

A nemzetközi védelemben részesülő személyek joga a megfelelő szintű ellátásra

LEHÓCZKI BALÁZS

The Right of Beneficiaries of International Protection to Adequate Living Conditions and Social Benefits

In a series of recent cases (Case C-163/17 Jawo and Joined Cases C-297/17, C-318/17 Ibrahim, C-319/17 Sharqawi and Others and C-438/17 Magamadov) the Court of Justice was asked to answer the question of whether the transfer of an applicant for international protection to the Member State that is responsible for processing his application under the Dublin III Regulation [Regulation (EU) No. 604/2013] or that has previously granted him such a protection should be excluded where the adequate living conditions of beneficiaries of international protection cannot be guaranteed in that Member State and/or the subsistence allowance provided to these beneficiaries by that Member State is markedly inferior to that available in other Member States.

By judgments of 19 March 2019 in the aforementioned cases, the Court ruled that such an applicant can be transferred to the Member State in question unless the expected living conditions in that Member State of those granted international protection would expose him to a situation of extreme material poverty, contrary to the prohibition of inhuman or degrading treatment. However, the Court stressed that inadequacies in the social system of the Member State concerned do not warrant, in and of themselves, the conclusion that there is a risk of such treatment.

Likewise, the Court set out that the mere fact that social protection and/or living conditions provided by a Member State to beneficiaries of international protection are more favourable than those available in the Member State that is normally responsible for a given applicant under the Dublin III Regulation or that has already granted this applicant such a protection cannot be considered as suggesting that the applicant concerned would be exposed, in the event of transfer to the latter Member State, to a real risk of inhuman or degrading treatment.

A Bíróságnak a közelmúltban több, Németországból érkezett ügyben¹ arról kellett határoznia, hogy meg kell-e tagadni a nemzetközi védelmet kérelmező személynek a kérelme elbírálásáért a Dublin III rendelet² alapján felelős tagállamnak vagy azon tagállamnak való átadását, amely a kérelmező számára e védelmet korábban már biztosította, olyan esetekben, amikor e tagállamokban nem garantáltak a nemzetközi védelemben részesülő személyek megfelelő életkörülményei, és/vagy az e személyeknek a szóban forgó tagállamok által nyújtott ellátások összege jóval alacsonyabb, mint a más tagállamokban elérhető ellátások összege.

Az említett ügyekben 2019. március 19-én meghozott ítéleteiben a Bíróság megállapította, hogy a nemzetközi védelmet kérelmező személyek átadhatók a kérdéses tagállamoknak, kivéve ha e személyek előre látható életkörülményeik miatt ott az embertelen vagy megalázó bánásmód tilalmával ellentétes súlyos anyagi nélkülözéssel szembesülnének. A Bíróság azonban hangsúlyozta, hogy az érintett tagállam szociális rendszerének hiányosságai önmagukban az ilyen bánásmód veszélyének fennállására való következtetést nem teszik lehetővé.

Hasonlóképpen, a Bíróság kimondta, hogy az a pusztán tény, hogy a szociális védelem és/vagy az életkörülmények az új nemzetközi védelem iránti kérelem benyújtásának helye szerinti tagállamban kedvezőbbek, mint a Dublin III rendelet szerint felelős tagállamban vagy az ilyen védelmet már biztosító tagállamban, nem erősítheti meg azt a következtetést, hogy az érintett személy az ez utóbbi tagállamoknak való átadás esetén az embertelen vagy megalázó bánásmód tényleges veszélyének lenne kitéve.

Bevezetés

A Dublin III rendelet³ értelmében a tagállamok valamelyikébe közvetlenül az unió területén kívülről, szabálytalan határátlépés útján érkező és ezt követően az unió területén nemzetközi védelemért forduló személy kérelmének elbírálásáért a tiltott határátlépés helye szerinti tagállam a felelős.

