

Debreceni Egyetem – Állam- és Jogtudományi Kar

A menedékjog szociális tartalma

(OTDK dolgozat)

Budapest, 2014. december 1.

Konzulens: Dr. Tóth Gábor Attila

Szabó Attila

Tartalomjegyzék

Bevezetés.....	3
I. Alapfogalmak és nemzetközi normák.....	3
I.1. Alapfogalmak.....	3
I.2. A Genfi Egyezmény.....	5
I.3. Az Emberi Jogok Európai Egyezménye	8
I.4. Az Európai Unió joga	8
II. A magyar jogszabályok bemutatása és kritikája.....	11
II.1. Az Alaptörvény.....	11
II.2. A 2007. évi LXXX. törvény és a hozzá tartozó végrehajtási rendelet.....	12
II.3. Az alanyi kör speciális helyzete.....	16
III. A strasbourgi gyakorlat	20
III.1. Az M.S.S. kontra Belgium és Görögország ügy ismertetése.....	20
III.2. Az M.S.S. v. Belgium és Görögország ügy tanulságai.....	24
III.3. Oršuš és mások kontra Horvátország	27
III.4. Müslim kontra Törökország	30
III.5. A strasbourgi gyakorlat összefoglalása	32
IV. A német joggyakorlat	33
IV.1. A német Alkotmánybíróság döntése	33
IV.2. A német közigazgatási bíróságok két esete.....	35
V. Következtetések.....	36
Felhasznált jogesetek.....	38
Felhasznált irodalom	38

Bevezetés

A menedékjoggal foglalkozó szakirodalom legnagyobb részét a menedékjogi eljárással (a státus megállapításával és a menedékkérők körülményeivel) foglalkozik. Ámde az odaítélésen túl, illetve azt követően a jogintézménynek van tartalmi oldala is. Dolgozatomban a menedékjog tartalmi, szociális oldalát mutatom be elméleti kategóriák és jogesetek összehasonlító felhasználásával. Az első fejezetben ismertetem az alapfogalmakat és a főbb nemzetközi jogi normákat, a második fejezetben a magyar alkotmányos és törvényi szabályozást tekintem át, a harmadik fejezetben az Emberi Jogok Európai Bíróságának esetjogát vizsgálom, a negyedik fejezetben a német alkotmányjogi gyakorlatból három döntést tárgyalok. A dolgozatban rámutatok arra is, hogy vannak alapjogi szempontból aggályos kérdések hazánkban a menekültek ellátásának és integrációjának szabályozásával kapcsolatban. Fő állításom az, hogy a menedékjog tartalmi oldalának szerves része egy minimális szociális gondoskodás. Ennek hiányában olyan léthelyzetek jöhetnek létre, melyek embertelen bánásmódnak vagy általánosabban: az emberi méltóság sérelmének minősülhetnek.

I. Alapfogalmak és nemzetközi normák

I.1. Alapfogalmak

A menekültügy alapfogalmait széles szakmai konszenzus övezi, és ez tükröződik a viszonylag ellentmondás mentes jogi normákban is. Az alábbiakban azokat a kategóriákat ismertetem felsorolásszerűen, melyeket a dolgozatban visszatérően használok.¹

Menekült az akinek, Magyarország - ha sem származási országa, sem más ország nem nyújt számára védelmet - kérelemre menedékjogot biztosít. Csak olyan nem magyar állampolgárról lehet szó, akit hazájában vagy a szokásos tartózkodási helye szerinti országban faji, nemzeti hovatartozása, meghatározott társadalmi csoporthoz tartozása, vallási, illetve politikai meggyőződése miatt üldöznek, vagy az üldöztetéstől való félelme megalapozott. Az üldözéstől való megalapozott félelem alapulhat olyan eseményeken is,

¹A menekültügyi rendszer részletes áttekintéséhez lásd NAGY Boldizsár: *A menekültek védelmének lehetséges indokairól*, Fundamentum, 2013/2, 5-20.; AMBRUS Ágnes: *Menedékjog és Magyarország – Az ENSZ Menekültügyi Főbiztosság szemszögéből*, Fundamentum, 2013/2, 10-12.; *Menekültek a migrációs stratégiában*, Kerekasztal beszélgetés, Fundamentum, 2013/2, 39-51.

