

Alapjogi jogesetek – az Európai Unió Bírósága

LEHÓCZKI BALÁZS

Asylum seekers constitute a group of persons of particular vulnerability, whose protection is guaranteed by both international and EU law. A Common European Asylum System has been set up in order to ensure that all asylum applications are examined by one Member State and that the material needs of asylum seekers are met. The Member States have created this system assuming that all of them observe fundamental rights and more or less the same level of protection will be provided for asylum seekers everywhere in EU.

However, Europe, and especially the Mediterranean countries, has been invaded by hundreds of thousands of desperate people, who left their home either to save their life or in the hope of finding a better life in the West. Many of them applied for asylum but it turned out that not only their applications were not always processed as they should have been but also their human dignity was offended in some countries, particularly in Greece.

It is therefore not a big surprise that these people subsequently tried to get to other EU countries in an attempt to get recognised there as refugees. Their hope was nevertheless gone when they became aware of the practice of the local authorities, which systematically sent them back to Greece on the grounds of EU norms saying the first EU State an asylum seeker enters is normally the one responsible for handling his case. Asked by British and Irish courts, the Court of Justice decided however that no asylum seeker can be transferred to a Member State where he risks being subject to inhuman treatment. The Court also gave out important rulings on how to determine the Member State responsible for processing an asylum application and on the level of material and financial support to which asylum seekers are entitled under EU law.

Bevezetés

Az utóbbi időben szinte naponta hallani olyan hírekről, hogy a hazájukban átélt üldöztetés vagy kilátástalanság elől menekülő emberek, akik embercsempészek segítségével, rozsdás, öreg bárkákon próbálnak átjutni Észak-Afrikából Európába, tucatszám halnak meg a Földközi-tenger vizeiben. De még ha eljutnak is az öreg kontinensre, megpróbáltatásaik korántsem érnek véget, függetlenül attól, hogy helyzetük rendezése a helyi hatóságok kezébe kerül-e, vagy sem.

A genfi menekültügyi egyezmény¹ szabályait átvevő európai irányelv² értelmében az a nem uniós polgár, aki faji, illetőleg vallási okok, nemzeti hovatartozása, politikai meggyőződése vagy meghatározott társadalmi csoporthoz való tartozása miatti üldöztetéstől való megalapozott féelme okán elhagyta hazáját, kérheti az unióban a menekültként való elismerést. Így akik ilyen okokból voltak kénytelenek elmenekülni otthonukból, a nemzetközi és az uniós jog alapján is joggal várhatják el, hogy kérhesék egy biztonságosnak tekintett országtól a helyzetük objektív megvizsgálását és a számukra szükséges védelem megadását. Ráadásul a genfi egyezmény menekültekre vonatkozó szabályai mellett az uniós jog elismeri a kiegészítő védelemre való jogosultságot is olyan személyek tekintetében, akik ugyan nem minősülnek menekültnek, de származási országukban halálbüntetés, kínzás, embertelen, illetve megalázó bánásmód vagy büntetés várna rájuk, vagy egy ottani fegyveres konfliktushelyzetben életük vagy testi épségük súlyosan veszélyeztetve lenne.

Egy európai rendelet³ azt is meghatározza, hogy amennyiben a menedékkérő jogellenesen érkezik az unió területére, úgy menedékjog iránti kérelmének a megvizsgálásáért az a tagállam lesz felelős, amelynek a területére az unió kívülről először belépett. Ha a kérelmező egy ettől eltérő tagállamban kér menedékjogot, úgy ez utóbbi állam a rendelet alapján átadhatja őt a kérelmének a megvizsgálásáért felelős tagállamnak.

E szabályok elfogadásakor az unió országai abból a feltételezésből indultak ki, hogy mindegyikük tiszteletben tartja a menedékkérők alapvető jogait. A migrációs nyomás fokozódásával azonban egyes tagállamokban olyan helyzet alakult ki, amely megkérdőjelezi e feltételezés helyességét. Sokszor ugyanis a menedékkérők befogadásának feltételei nem megfelelőek, a menekültügyi eljárások csak üres formalitások, és rendkívül ritkán vezetnek a menedékjog tényleges megadásához. Az eljáró hatóságok döntéseit pedig csak nehezen lehet a bíróságok előtt vitatni, és ha még ez sikerül is, a bíróságok döntése is az esetek túlnyomó többségében elutasító. E probléma a legjobban Görögországot sújtja, amelyre Kis-Ázsiához való közelsége miatt az illegális bevándorlók legnagyobb hulláma zúdul, és amelynek hatóságai gyakorlatilag képtelenek megbirkózni a rájuk nehezedő és a többi tagállamhoz képest aránytalan teherrel.