Mindez első ránézésre annyit jelent, hogy – a nemzetközi védelem iránti kérelmet benyújtó személyek a tagállamok közötti elosztását biztosítani hivatott hatékony mechanizmus hiányában – az unió külső határainak szabálytalan átlépése által leginkább érintett dél- és kelet-közép-európai államokra vár egyrészt az ilyen kérelmek elbírálása, másrészt pedig a nemzetközi védelemben részesített személyekről való megfelelő gondoskodás. Az, hogy a gyakorlatban mégis nagy számmal nyújtanak be és bírálják el ilyen kérelmeket az unió az illegális határátlépésektől a leginkább súj-

1 A C-163/17. sz. Jawo-ügy, illetve a C-297/17. és a C-318/17. sz. Ibrahim, a C-319/17. sz. Sharqawi és társai, valamint a C-438/17. sz. Magamadov egyesített ügyek.

2 A 604/2013/EU rendelet.

3 A 604/2013/EU rendelet 13. cikkének (1) bekezdése.

tott külső határaitól távol fekvő tagállamokban is, és hogy ezekben a tagállamokban nagy számban élnek nemzetközi védelemben részesülő személyek, az jelentős részben a Dublin III rendelet egy különös rendelkezésének⁴ köszönhető.

E rendelkezés szerint ugyanis minden tagállam határozhat úgy, hogy megvizsgálja a hozzá benyújtott nemzetközi védelem iránti kérelmeket akkor is, ha azok megvizsgálásáért a Dublin III rendelet alapján nem felelős. Ez utóbbi szabály ugyanakkor csak mérlegelési lehetőséget biztosít a Dublin III rendelet szerint nem felelős tagállamoknak a szóban forgó kérelmek elbírálására, anélkül azonban, hogy e tagállamok kötelesek lennének átvenni a kérelmek megvizsgálásának feladatát a rendelet értelmében erre felelős tagállamtól.

Amennyiben a kérelmező a nemzetközi védelem iránti kérelmét egy olyan tagállamban nyújtja be, amely a Dublin III rendelet szerint nem felelős annak megvizsgálásáért, és e tagállam nem kíván élni az említett mérlegelési jogkörével, úgy a kérdéses tagállam kérheti a felelős tagállamtól a kérelmező átvételét és kérelmének megvizsgálását.⁵

Olyan esetekben, amikor a kérelmező részére valamely tagállam (a fent ismertetetteknek megfelelően főszabály szerint a kérelem megvizsgálásáért a rendelet alapján felelős tagállam) már nemzetközi védelmet biztosított, úgy az ugyanezen személy által egy másik tagállamban benyújtott, nemzetközi védelemre irányuló kérelem az Eljárási Irányelv⁶ értelmében elfogadhatatlannak minősíthető.

Az uniós jognak a nemzetközi védelemre vonatkozó e szabályait árnyalva az Európai Bíróság (a továbbiakban: Bíróság) azonban az N. S. és társai egyesített ügyekben 2011. december 21-én meghozott ítéletében⁷ kimondta, hogy a nemzetközi védelem iránti kérelmet benyújtó személyek nem adhatók át a Dublin III rendelet szerint felelős tagállamnak, amennyiben fennáll annak a veszélye, hogy ott a menekültügyi rendszer működésének zavarai miatt embertelen bánásmódnak lesznek kitéve. Ezzel kapcsolatban a Bíróság hangsúlyozta, hogy az uniós jog nem enged meg arra vonatkozó megdönthetetlen vélelmet, hogy a tagállamok tiszteletben tartják a nemzetközi védelmet kereső személyek számára biztosított alapvető jogokat.

Hasonlóképpen, a Bíróság a Szlovéniából érkezett C. K. és társai ügyben 2017. február 16-án kihirdetett ítéletével⁸ egy újabb kivételt engedett a Dublin III rendelet szerinti főszabály alól annak kimondásával, hogy egy különösen súlyos beteg menedékkérő a kérelme elbírálása céljából nem adható át egy másik tagállamnak, amennyiben az átadás az egészségi állapotának jelentős és vissza nem fordítható romlásával járna együtt.