amelyek azt követően következtek be, hogy a külföldi a származási országát elhagyta, vagy a külföldi olyan tevékenységén, amelyet a származási országa elhagyását követően fejtett ki. Az ismételt kérelmet benyújtó menedékkérő nem ismerhető el menekültként, amennyiben az üldöztetés veszélye olyan körülményeken alapul, amelyeket a származási ország elhagyását követően a kérelmező maga idézett elő, és a kérelem elutasítása nem ütközik a Genfi Egyezménybe.² Laikusok gyakran nevezik menekültnek az összes migránst, ez viszont hiba. A menekültek mindig üldözésnek vannak kitéve a hazájukban, míg az egyéb jogcímen tartózkodók valamilyen megfontolt döntés alapján hagyják el a származási országukat. Általában vállalkozni, tanulmányokat folytatni, munkát vállalni vagy családi életet élni érkeznek hazánkba.

Menedékkérő az a személy, aki már szóban vagy írásban kifejezte szándékát a menekültként elismerés iránt, de az elismerő vagy elutasító határozat még nem született meg ezen kérelmével kapcsolatban.

Magyarország *oltalmazottként* kiegészítő védelemben részesíti azt a külföldit, aki nem felel meg a menekültkénti elismerés feltételeinek, de fennáll annak a veszélye, hogy származási országába történő visszatérése esetén őt súlyos sérelem érné, és nem tudja, vagy az e veszélytől való félelmében nem kívánja a származási országa védelmét igénybe venni. A súlyos sérelemtől vagy a sérelem veszélyétől való félelem alapulhat olyan eseményeken is, amelyek azt követően következtek be, hogy a külföldi a származási országát elhagyta, vagy a külföldi olyan tevékenységén, amelyet a származási országa elhagyását követően fejtett ki.³

Amennyiben fennáll a visszaküldés tilalma valakinek a vonatkozásában, akkor az illetőt *befogadottként* ismeri el a menekültügyi szerv javaslatára az idegenrendészeti hatóság.

Ismernünk kell a *visszaküldés tilalmának* fogalmát is. A visszaküldés tilalma fennáll, ha az elismerését kérő származási országában faji, illetve vallási okok, nemzeti hovatartozása, meghatározott társadalmi csoporthoz tartozása, avagy politikai meggyőződése miatt üldöztetés veszélyének lenne kitéve. Ezen túl senki nem utasítható ki olyan államba, vagy nem adható ki olyan államnak, ahol az a veszély fenyegeti, hogy halálra ítélik, kínozzák vagy más embertelen bánásmódnak, büntetésnek vetik alá, és nincs olyan biztonságos harmadik ország, amely befogadja. A kísérő nélküli kiskorú esetében a visszaküldés tilalma akkor is fennáll, ha a család egyesítése, illetve az állami vagy más

²Az Alaptörvény XIV. cikk (3) és a menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény 6. § alapján.

³2007. évi LXXX. a menedékjogról szóló törvény 12. § alapján.

intézményi gondoskodás sem a származási országában, sem az őt befogadó más államban nem biztosított.⁴

Dublini eljárásnak nevezzük azt az eljárást, aminek során az Európai Unió tagállamai, valamint Izland, Norvégia és Svájc megosztják a felelősséget egymás között a menekültek tekintetében. Ennek lényege, hogy az a tagállam felelős az adott menekültért, ahová ő először belépett vagy menedékkérőként vagy menedékkérelmet megelőzően valamilyen más jogcímen tartózkodott. Ha a menedékkérő vagy a menekült egy másik tagállamba távozik és ott ismételt kérelmet ad be, akkor a rendelet alapján, az őt újonnan regisztráló ország *átadhatja* a korábban már vele kapcsolatban eljárást kezdő tagállamnak. A felelős tagállam köteles az eljárás alá vont személyt *visszavenni*. A rendelet néhány a család egységéhez kapcsolódó esetben kivételt enged.⁵

A *Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal (BÁH)* az a hivatalos szerv, amely felel Magyarországon a menekültstátusz megállapításáért, a menekültek ellátásáért és az idegenrendészetért is. Fontos tudnunk, hogy a BÁH mellett a rendőrségnek is vannak idegenrendészeti feladatai és hatáskörei.

