

Az alapvető jogok védelmével kapcsolatos kérdések a menekültügyi eljárásokban: két jogeset az Európai Bíróság 2016. évi ítélkezési gyakorlatából

LEHÓCZKI BALÁZS

Protection of Fundamental Rights in the area of Asylum: Two Cases from the Court of Justice's 2016 Case-law

Asylum is still one of the EU's current top policy areas, which not only has an important political, economic and social impact but is also closely linked with the protection of fundamental rights. The author of this article has already analysed several times in this review's columns the landmark decisions of the Court of Justice in which the EU judges examined, in the light of the fundamental rights, the EU norms on the grant of asylum as well as the procedures necessary for the purpose of applying these norms.

In this article, the two most important 2016 rulings of the Court of Justice in the area of asylum are analysed from the perspective of fundamental rights. In C-601/15 PPU J.N., the Court ruled that EU law allows an asylum seeker to be detained when the protection of national security or public order so requires. In joined cases C-443/14 & C-444/14 Alo & Osso, the Court set out that a place-of-residence condition may be imposed on beneficiaries of subsidiary protection if they face greater integration difficulties than other non-EU citizens who are legally resident in the Member State that has granted such protection.

Bevezetés

A menekültügy továbbra is az Európai Uniót érintő egyik legfontosabb aktuálpolitikai téma, amelynek nemcsak a politikai, gazdasági és társadalmi vonatkozásai jelentősek, hanem az alapjogvédelemmel kapcsolatos vetületei is említésre méltóak. A jelen sorok szerzője is már több alkalommal adott helyzetértékelést az *Acta Humana* hasábjain az Európai Bíróságnak azon legfontosabb döntéseiről, amelyekben a luxembourgi székhelyű testület bírái a menekültstátusz megadását szabályozó uniós normákat és az ezek alkalmazásához elengedhetetlen eljárásokat értékelték alapjogi szempontból.

A 2014-es év első lapszámában megjelent cikkem általánosságban foglalkozott az alapjogok védelmével a menekültügyi eljárásokban. A cikkben megemlítettem, hogy a tagállamok nem küldhetnek vissza menedékkérőket egy olyan másik tagállamba, amely ugyan az uniós jog alapján köteles lenne a menedékkérelmek iránti kérelem elbírálá-

sára, de amelyben a menekültügyi eljárások során nem tartják tiszteletben az alapvető jogokat. Azt is megvizsgáltam, hogy egy ilyen helyzetben milyen kötelezettségek hárulnak arra a tagállamra, amely arra a következtetésre jut, hogy nem küldheti vissza a menedékkérőt az uniós jog alapján eljárni köteles másik tagállamba. Áttekintettem továbbá a Bíróságnak a menekültek ellátásának és elszállásolásának minőségével kapcsolatban tett megállapításait.

A 2014-es negyedik lapszámban publikált írásomban az Európai Bíróságnak az üldöztetés azon okaival kapcsolatos legfrissebb döntéseit elemeztem, amelyek sikerrel hivatkozhatóak egy menekültügyi eljárásban. A vallási okból történő üldöztetéssel összefüggésben a pakisztáni *ahmadiyya* közösség tagjaival szembeni erőszakos fellépések menekültügyi vonatkozásait ismertettem, míg a szexuális orientáción alapuló üldöztetés a homoszexuális irányultságú személyekkel szemben elsősorban Afrika egyes országaiban alkalmazott megtorló intézkedések okán került az EU menekültpolitikájának a látókörébe.

A legutóbbi lapszámban pedig az unió területén való jogellenes tartózkodás vagy az oda irányuló jogellenes beutazás szabadságvesztéssel történő szankcionálásának feltételeit vizsgáltam, ami ugyan nem kapcsolódik közvetlenül a menekültpolitikához, de mivel mindkét terület a tágabb értelemben vett migráció kérdéskörét érinti, így attól nem is választható el teljesen.

A jelen cikkben az Európai Bíróság 2016-ban a menedékjog területén hozott két legfontosabb döntését fogom elemezni mind a menekültpolitika, mind pedig az alapvető jogok szempontjából. Ennek során először a menekültek őrizetbe vétele megengedhetőségének lehetőségét, majd pedig a nemzetközi védelemben részesülő személyeket megillető szabad mozgás joga és az integrációjuk elősegítésére irányuló intézkedések konfliktusának kérdését mutatom be.