4 A 604/2013/EU rendelet 17. cikkének (1) bekezdése.

5 A 604/2013/EU rendelet 21. cikke.

6 A 2013/32/EU irányelv (a továbbiakban: Eljárási Irányelv) 33. cikke.

7 A Bíróságnak a C-411/10. és C-493/10. sz. N. S. és társai egyesített ügyekben 2011. december 21-én meghozott ítélete.

8 A Bíróságnak a C-578/16 PPU. sz. C. K. és társai ügyben 2017. február 16-án hozott ítélete.

Mindezek után a közelmúltban a Bíróságnak több, Németországból érkezett ügyben arról kellett határoznia, hogy az Európai Unió Alapjogi Chartájával (a továbbiakban: Charta) ellentétes-e az, hogy valamely nemzetközi védelmet kérelmezőt a Dublin III rendelet alapján olyan tagállamnak adnak át, amely főszabály szerint felelős a kérelmének elbírálásáért, ha ez a kérelmező embertelen vagy megalázó bánásmód komoly veszélyének lenne ott kitéve azon előre látható életkörülmények miatt, amelyekkel nemzetközi védelemben részesülő személyként szembesülne (feltételezve, hogy ezt a védelmet biztosítják a részére).

Másrészről a német bíróságok arról is kikérték a Bíróság véleményét, hogy amennyiben a tagállamok élni kívánnak az Eljárási Irányelvben számukra biztosított azon lehetőséggel, miszerint a menedékjog iránti kérelmek elfogadhatatlanként elutasíthatók amiatt, hogy előzőleg egy másik tagállam a kérelmezőnek már nemzetközi védelmet biztosított, úgy a szóban forgó tagállamoknak figyelembe kell-e venniük azt a körülményt, hogy a nemzetközi védelmet már megadott tagállamban az e védelemben részesülőknek nyújtott ellátások összege adott esetben jóval alacsonyabb, mint az unió más tagállamaiban, különösen pedig az érintett személy ismételt benyújtott kérelmét vizsgáló tagállamban lenne.

A Bíróság elé utalt ügyek tényállása és az azokban felmerült jogi kérdések⁹

A nemzetközi védelem iránt kérelmet benyújtó személyek alapjogait állítólagosan sértő, illetve e védelem kedvezményezettjei szerint nem megfelelő színvonalú menekültügyi ellátások kérdéskörével kapcsolatban a közelmúltban öt ügy érkezett a Bírósághoz, amelyek a tartalmuk szerint két ügycsoportba sorolhatók.

A Jawo-ügy¹⁰ névadója, Abubacarr Jawo Gambiából származik, aki első menedékjog iránti kérelmét Olaszországban terjesztette elő, amelyet tengeri úton ért el. Miután folytatta tovább útját, Németországban egy másik menedékjog iránti kérelmet terjesztett elő. A német hatóságok mint elfogadhatatlant elutasították ezt a kérelmet, és elrendelték A. Jawo Olaszországba történő kiutasítását.

A kiutasítását elrendelő határozat jogszerűségét a baden-württembergi közigazgatási felsőbbíróság előtt vitató A. Jawo a keresetében különösen arra hivatkozott, hogy az Olaszországnak történő tervezett átadása jogellenes, mivel a menekültügyi eljárásnak, a kérelmezőkre vonatkozó befogadási feltételeknek, valamint a nemzetközi védelemben részesülő személyek életkörülményeinek ott rendszerszintű hiányosságai vannak.

A baden-württembergi közigazgatási felsőbbíróság ezzel összefüggésben azt kérte a Bíróságtól, hogy értelmezze a Dublin III rendeletet, valamint az embertelen vagy megalázó bánásmód tilalmát, amely a Chartában szerepel. A német bíróság hivatkozott a svájci menekültsegélyező szervezet 2016. augusztusi jelentésére, amely konkrét

9 A kérdéses ügyek ténybeli és jogi háttere, valamint a Bíróság ítéletei a Bíróság 33/19. sz. sajtóközleménye alapján kerülnek bemutatásra.