1 A menekültek helyzetére vonatkozó, 1951. július 28-án Genfben aláírt egyezmény.

2 A harmadik országok állampolgárainak, illetve a hontalan személyeknek menekültként vagy a más okból nemzetközi védelemre jogosultként való elismerésének feltételeiről és az e státusok tartalmára vonatkozó minimumszabályokról szóló, 2004. április 29-i 2004/83/EK tanácsi irányelv (HL L 304., 12. o.; magyar nyelvű különkiadás 19. fejezet, 7. kötet, 96. o.).

3 Egy harmadik ország állampolgára által a tagállamok egyikében benyújtott menedékjog iránti kérelem megvizsgálásáért felelős tagállam meghatározására vonatkozó feltételek és eljárási szabályok megállapításáról szóló, 2003. február 18-i 343/2003/EK tanácsi rendelet (HL L 50., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 19. fejezet, 6. kötet, 109. o.).

A menedékkérők alapjogainak megsértése

Algériai, afgán és iráni állampolgárok a zöldhatáron át beléptek Görögország területére, majd ezen országon keresztül később az Egyesült Királyságba, illetve Írországba utaztak, ahol menedékgig iránti kérelmet nyújtottak be.⁴ Miután e két ország hatóságai megállapították, hogy a kérelmezők Görögországban léptek be az unió területére, úgy döntöttek, hogy a kérelmük elbírálásának céljából visszaküldik őket a dél-európai államba, mivel a rendelet alapján fő szabályként Athén jogosult a döntéshozatalra a kérdésben. Ugyan a rendelet minden tagállamnak lehetőséget ad a hozzájuk benyújtott, menedékgig iránti kérelmek elbírálására akkor is, ha a kérelmező e célból valamely más unió országba is visszairányítható lenne, az Egyesült Királyság és Írország azonban nem kívántak élni e lehetőséggel. E két ország hatóságai tájékoztatták döntésükről az érintetteket, akik azonban a helyi bíróságoktól kérték az ügyükben hozott határozatok felülvizsgálatát, mivel szerintük a Görögországba való kiutasításuk – a görög menekültügyi rendszer túlterheltségére és ennek a kérelmezőkkel kapcsolatos bánásmódra és kérelmeik megvizsgálására gyakorolt hatásaira tekintettel – sértheti az alapvető jogukat. Az eljáró brit és ír bíróságok azzal a kérdéssel fordultak az Európai Bírósághoz (Bíróság), hogy azoknak az országoknak, amelyek a rendelet alapján ilyen esetekben fő szabály szerint átadják a kérelmezőket Görögországnak, előzetesen ellenőrizniük kell-e azt, hogy e tagállam valóban tiszteletben tartja-e a menedékkérők alapvető jogait. Azt is meg kívánták tudni: amennyiben megállapítást nyer, hogy Athén nem tartja tiszteletben e személyek alapvető jogait, úgy kötelesek-e a brit, illetve az ír hatóságok eltekinteni a menedékkérők oda történő visszaküldésétől.

Az említett ügyekben hozott ítéletében⁵ a Bíróság rámutatott arra, hogy a menedékgig szabályok csekélyebb mértékű megsértése nem elegendő ahhoz, hogy meg hiúsuljon a menedékkérő átadása az elsődlegesen felelős tagállam részére, mivel ez tartalmilag kiüresítené a tagállamoknak a közös európai menekültügyi rendszerben fennálló kötelezettségeit, és a felelős tagállam gyors meghatározására irányuló célt is veszélybe sodorná.

A Bíróság azonban úgy ítélte meg, hogy az unió joggal ellentétes az a megdönt-hetetlen vélelem, amely szerint a rendelet alapján felelősként meghatározott tagállam tiszteletben tartja az európai unió alapvető jogokat. Ezzel összefüggésben a tagállamoknak – ideértve a nemzeti bíróságokat is – kötelessége, hogy ne adják át a menedékkérőt a felelősként meghatározott tagállamnak, ha a menekültügyi eljárást és a menedékkérők befogadásának feltételeit illetően tapasztalható rendszeres zavarok miatt alapos okkal feltételezhető, hogy a kérelmező ott az Európai Unió alapjogi chartájának 4. cikke értelmében embertelen és megalázó bánásmód tényleges veszélyének lesz kitéve. A Bíróság úgy vélte, hogy a tagállamoknak megfelelő eszközeik vannak annak megítéléséhez, hogy más tagállamokban mennyire tartják tiszteletben az alapvető jogokat, és hogy egy menedékkérő milyen tényleges veszélynek lenne kitéve a felelős

4 A C-411/10. sz. *N. S.* és a C-493/10. sz. *M. E. és társai egyesített ügyek.*

5 2011. december 21-i ítélet.