A menekültek őrizetbe vétele megengedhetőségének lehetősége

J. N. 1995-ben nyújtotta be első menedékjogi kérelmét Hollandiában. Ezt 1996-ban elutasították. 2012-ben és 2013-ban J. N. újabb menedékjogi kérelmeket nyújtott be. 2014-ben a holland hatóságok elutasították e kérelmek közül az utóbbit, valamint J. N.-t az Európai Unió területének azonnali elhagyására kötelezték, és tíz évre szóló beutazási tilalmat rendeltek el vele szemben. Az e határozattal szemben indított keresetet a jogerős ítélet elutasította.

J. N.-nel szemben 1999 és 2015 között különböző bűncselekmények (többségében lopások) miatt huszonegy alkalommal szabtak ki pénz-, illetve szabadságvesztés-büntetést. J. N.-t legutóbb 2015-ben, lopás bűncselekményének elkövetése és a vele szemben elrendelt beutazási tilalom megsértése miatt tartóztatták le. Újabb szabadságvesztés-büntetésre ítélték, ezt követően pedig menedékkérőként őrizetbe vették. Miközben ugyanis a szabadságvesztés-büntetését töltötte, benyújtotta a menedékjog iránti negyedik kérelmét.

Az őrizetbe vételét elrendelő határozatot J. N. megtámadta a holland bíróságok előtt, az ügyet tárgyaló Raad van State (államtanács) pedig az esettel kapcsolatban kérdést terjesztett a Bíróság elé előzetes döntéshozatalra. A holland bíróság egészen pontosan arra a kérdésre várt választ, hogy az Emberi Jogok Európai Bíróságának a menedékkérők őrizetbe vételére vonatkozó ítélkezési gyakorlata fényében érvényes-e a nemzetközi védelmet kérelmezők befogadásának feltételeit szabályozó 2013/33/EU irányelv¹ azon rendelkezése, amely engedélyezi a menedékkérő őrizetbe vételét, amikor azt a nemzetbiztonság vagy a közrend védelme szükségessé teszi.

A Bíróság 2016. február 15-én meghozott ítéletében mindenekelőtt megállapította, hogy az irányelv által előírt őrizetbe vételi intézkedés ténylegesen az unió által elismert általános érdekű célkitűzésnek felel meg. Emlékeztetett arra, hogy a nemzetbiztonság és a közrend védelme hozzájárul mások jogainak és szabadságainak védelméhez is. E tekintetben az Európai Unió Alapjogi Chartája kifejti, hogy mindenkinek joga van nemcsak a szabadsághoz, hanem a személyi biztonsághoz is.

A Bíróság ezt követően azt vizsgálta, hogy az unió jogalkotó a kitűzött jogszerű célok elérésére alkalmas és ahhoz szükséges korlátokon belül maradt-e, és hogy tiszteletben tartotta-e a menedékkérő szabadsághoz való joga, valamint a nemzetbiztonság vagy a közrend védelméhez kapcsolódó követelmények közötti megfelelő egyensúlyt.

Tekintettel a szabadsághoz való jog jelentőségére, valamint azon beavatkozás súlyosságára, amelyet az őrizetbe vételi intézkedés jelent, a Bíróság hangsúlyozta, hogy az e jog gyakorlásával kapcsolatos korlátozásoknak a feltétlenül szükséges határokon belül kell maradniuk. Ezzel összefüggésben a Bíróság megállapította, hogy a menedékkérő őrizetbe vételének lehetősége azon feltételek összességének a betartásától függ, amelyek különösen az őrizet időtartamához kapcsolódnak (az őrizetnek a lehető legrövidebb ideig kell tartania).

A Bíróság emellett kiemelte, hogy azt a szigorú keretet, amely a hatáskörrel rendelkező nemzeti hatóságoknak az őrizetbe vétel elrendelésével összefüggésben elismert jogkörét behatárolja, a „nemzetbiztonság” és a „közrend” fogalmainak értelmezése is biztosítja.

E tekintetben a Bíróság úgy ítélte meg, hogy a „közrend” megzavarásának fogalma mindenképpen – a társadalmi rend megzavarásán túl, amelyet valamennyi jogsértés megvalósít – olyan valódi, közvetlen és kellően súlyos fenyegetés fennállását feltételezi, amely a társadalom valamely alapvető érdekére kihatással jár.