Sérülékeny csoportnak nevezzük azt a személyi kört, amely *különleges bánásmódot igénylő személyekből* áll, ilyen a kísérő nélküli kiskorú, vagy olyan más kiszolgáltatott személy - különösen a kiskorú, az idős, a fogyatékkal élő, a várandós nő, a kiskorú gyermeket egyedül nevelő szülő, valamint a kínzást, nemi erőszakot vagy a pszichikai, fizikai vagy szexuális erőszak más súlyos formáját elszenvedett személy -, akiről helyzetének egyedi értékelését követően megállapítható, hogy sajátos szükségletekkel rendelkezik.

Idegenként az úgynevezett harmadik országból érkezőket kezeli a magyar jogrend. Egy olyan felosztás szerint, ahol az első ország Magyarország, a második országok közé a szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyek állampolgársága szerinti országok tartoznak,⁶ harmadik ország pedig a világ összes többi országa.

A legszükségesebb alapfogalmak megismerését követően indokolt tisztázni, hogy milyen szinteken, mely jogi dokumentumok szabályozzák a menekültek ellátását?

I.2. A Genfi Egyezmény

⁴Az Alaptörvény XIV. cikk (2) és a menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény 45. § (1) és (2) alapján.

⁵2007. évi LXXX. a menedékjogról szóló törvény 2. §. *m*) valamint a a Tanács 343/2003/EK rendelete alapján.

⁶Ezt pontosan rögzíti a 2007. évi I. törvény 1. § (1).

Magyarország 1989-ben ismerete el a nemzetközi jog akkor már majd 40 éves jogintézményét, a menedékjog univerzális szabályozását.⁷A dolgozatomban azt mutatom be,hogyan szabályozza a jelenleg hatályos jogunk a menekültek ellátását, azaz hogyan tölti meg tartalommal Magyarország a nemzetközi védelem fogalmát. Álláspontom szerint ugyanis a nemzetközi védelem egyrészt jelenti a menekültként való elismerést, másrészt jelenti az elismert menekültek támogatását. Nevezzük el hipotetikusán az előbbit a védelem *formai* oldalának az utóbbit pedig a védelem *tartalmi* oldalának.

A védelem szó értelmét megvilágíthatja bármilyen sérülékeny csoportról való gondoskodás, ahol a legegyszerűbb belátni, hogy igencsak keveset ér a menedéket nyújtó állam biztonsága, hatékony és szakszerű gondoskodás nélkül. Nem elég tehát a fizikai biztonságot garantálni például egy 12 éves gyermeknek, hanem lakhatást, oktatást, egészségügyi ellátást is nyújtani kell ahhoz, hogy a védelem valóban a biztonságot jelentse. Biztonságot abban az értelemben, ahogyan mi, a fejlett világ állampolgárai a biztonságra gondolunk: jövőképpel, célokkal, a társadalom szerves részeként.

Maga a Genfi Egyezmény is foglalkozik a kérdéssel, belátván azt, hogy önmagában a menekültként való elismerés nem elegendő. Jóléti támogatások nélkül a státusz pusztán gesztus. Az Egyezmény IV. Fejezete a Jóléti Kérdések címet viseli, ami az angol változatban *Welfare* címen került rögzítésre, ez pedig bizonyos kontextusban boldogulást is jelenthet. Ebben a fejezetben szerepelnek azok a minimumstandardok, amelyeket a szerződő államoknak biztosítaniuk kell az elismert menekültek számára. Röviden bemutatom, hogy melyek ezek és ezzel párhuzamosan már itt kitérek néhány hazai vonatkozásra is.