10 A C-163/17. sz. Jawo-ügy.

támpontokat tartalmaz ahhoz a következtetéshez, miszerint a nemzetközi védelemben részesülő személyeket Olaszországban annak veszélye fenyegeti, hogy a társadalom perifériájára szorulva hajléktalanná válnak, és a nélkülözés helyzetébe kerülnek. E jelentés szerint az olasz szociális rendszer nem kellően fejlett jellegét az olasz lakosságot illetően a családi szolidaritás kompenzálja, amely a nemzetközi védelemben részesülő személyeket nem illeti meg. Ez a jelentés hivatkozik továbbá az integrációs intézkedések hiányosságaira Olaszországban.

Az Ibrahim és társai ügyek¹¹ az Eljárási Irányelvbe foglalt azon lehetőséget érintik, miszerint a menedéjog iránti kérelmek elfogadhatatlanként elutasíthatók amikt, hogy előzőleg egy másik tagállam a kérelmezőnek kiegészítő védelmet biztosított. A kiegészítő védelem a nemzetközi védelem egy fajtája, amely azokat a személyeket illeti meg, akik a menekültstátuszra különösen az annak megadásához megkövetelt üldöztetés valamely elismert formája fennállásának hiánya miatt nem jogosultak, viszont védelemben részesítésük mégis indokolt, mivel őket a származási országukban olyan súlyos sérelem fenyegeti, mint a halálbüntetés kiszabása vagy végrehajtása, kínzás vagy embertelen, illetve megalázó bánásmód vagy büntetés alkalmazása, valamint a nemzetközi vagy belső fegyveres konfliktushelyzetekben felmerülő megkülönböztetés nélküli erőszak következtében az életüknek vagy testi épségüknek súlyos és egyedi veszélyeztetettsége.¹²

A kérdéses ügyekhez az azokat Luxembourgba utaló német szövetségi közigazgatási bíróság által fűzött tényállásleírásokból kiderül, hogy hontalan palesztinok részére, akik Szíriában tartózkodtak, kiegészítő védelmet biztosítottak Bulgáriában, valamint egy állítása szerint csecsen nemzetiségű orosz állampolgárnak ilyen védelmet nyújtottak Lengyelországban. Mivel az általuk később Németországban benyújtott új menedéjogi iránti kérelmeket elutasították, a német bíróságok előtt keresetet indítottak.

A palesztin hontalanokat érintő ügyekben a német szövetségi közigazgatási bíróság többek között azt kívánta megtudni a Bíróságtól, hogy a valamely kérelemnek elfogadhatatlanként történő elutasításával kapcsolatos lehetőség hatálytalanná válik-e, ha a kiegészítő védelemben részesülő személyek életkörülményeit az e védelmet biztosító tagállamban embertelen vagy megalázó bánásmódnak kell tekinteni. Hasonlóképpen, a német bíróság arra a kérdésre is választ várt, hogy e hatálytalanság beáll-e olyankor is, amikor a jogosultak a számukra védelmet nyújtó tagállamban a megélhetést biztosító semmilyen ellátásban nem részesülnek vagy a más tagállamokban biztosítottakhoz képest egyértelműen korlátozottabb terjedelemben részesülnek ilyen ellátásban, e tekintetben azonban az említett tagállam állampolgáraihoz képest nem kezelik őket eltérően.

11 A C-297/17. és a C-318/17. sz. Ibrahim, a C-319/17. sz. Sharqawi és társai, valamint a C-438/17. sz. Magamadov egyesített ügyek.

12 A 2011/95/EU irányelv 15. cikke.

A Bíróságnak a Jawo, valamint az Ibrahim és társai egyesített ügyekben hozott ítéletei

2019. március 19-én meghozott ítéleteiben a Bíróság emlékeztetett arra, hogy a közös európai menekültügyi rendszer keretében, amely a tagállamok közötti kölcsönös bizalom elvén alapul, vélemezni kell, hogy a valamely tagállam által a nemzetközi védelmet kérelmezők és a kiegészítő védelemben részesülő személyek számára biztosított bánásmód megfelel a Charta, a genfi egyezmény¹³ és az Emberi Jogok Európai Egyezménye követelményeinek.