A „közbiztonság” fogalmát illetően a Bíróság ítélkezési gyakorlatából kitűnik, hogy e fogalom magában foglalja a tagállam belső és külső biztonságát. Következésképpen az alapvető állami intézmények és közszolgáltatások működésének veszélyeztetése, valamint a lakosság fennmaradása, akárcsak a külkapcsolatok vagy a népek békés együttélése súlyos megzavarásának a kockázata vagy a katonai érdekek veszélyeztetése hatással lehet a közbiztonságra.

1 Az Európai Parlament és a Tanács 2013/33/EU irányelve (2013. június 26.) a nemzetközi védelmet kérelmezők befogadására vonatkozó szabályok megállapításáról.

A Bíróság arra is rámutatott: az irányelv azzal, hogy felhatalmazza a tagállamokat a nemzetbiztonsággal vagy a közrenddel kapcsolatos indokok miatt őrizetbe vételi intézkedések foganatosítására, nem sérti az Emberi Jogok Európai Egyezménye által biztosított védelmi szintet, amely egyezmény lehetővé teszi olyan személy őrizetbe vételét, akivel szemben kiutasítási eljárás „van folyamatban”.

Következésképpen a Bíróság megállapította, hogy nem kérdőjelezhető meg az irányelv azon rendelkezésének az érvényessége, amely a nemzetbiztonság vagy a közrend védelme érdekében engedélyezi a menedékkérő olyan őrizetbe vételét, amelynek hatálya az arányosság követelményeinek teljesítése érdekében szigorúan körülhatárolt.

A Raad van State egyébként jelezte a Bíróságnak, hogy a saját ítélkezési gyakorlata értelmében menedéjog iránti kérelemnek a kiutasítási eljárás hatálya alatt álló személy általi benyújtása azzal a hatással jár, hogy a korábbi kiutasítási határozatot hatálytalanná teszi. E tekintetben a Bíróság hangsúlyozza, hogy a jogellenesen az unió területén tartózkodó nem uniós polgárok visszatérését szabályozó 2008/115/EK irányelv² hatékony érvényesülése mindenképpen megköveteli, hogy az olyan megindított eljárást, amely az adott esetben beutazási tilalommal járó kiutasítási határozatot eredményezte, folytatni lehessen abban a szakaszban, ahol azt a nemzetközi védelem iránti kérelem benyújtása miatt felfüggesztették, amennyiben ezt a kérelmet első fokon elutasították. A tagállamok ugyanis nem veszélyeztethetik az ezen irányelv által kitűzött cél megvalósítását, vagyis a jogellenesen itt tartózkodó harmadik országbeli állampolgárok hatékony visszatérési és hazatelepülési politikájának a megvalósítását.

A nemzetközi védelemben részesülő személyeket megillető szabad mozgás joga és az integrációjuk elősegítésére irányuló intézkedések konfliktusa

A 2011/95. számú ún. kvalifikációs irányelv³ értelmében a tagállamok saját területükön az ott jogszerűen tartózkodó más nem uniós polgárokra vonatkozókkal azonos feltételek mellett engedélyezik az általuk kiegészítő védelemben részesített személyek szabad mozgását. Kiegészítő védelemben azok a nem uniós polgárok részesülhetnek, akik, bár nem minősülnek menekültnek, megalapozott okokból nemzetközi védelmet igényelnek.

A német jog előírása szerint a kiegészítő védelemben és szociális ellátásokban részesülő személyek tartózkodása a lakóhely meghatározott helyen való létesítésére vonatkozó kötelezettséghez kötött (a továbbiakban: lakóhelyre vonatkozó kötelezettség). E kötelezettség egyrészt arra irányulhat, hogy biztosítsák ezen ellátások terhének a hatáskörrel rendelkező különböző intézmények közötti arányos megosztását. Más-

2 Az Európai Parlament és a Tanács 2008/115/EK irányelve (2008. december 16.) a harmadik országok illegálisan tartózkodó állampolgárainak visszatérésével kapcsolatban a tagállamokban használt közös normákról és eljárásokról.

3 Az Európai Parlament és a Tanács 2011/95/EU irányelve (2011. december 13.) 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.

részt célja lehet, hogy elősegítse a nem uniós polgárok német társadalomba történő integrációját.

Ibrahim Alo és Amira Osso szír állampolgárok, akik 1998-ban, illetve 2001-ben érkeztek Németországba, és ott kiegészítő védelemben részesültek. Emellett lakóhelyre vonatkozó kötelezettséget állapítottak meg velük szemben, amelyet a német bíróságok előtt vitattak (a C-443/14. és C-444/14. számú Alo és Osso egyesített ügyek). Ezzel kapcsolatban a jogvitában eljáró német szövetségi közigazgatási bíróság azzal a kérdéssel fordult a Bírósághoz, hogy a lakóhelyre vonatkozó kötelezettség összeegyeztethető-e az irányelvvel.