Elosztás. Azokban az országokban, ahol az elosztást központilag szabályozzák bizonyos árucikkek tekintetében, ott az elosztási rendszerbe az elismert menekültet is be kell számítani. Szerencsére hazánkban nem működik ilyen elosztási rendszer, így a problémát nem szükséges részletesen elemezni, viszont ez rendelkezés megvilágítja a menedékjog szociális tartalmát.

Lakhatás. Az előző pontnál rögzítetten annyival megy túl a lakhatást szabályozó rendelkezés, hogy kimondja: „a Szerződő Államok a jogszerűen területükön tartózkodó menekülteknek a lehető legkedvezőbb elbánást biztosítják”.Arról van szó, hogy a lakáelosztási rendszerhez képest, nem pedig az abszolút értelemben elérhető legjobb lakhatási körülményekhez képest. Nem vállalta tehát hazánk, hogy minden elismert menekült személynek lakást biztosít, de még csak azt sem, hogy a szociális (önkormányzati)

⁷A menedékjog bemutatásához lásd:NAGY Boldizsár: *A magyar menekültjog és menekültügy a rendszerváltozástól az Európai Unióba lépésig*, Bp.,Gondolat Kiadó, 2012.

lakásbérlelésből nem zárja ki őket. Mivel a szöveg úgy folytatódik, hogy „*de semmi esetre sem kedvezőtlenebbet, mint amit általában azonos körülmények között idegeneknek biztosítanak.*” Tehát nem azzal a mércével kell mérnünk a menekülteket ebből a szempontból, amelyekkel a magyar állampolgárokat mérjük, hanem azzal, amellyel a más országokéit.

Tehát az Egyezmény annyit vár el, hogy úgy juthasson lakáshoz (lakhatáshoz) az elismert menekült, mint ahogyan a jogszerűen itt tartózkodó idegen (harmadik országbeli) állampolgár. Ez hazánk esetében nem túl magas mérce. Talán jól példázza ezt, hogy a szociális törvény⁸ hatálya egyáltalán nem terjed ki a harmadik országbeli állampolgárokra, illetve az, hogy a társadalombiztosítási törvény⁹ is éles határvonalat húz a harmadik országbeliekkel szemben.

Közoktatás. Az alapfokú oktatásban, azaz az általános iskolában az állampolgárokkal azonos jogok illetik meg a menekülteket, míg a nem alapfokú iskolákban ismét csak az idegenek, tehát a harmadik országbeliek a mérce.

Állami segély. Az állami segélyek esetében a menekültek az állampolgárokkal esnek azonos megítélés alá. Azonban Magyarországon a segélyek jó részét az önkormányzatok ítélik meg a rászorulóknak, a szerződés szövegszerű értelmezése tehát nem kötelezi Magyarországot arra, hogy például időskorúak járadékát állapítson meg egy menekültnek. Természetesen, mint azt korábban már rögzítettük, a szociális törvény hatálya kiterjed a menekültekre is. Itt csak annyit jeleznék, hogy nem közvetlenül az Egyezményből fakadóan.

Munkaügyi szabályozás és társadalombiztosítás. Alapvetően azt láthatjuk, hogy az Egyezmény itt az állampolgárokat veszi mércéül, a gyakorlatban mégis mást jelenthet született állampolgárnak lenni és mást egy újonnan érkezett és elismert menekültnek lenni. Magyarországon magyar nyelvtudás nélkül nehéz olyan munkaügyi viszonyba kerülni, amelyben élvezhetőek az állampolgárokat megillető jogok.

A fent említett kérdések azt szemléltetik, hogy az Egyezmény nem túl nagyratörő a jóléti kérdések tekintetében. Figyelembe kell venni ugyanis, hogy egy menekült eleve annyi hátránnyal indul, amennyit csak kompenzációs intézkedések tudnának enyhíteni. Az Egyezmény ilyen intézkedéseket nem tartalmaz, a menekülteket az idegenekhez vagy az állampolgárokhoz hasonló jogokhoz juttatja, de többhöz nem.