államnak való átadása esetén. Ezen eszközök közé tartoznak különösen a nemzetközi nem kormányzati szervezetek, illetve az Egyesült Nemzetek Menekültügyi Főbiztoságának jelentései.

A felelős tagállam meghatározása

A Bíróság egy Németországban menedékjogot kérő és az unió területére szintén Görögországban belépő iráni állampolgár ügyében meghozott ítéletében⁶ pontosította azon tagállam lehetőségeit és kötelezettségeit, amely az alapvető jogok megsértésének veszélye miatt úgy dönt, hogy egy menedékkérőt nem küld vissza a kérelmének a megvizsgálásáért felelős tagállamba. A Bíróság emlékeztetett arra, hogy a rendelet bármely tagállamnak lehetővé teszi egy menedékjog iránti kérelem megvizsgálását akkor is, ha egyébként visszaküldhetné a kérelmezőt egy másik tagállamba. A Bíróság ezzel kapcsolatban kimondta, hogy olyan esetekben, amikor az érintett tagállam nem kíván élni e lehetőséggel, ugyanakkor a menekültügyi eljárások hiányosságai miatt visszaküldeni sem tudja a kérelmezőt, e tagállam alapesetben nem köteles maga elbírálni a kérelmet. Ilyenkor viszont meg kell vizsgálnia azt, hogy a rendelet valamely más joghatósági rendelkezése alapján meg lehet-e határozni felelősként egy másik tagállamot a menedékjog iránti kérelem megvizsgálására. Ha nem sikerül ily módon meghatározni egy felelős tagállamot, úgy az a tagállam lesz köteles a menedékjog tárgyában dönteni, amelynél először nyújtottak be erre vonatkozó kérelmet.

A Bíróság azonban hangsúlyozta: a felelős tagállamnak a rendelet más joghatósági szabályai alapján való keresését végző tagállamnak ügyelnie kell arra, hogy a kérelmező helyzetét ne súlyosbítsa a felelős állam meghatározására irányuló, aránytalanul hosszú ideig tartó eljárással. Ez szükség esetén akár azzal a kötelezettséggel is járhat, hogy a keresést végző tagállamnak magának kell a kérelmet megvizsgálnia.

A menedékkérők emberhez méltó ellátása

A Bíróság az utóbbi időben nemcsak a menedékjog iránti kérelem elbírálásáért felelős tagállam kijelölésének kérdésével, hanem a kérelem elbírálásának időtartama alatt az érintetteknek nyújtandó ellátások feltételeivel is foglalkozott. Egy uniós irányelv⁷ ugyanis meghatározza, hogy milyen körülményeket kell biztosítani a menedékkérőknek, és előírja, hogy számukra megfelelő lakhatást, egészségügyi ellátást, étkezést és ruházatot kell nyújtani természetben vagy pénzügyi támogatás folyósításával.

Egy Franciaországból érkezett ügyben⁸ a Bíróságnak azon nemzeti jogszabálynak az említett irányelvvel való összhangjáról kellett döntenie, amelynek alapján a kérelmük elbírálásáért felelős tagállamba való átküldésükre váró menedékkérők nem

6 A C-4/11. sz. *Puid-ügyben* 2013. november 14-én meghozott ítélet.

7 A menedékkérők befogadása minimumszabályainak megállapításáról szóló, 2003. január 27-i 2003/9/EK tanácsi irányelv (HL L 31., 18. o.; magyar nyelvű különkiadás 19. fejezet, 6. kötet, 101. o.).

8 A C-179/11. sz. *Cimade és Gisti ügyben* 2012. szeptember 27-én meghozott ítélet.

jogosultak azon ellátásokra, amelyeket a Franciaország által elbírálható kérelmeket benyújtott menedékkérők megkapnak. Ez a szabályozás a többnyire amúgy is nincstelenül érkező menedékkérők egy csoportját lényegében teljes nélkülözésnek teszi ki addig, amíg vissza nem kerülnek a kérelmük megvizsgálására joghatósággal rendelkező országba.