2016. március 1-jei ítéletében a Bíróság először is megállapította: az irányelv előírja a tagállamok számára, hogy az általuk kiegészítő védelemben részesített személyek számára ne csak a területükön való szabad mozgás, hanem a lakóhelyük e területen való megválasztásának lehetőségét is biztosítsák. Következésképpen az e személyekre megállapított, lakóhelyre vonatkozó kötelezettség az irányelvben biztosított szabad mozgás korlátozását jelenti. Amennyiben e kötelezettség kizárólag a kiegészítő védelemben és szociális ellátásokban részesülő személyekre vonatkozik, úgy az egyúttal korlátozza e személyeknek az uniós jog által biztosított szociális támogatásban való részesülését.

Ebben az összefüggésben a Bíróság hangsúlyozta, hogy a kiegészítő védelemben részesülő személyekre a tartózkodási helyük megválasztásában főszabály szerint nem vonatkozhat az érintett tagállam területén jogszerűen tartózkodó nem uniós polgárokra alkalmazandónál szigorúbb rendszer, illetve a szociális támogatásra való jogosultságban az e tagállam állampolgárait alkalmazandónál szigorúbb rendszer.

Mindazonáltal a Bíróság úgy vélte, hogy előírható lakóhelyre vonatkozó kötelezettség kizárólag a kiegészítő védelemben részesülő személyekre, amennyiben a szóban forgó nemzeti szabályozás által elérni kívánt célkitűzésben nincsenek objektíve összehasonlítható helyzetben az érintett tagállamban jogszerűen tartózkodó nem uniós polgárokkal vagy ezen állam állampolgáraival.

Ezzel kapcsolatban a Bíróság elismerte, hogy a szociális ellátásokban részesülő személyek helyváltoztatása vagy valamely tagállam területén való egyenlőtlen koncentrálódása az ezen ellátások folyósításából fakadó pénzügyi tehernek a hatáskörrel rendelkező különböző intézmények közötti aránytalan megoszlását vonhatja maga után. Ugyanakkor a terhek ilyen egyenlőtlen megoszlása nem kifejezetten kapcsolódik ahhoz, hogy a kiegészítő védelemben és szociális ellátásokban részesülő személyek adott esetben milyen státusszal rendelkeznek. E körülmények között az irányelvvel ellentétes a kizárólag a kiegészítő védelemben részesülő személyekre megállapított, lakóhelyre vonatkozó kötelezettség, amelynek célja a szóban forgó ellátások folyósításából fakadó terhek arányos megosztása.

Ezzel szemben a Bíróság rámutatott arra, hogy a német bíróság feladata annak megvizsgálása, hogy a kiegészítő védelemben és szociális ellátásban részesülő személyek fokozott integrációs nehézségekkel szembesülnek-e a Németországban jogszerűen tartózkodó és szociális támogatásban részesülő más, nem uniós polgárokhoz

képest. Amennyiben a személyek e két kategóriája nincs összehasonlítható helyzetben a nem uniós polgárok németországi integrációjának elősegítésére irányuló célkitűzésben, úgy nem ellentétes az irányelvvel, ha a kiegészítő védelemben részesülő személyeknél lakóhelyre vonatkozó kötelezettséget állapítanak meg az integrációjuk elősegítése céljából, még ha ez a kötelezettség nem is alkalmazandó a Németországban jogszerűen tartózkodó más, nem uniós polgárokra.

Zárszó

Jelenleg is több, nagy horderejű olyan ügy van a Bíróság előtt, amelyekben a menedékkérők alapjogainak tiszteletben tartása áll a vizsgálat középpontjában. Ezek közül a legizgalmasabb talán a Szegedi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság által kezdeményezett C-473/16. sz. F ügy, amelyben a magyar bíróság azt kérdezi a Bíróságtól, hogy a C-148/13–C-150/13. sz. A, B, C egyesített ügyekben 2014-ben hozott ítélet fényében, amelyben az uniós bírák megtiltották a nemzeti hatóságok számára, hogy a magukat homoszexuális irányultságúnak valló menedékkérőkön az állításuk valóságtartalmának ellenőrzésére szolgáló tesztek végezzenek, vizsgálható-e pszichológiai módszerekkel a menedékkérők nemi orientációja.