Az viszont mindenképpen megállapítható, hogy az Egyezmény a menedékjog immanens részének tekinti az elismert menekültekről való jóléti (szociális) gondoskodást is,

⁸1993. évi III. törvény a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról.

⁹1997. évi LXXX. törvény a társadalombiztosítás ellátásaira és a magánnyugdíjra jogosultakról, valamint e szolgáltatások fedezetéről.

még akkor is, ha e tekintetben nem helyezi túl magasra a mércét. Az Egyezmény tehát kevésbé dolgozza ki a védelem tartalmi oldalát, de rámutat annak szociális dimenziójára. Azt azonban látnunk kell, hogy ettől több nem is várható el a minimumkövetelményeket rögzítő, sok részes fél akaratát egyesítő nemzetközi egyezménytől.

I.3. Az Emberi Jogok Európai Egyezménye

Az egyezményt 1950-ben fogadták el az Európa Tanács tagállamai, egy évvel a Genfi Egyezmény előtt. Ez máig az egyik legerősebb emberi jogi normarendszer, mivel a végrehajtására megalakult az Emberi Jogok Európai Bírósága is. Az Egyezmény a részes államokban elismert menekültekre és az ott menedéket kérőkre is vonatkozik. Az Egyezmény nem szól a menedékjogról, azonban az olyan pontok, mint az emberi méltósághoz való jog, a kínzás és az embertelen vagy megalázó bánásmód és büntetés tilalma meghatározóak minden intézkedés és jogi aktus szempontjából. Az Egyezmény vonatkozó joggyakorlatáról a *Strasbourggi gyakorlat* című fejezetben kap majd részletes képet az olvasó.

I.4. Az Európai Unió joga

Az Európai Unió joga sok szempontból részletesen szabályozza a menekültügyi eljárást, de nem szabályozza részletesen az elismert menekültekről való szociális gondoskodást.¹⁰Bár a 2004/83/EK irányelv rendelkezik azokról a szociálisnak mondható követelményekről, amelyekről a Genfi Egyezmény is, de az ellátás minimális szintje az irányelvben is részben a saját állampolgároknak biztosított jogokkal, részben a harmadik országbeli állampolgárokat megillető jogok szintjével egyezik meg. Speciális intézkedést nem tartalmaz.

Emellett a menedékkérőkre vonatkozó 2013/33/EU irányelv releváns a területen. Fontos kiemelni, hogy az irányelv a különleges bánásmódot igénylő csoportok közé sorolja a kínzás és embertelen bánásmód áldozatait és ezen megkülönböztetés révén velük szemben speciális gondoskodást vár el. Hogy nincsen részletes és valódi minimumstandardot megállapító szabályozás, annak alapvetően két okot tulajdoníthatunk:

¹⁰Ehhez lásd: MOLNÁR Tamás: *Mily színes e táj! Az Európai Unió menekültügyi acquis-jának kialakulása és fejlődése a kezdetektől napjainkig*, Fundamentum, 2013/2, 55-63.; vagy *Közös európai Menekültügyi rendszer*, az Európai Bizottság Kiadványa, http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/docs/ceas-factsheets/ceas_factsheet_hu.pdf (2014. november 30.) és RADNAI Noémi: *A menekültek nemzetközi védelme: jog, gyakorlat és együttműködés – Európai tendenciák*, kéziratban, 2013. 19-23.

1. Az Európai Unió tagjai még mindig nem tették le a voksukat a föderális Európa mellett, ebből következően a tagállamokon átívelő egymás iránti szolidaritás sem lehet maradéktalanul megalapozott. Döntően ennek köszönhetően pedig az uniós szervek nem mozdultak (még) el a közös szociális minimumok letételéig.¹¹ Ez pedig megnyilvánul a menekültügyben is. Hiába szabályozza irányelv a befogadási feltételeket a menedékkérők kapcsán vagy az EURODAC rendszer működését,¹² nincsen irányelv arról, hogy például az elismerést nyújtó ország biztosítson-e orvosi ellátást a menekülteknek. Arról pedig végképp nincsen közös regula, hogyan tegye azt meg. Közös szociális politika nélkül az volna meglepő, ha létezne szabályozás ezeken a területeken.