A Bíróság a kérdéses szabályozásról meg is állapította, hogy az ellentétes az uniós joggal, mivel az irányelv minden menedékkérő vonatkozásában előírja, hogy a szükséges ellátási feltételek biztosítva legyenek számukra. Az irányelv ugyanis a létfenntartáshoz szükséges ellátások tekintetében nem tesz különbséget a menedékkérők között aszerint, hogy mely tagállam felelős a kérelmük elbírálásáért. Ráadásul a más tagállamba átküldésre váró menedékkérők is jogszerűen tartózkodnak az átküldést fogadó ország területén, hiszen az uniós menekültügyi szabályok kifejezetten így rendelkeznek az olyan esetekre, amikor a menedékjog iránti kérelmet nem az annak elbírálására felelős tagállamnál nyújtották be. A Bíróság azt is kifejtette, hogy a tagállamok a menedékjog iránti kérelem benyújtásának időpontjától fogva, majd a felelős tagállam azonosítására irányuló eljárás teljes időtartama alatt, egészen a kérelmezőnek a felelős tagállamba való átszállításáig kötelesek az ellátásokat biztosítani. Ezen ellátások csak abban az esetben korlátozhatóak vagy szüntethetőek meg a felelős tagállamba történő átküldés előtt, ha a menedékkérő nem tartja tiszteletben az érintett tagállam által a menekültek befogadásának tekintetében elfogadott szabályokat (például ha a kérelmező nem jelenik meg a kérelmének a tárgyában kitűzött személyes meghallgatásokon).

Egy egészen friss ítéletében⁹ pedig a Bíróság pontosította a tagállamok kötelezettségeit a menedékkérők elszállásolásának terén. A már említett uniós irányelv ugyanis választási lehetőséget ad a tagállamoknak a tekintetben, hogy maguk nyújtanak szállást a kérelmezőknek, vagy anyagi eszközöket bocsátanak a rendelkezésükre ahhoz, hogy ők maguk találhassanak szállást. Az ügyben érintett család, miután a belga hatóságoktól megkapta a lakhatásuk költségeinek fedezéséül szolgáló pénzt, azt tapasztalta, hogy a csupán csekély összegű támogatásból nincs esélyük a lakáspiacon szállást bérelni. A család ezután bírósági úton próbálta kikényszeríteni azt, hogy olyan esetekben, amikor az elszállásolásukra az uniós jog alapján köteles állam nem nyújt maga szálláslehetőséget, hanem a lakhatás megoldásának érdekében pénzt folyósít, a nyújtott pénzüsszeg olyan nagyságú legyen, amelyből a helyi lakáspiacon ténylegesen bérelhető lakás.

A belga bíróságok megkeresésére eljáró Bíróság úgy találta, hogy az irányelv alapján nyújtott pénzügyi támogatásnak emberhez méltó életszínvonalat kell lehetővé tennie, és elegendőnek kell lennie többek között a menedékkérő létfenntartásának és megfelelő egészségi állapotának biztosításához. Emellett a tagállamoknak úgy kell kialakítaniuk a befogadásra vonatkozó feltételeket, hogy azok lehetővé tegyék a menedékkérők olyan különleges körülményeinek figyelembevételét, mint a család egysé-

⁹ A C-79/13. sz. *Saciri és társai ügyben* 2014. február 27-én meghozott ítélet.

gének megőrzése és a gyermekek mindenk felett álló érdekének tiszteletben tartása. Így különösen a támogatás összegének olyan nagyságúnak kell lennie, hogy biztosítsa a kiskorú gyermekeknek a szüleikkel együtt történő elszállásolását. Amennyiben pedig a menedékkérő tartózkodási helye szerinti tagállam nem kínál fel maga megfelelő szálláslehetőséget, úgy az ehelyett nyújtott pénzbeli támogatásnak elegendőnek kell lennie arra, hogy az érintett a lakáspiacon találhasson szállást. Természetesen arra nincs lehetőség, hogy a menedékkérő személyes kényelmi szempontjai szerint döntsön arról, hogy milyen lakásra van szüksége.

Zárszó

A most feldolgozottakon kívül jó pár, menedéjjoggal kapcsolatos, de más jellegű ügygel is foglalkozott a Bíróság a közelmúltban.¹⁰ Ezen ügyekben nem a menedékkérők befogadási körülményeit kellett megvizsgálni, hanem azt, hogy az érintett személyek egyáltalán üldöztetésnek vannak-e kitéve, és jogosultak-e a védelemre. Érdekességük és fontosságuk miatt elképzelhető, hogy egy későbbi lapszámban ezek szintén témául szolgálnak.

10 A legérdekesebbek ezek közül talán azon afrikai homoszexuális menedékkérők ügyei (C-199/12, C-200/12 és C-201/12), akik hazájukban szexuális irányultságuk miatt voltak üldöztetésnek kitéve.