Mindazonáltal a Bíróság hangsúlyozta, hogy – amint az az N. S. és társai egyesített ügyekben 2011. december 21-én kelt ítéletben megállapítást nyert (lásd fentebb) – nem zárható ki, hogy a gyakorlatban ez a rendszer egy adott tagállamban súlyos működési nehézségekkel szembesül, és így komoly veszélye áll fenn annak, hogy a nemzetközi védelmet kérelmezők e tagállamban alapvető jogaikkal, különösen pedig az embertelen vagy megalázó bánásmód abszolút tilalmával összeegyeztethetetlen bánásmódban részesülnek.

Ezért, ha az átadásra vonatkozó határozattal vagy az új nemzetközi védelem iránti kérelmet elfogadhatatlanként elutasító határozattal szembeni kereset tárgyában eljáró bíróság az embertelen vagy megalázó bánásmód veszélyének a másik tagállamban való fennállásának megállapításához a kérelmező által benyújtott bizonyítékokkal rendelkezik, e bíróságnak értékelni kell a rendszerszintű vagy általánossá vált, vagy bizonyos személyek csoportját érintő hiányosságok ténylegességét.

Mindazonáltal az ilyen hiányosságok csak akkor ellentétesek az embertelen vagy megalázó bánásmód tilalmával, ha a súlyosság különösen jelentős mértékét éri el, amely a szóban forgó adatok összességétől függ. Ezt a mértéket ennek alapján akkor éri el, ha a valamely tagállam hatóságai által tanúsított közöny azzal a következménnyel jár, hogy az állami támogatástól teljes mértékben függő személy – akaratától és személyes választásától függetlenül – súlyos anyagi nélkülözéssel szembesül, amelyben képtelen legalapvetőbb szükségleteit kielégíteni, mint például az étkezést, a tisztálkodást, valamint a lakhatást, és ez fizikai vagy lelki egészségének sérelmével vagy állapotának az emberi méltósággal összeegyeztethetetlen romlásával jár.

A jelentős nélkülözés vagy az életkörülmények jelentős romlása nem éri el ezt a mértéket, amennyiben azok nem járnak olyan súlyos anyagi nélkülözéssel, amely e személyt az embertelen vagy megalázó bánásmóddhoz hasonlíthatóan súlyos helyzetbe sodorja.

Továbbá az a körülmény, hogy a kiegészítő védelemben részesülő személyek a kérelmezőnek ilyen védelmet biztosító tagállamban nem részesülnek a megélhetést biztosító semmilyen ellátásban vagy a más tagállamokban biztosítottakhoz képest egyértelműen korlátozottabb terjedelemben részesülnek ilyen ellátásban, azonban az e tagállam állampolgáraihoz képest nem kezelik őket eltérően, csak akkor vezet-

13 A menekültek helyzetére vonatkozó 1951. évi genfi egyezmény.

het ahhoz a megállapításhoz, hogy ez a kérelmező az embertelen vagy megalázó bánásmód tényleges veszélyének lenne ott kitéve, ha az azzal a következménnyel járna, hogy a kérelmező különös kiszolgáltatottsága miatt – akaratától és személyes választásától függetlenül – súlyos anyagi nélkülözéssel szembesül.

Mindenesetre az a pusztá tény, hogy a szociális védelem és/vagy az életkörülmények az új nemzetközi védelem iránti kérelem benyújtásának helye szerinti tagállamban kedvezőbbek, mint a főszabály szerint felelős tagállamban vagy a kiegészítő védelmet már biztosító tagállamban, nem erősítheti meg azt a következtetést, hogy az érintett személy az ez utóbbi tagállamnak való átadás esetén az embertelen vagy megalázó bánásmód tényleges veszélyének lenne kitéve.

A Bíróság ezért arra a következtetésre jutott, hogy az uniós joggal nem ellentétes az, hogy valamely nemzetközi védelmet kérelmezőt a felelős tagállamnak adnak át, vagy hogy a menekültjogállás biztosítása iránti kérelmet elfogadhatatlanként elutasítják azzal az indokkal, hogy a kérelmezőnek egy másik tagállam már biztosított kiegészítő védelmet, kivéve ha megállapításra kerül, hogy a kérelmező e másik tagállamban – akaratától és személyes választásától függetlenül – súlyos anyagi nélkülözéssel szembesül.

