miatt kiszámíthatatlan. Így a menedékkérők végső eszközként vagy a bírósághoz fordultak, vagy maguk hoztak létre kezdetleges telepeket.
- A befogadási körülmények és a szállások színvonala nagyfokú eltérést mutat mind a tagállamok között, mind azokon belül. Számos tagállamból érkeztek jelentések a befogadási feltételek elégtelenségéről és a szálláshelyek alacsony számáról, úgymint Görögországból, Olaszországból, Franciaországból és Svájcban, ahol ezek a hiányosságok elsősorban a dublini eljárás alá vont kérelmezőket érintik.
- A korábban menedékkérelmet benyújtó és a Dublini rendelet alapján visszaküldött menedékkérőket néhány tagállam kifejezetten bünteti például azzal, hogy kevesebb zsebpénzt kapnak, vagy olyan befogadó állomásokon helyezik el őket, ahol kevesebb szolgáltatás áll rendelkezésükre. A vizsgált tizenegy tagállamból kilenc rendszeresen alkalmazza a fogvatartást a dublini eljárás részeként. A fogvatartás átlagos időtartama jelentős különbséget mutat; az utazást megelőző 24 órától akár a teljes dublini eljárásra is kiterjedhet, amely akár 6 hónapot, vagy többet is igénybe vehet.
- A vizsgált tagállamok többségében az utazást megelőző fogvatartást szinte automatikusan alkalmazzák.

## A Dublini rendelet gyakorlati megfontolásai

A tanulmány alapjául szolgáló tagállamok jelentős eltérést mutatnak a Dublini rendelethez kapcsolódó átadáshoz, a közvetett bizonyításhoz és az időkorlátok betartásához való megközelítésüket illetően.

- A tagállamok többségében a Dublini rendelet alapján történő kiutasítás végrehajtása túlnyomórészt erőszakkal történik. Ugyanakkor Bulgáriában, Görögországban és Spanyolországban az önkéntes átadás fordul elő leggyakrabban. Néhány tagállam – például Hollandia és Szlovákia – speciális előírásokat alkalmaz a kísértől való kiskorúak átadására vonatkozóan. Aggályos gyakorlat figyelhető meg Németországban, ahol a dublini átadás végrehajtása néha belépési tilalom elrendelésével jár együtt.

- A Dublini rendelet által előírt határidőket általában tiszteletben tartják. Mindazonáltal előfordul, hogy egy tagállam megtagadja a menedékkérő kérelmének vizsgálatáért való felelősséget, amennyiben a határidő a kiutasítás előtt letelik. A dublini eljárás gyakori elhúzódásáról számoltak be Ausztriában és Németországban.
- Néhány tagállam viszonylag kiterjesztően értelmezi a 19. cikk (4) bekezdésben és a 20. cikk (2) bekezdésben alkalmazott „ismeretlen helyen tartózkodik” kifejezést, ilyen módon kiterjesztve az átadásra vonatkozó határidőt a maximális 18 hónapig.
- A közvetett bizonyítást illetően számos tagállamban viszonylag szigorúak a családi kötelekre vonatkozó bizonyítási követelmények, amely a vitás esetekben gyakran járt DNS-tesztek alkalmazásával.
- A legtöbb tagállam ritkán vállalja a felelősséget a 16. cikk (3) bekezdés alá tartozó esetkörben, amikor a menedékkérő bizonyítja, hogy a tagállam területét három hónapot meghaladó időtartamra elhagyta. A bizonyítási követelményeket a Végrehajtási rendelet II. sz. mellékletével összhangban alkalmazzák.

### Tagállami együttműködés

A Dublini rendelet alkalmazásával kapcsolatos tagállamok közti kapcsolattartás és közigazgatási együttműködés általában jónak értékelhető, noha néhány alkalommal előfordult, hogy személyazonosítással összefüggésben helytelen és/vagy elégtelen információkat továbbítottak. A dublini rendszert alkalmazó tagállamok által gyakran alkalmazott, praktikus megoldások közé tartoznak a különböző kétoldalú megállapodások és Dublini koordinációs osztályokon dolgozók tapasztalatcseréje. Ausztria, Bulgária, Franciaország, Magyarország, Németország, Románia, Szlovákia és Svájc is kötött kétoldali megállapodásokat a 23. cikk rendelkezéseinek megfelelően. Ezen közigazgatási megállapodásoknak köszönhetően általában csökkent az átvételi kérelmek küldésére és megválaszolására fordított idő, és konkrét átadásokat érintő gyakorlati intézkedéseket is születtek. A Dublini rendelet kontextusán kívüli, kétoldalú visszafogadási egyezményeket kötöttek Bulgáriában, Görögországban és Olaszországban. A kutatás azt mutatja, hogy számos ponton aggályos ezen visszafogadási egyezmények végrehajtása és ezeknek a tagállamok jogi kötelezettségeivel való összeegyeztethetősége, különösen az Alapjogi Charta 18. cikke szerinti menedékjog biztosításával kapcsolatos kötelezettséget illetően.

### Az Európai joggyakorlat átültetése

A kulcsfontosságú európai döntések tagállami alkalmazása változó és nem egységes. A tagállamok egy kisebb csoportja még mindig nem állította le hivatalosan a Görögországba irányuló átadásokat, ellentétben az Európai Emberi Jogi Bíróság és az Európai Unió Bírósága mérőföldkő jelentőségű döntéseivel, amelyek az ott tapasztalható menedékjogi eljárás rendszerszintű hiányosságaira és a befogadási körülményekre tekintettel megtiltották az oda irányuló átadásokat. Eltérő gyakorlat figyelhető meg továbbá az Európai Unió Bíróságának C-411/10 és C-493/10-es számú, egyesített ügyekben hozott kulcsfontosságú megállapításainak értelmezése során is.

\*\*\*

Az újonnan átdolgozott Dublini rendelet alkalmazása során jelentős, humanitárius reformok várhatóak a dublini rendszer működésében. A jelentés számos olyan gyakorlati ajánlást tartalmaz, amely olyan tagállami hiányosságokra kínál megoldást, amiket a Dublini rendelet módosítása nem érint. Fontos megjegyezni, hogy ezen ajánlások közül néhány az ECRE hosszabb ideje hangoztatott álláspontját tükrözi, azonban mivel a tagállamok folyamatosan elmulasztották azon köteleességüket, hogy ezeket a hiányosságokat orvosolják indokolt ezeket itt megismételni. A leginkább problémás területek további

kutatására vonatkozó javaslatok szintén a jelentés részét képezik, amik további tanulmányok elkészítését teszik szükségessé.