Az Ibrahim és társai egyesített ügyekben a Bíróság egy további, a nemzetközi védelemben részesülő személyeket megillető ellátások minőségének problematikájához közvetlenül nem kapcsolódó, de az uniós menekültügyi rendszer egészének működését érintő kérdésben is döntést hozott, nevezetesen abban, hogy sérelmezheti-e a nemzetközi védelem kérelmezője valamely tagállamban a kérelme megvizsgálásáért felelős másik tagállam azon döntését, miszerint e kérelmező menekültstátuszban nem, hanem csupán kiegészítő védelemben részesíthető. Ezzel kapcsolatban a Bíróság pontosította, hogy az a tény, hogy a nemzetközi védelmet kérelmezőnek kiegészítő védelmet biztosító tagállam tényleges vizsgálat nélkül rendszeresen megtagadja a menekültjogállás biztosítását, nem akadályozza a többi tagállamot abban, hogy elfogadhatatlanként elutasítsák az érintett által hozzájuk benyújtott új kérelmet. Ebben az esetben a kiegészítő védelmet biztosító tagállam feladata átvenni a menekültjogállás biztosítása iránti eljárást. Kizárólag ugyanis akkor biztosítható adott esetben a kiegészítő védelem a nemzetközi védelmet kérelmező számára, ha egyedi értékelést követően megállapítják, hogy a kérelmező nem teljesíti a menekültjogállás biztosításához szükséges feltételeket. A Bíróság ezzel egyértelműen kizárta annak a lehetőségét, hogy a nemzetközi védelemben részesülni kívánó személyek a kérelmük megvizsgálásáért felelős tagállam azon döntését, hogy a kérelmezőnek menekültként vagy a kiegészítő védelem kedvezményezettjeként biztosítható-e védelem, más tagállamok hatóságai előtt vitassák és próbálják megváltoztatni.

Zárszó

Az, hogy egy menedékkérő egy olyan országban kíván nemzetközi védelemben részesülni, ahol az ilyen védelemhez magas színvonalú és viszonylag bőkezű szociális ellátási rendszer is kapcsolódik, emberi szempontból teljesen érthető hozzáállás. A genfi egyezményen alapuló nemzetközi menekültügyi rendszer, amely értelemszerűen az uniós menekültügyi rendszer kialakításánál is zsinórmértékül szolgált, célja azonban nem a menekülésre kényszerült személyek minél magasabb szintű ellátásának biztosítása, hanem az, hogy e személyek az őket fenyegető konfliktusok lezárásáig biztonságos helyen tartózkodhassanak és ott emberhez méltó életet élhessenek.

A Bíróságnak a jelen cikkben ismertetett ügyekben meghozott ítéletei is megerősítik és támogatják a nemzetközi és az uniós jogon alapuló menekültügyi rendszerek e célkitűzéseit, hiszen egyrésztől minden esetben biztosítják, hogy a világos kritériumok alapján meghatározott felelős tagállam gondoskodjon az arra rászorultak fizikai és jogi védelméről, valamint számukra az emberhez méltó élethez szükséges pénzbeli és természetbeni ellátások nyújtásáról. Másrésztől a szóban forgó ítéletek a felelős tagállam menekültügyi rendszere működésének hiányosságai miatt az embertelen és megalázó bánásmód elszenvetésével fenyegető nélkülözésben élő vagy az annak veszélyének kitett menedékkérők, menekültek és egyéb oltalmazottak adott esetben a Dublin III rendelet és az Eljárási Irányelv főszabályával szembemenő védelmezésére utasítják a tagállamokat. A Bíróság ugyanakkor világossá tette azt is, hogy a főszabályoktól való eltérés csak kellően indokolt esetekben lehetséges, amelyek nem foglalják magukban azt a körülményt, hogy a felelős tagállam által a nemzetközi védelem kedvezményezettjei számára nyújtott ellátásnál más tagállamok magasabb összegű ellátást tesznek elérhetővé.