2. A szabályozás hiányának másik oka (és részben következménye) eljárási természetű. Segít fenntartani azt, hogy ne legyen égető szükség az elismert menekültek ellátásáról szociális irányelvekre.

A Dublini Rendeletnek köszönhetően olyan nyomás érvényesül a tagállamok között, amely arra kényszeríti az egyes – főleg a külső határokkal rendelkező – aktorokat, hogy ne engedjék tovább az elismert menekülteket. Ugyanis, a rendelet értelmében az a tagállam felelős az adott menekültért, amelyben ő először menedékjog iránti kérelmet terjesztett elő. Ennek egyik következménye, hogy a menedékkérők (és az elismert menekültek) abban az országban rekednek, ahol az Európai Unió határát átlépik.¹³ Az bárki számára nyilvánvaló, hogy ha egy külső határokkal rendelkező országban elviselhetetlenül rossz menekültként élni, akkor a menekültek gazdasági és szociális okokból továbbállnak a jobb módú és sűrűbben szőtt szociális hálóval rendelkező belső tagállamok felé. Ezt a mozgást transzformálhatjuk egy olyan állítássá, miszerint, ha a menekült nem kapja meg az ígért védelmet tartalmi szempontból, akkor tovább keresi azt. Ez pedig a Dublini Rendeletnek köszönhetően két következménnyel jár: Az egyik az, hogy a menekültet át kell adni a felelős tagállamnak, ami tömeges előfordulásnál irdatlan költséggel jár. A másik pedig az, hogy a rendeletnek valamely tagállam általi megszegése vagy elégtelen végrehajtása egy másik tagállamnak indokolatlan munkaterhet jelent. Ezek együttesen azt válthatják ki, hogy a belső tagállamok (melyek jellemzően erősebb befolyással bírnak az Unión belül) nyomást gyakorolnak a külső

¹¹Mindenképpen meg kell jegyeznünk, hogy vannak a kölcsönös szolidaritás irányába való elmozdulásra is jelek. Lásd például: javaslat a közös munkanélküli ellátásra: *A proposal for Federal Unemployment Benefits in the €-Zone: By EU Commissioner László Andor*, <http://yanisvaroufakis.eu/2014/06/16/a-proposal-for-federal-unemployment-benefits-in-the-e-zone-by-eu-commissioner-laszlo-andor/> (2014. november 30.)

¹²Ez a menedékkérők és menekültek ujjnyomat alapú nyilvántartása.

¹³Nem szeretnék még itt kitérni Görögország problémájára, mivel a későbbiekben lesz erről szó.

tagállamokra annak érdekében, hogy a dublini rendszer (a dublini rendeletben szabályozott átvételek és visszavételek) ne legyen túlterhelve.

A szemléltetés kedvéért: Ha Magyarország semmilyen szociális segítséget nem adna az általa elismert menekülteknek, akkor azok várhatóan rövid úton egy gazdagabb tagállamba távoznának, ahol a belügyi szervek pedig azon túl, hogy kezdeményeznék a visszavételt, feltehetően jeleznék a problémát a magyar társhatóságoknak. A másik fél feltehetően az Unió intézményein keresztül is politikai nyomás alá helyezné Magyarországot, annak érdekében, hogy Magyarország építsen ki legalább egy olyan szociális védőhálót, ami nem kényszeríti bele az elismert menekülteket a továbbutazásba és az ígért védelem tartalmi oldalának máshol keresésébe.

Érdemes kitérni arra, hogy milyen esetekben történnek meg a dublini rendeletre alapozott visszaküldések. Az a személy, aki Magyarországon menedékkérelmet nyújt be, nem hagyhatja el az országot a kérelme elbírálásáig. Ha mégis megteszi, egyrészt megszüntetik az eljárást és ha másik tagállamban próbál meg menedékkérelmet benyújtani, akkor a dublini rendelet alapján átadják őt Magyarországnak, ahol már csak ismételt kérelemmel próbálkozhat a megszüntetett eljárás következtében. Ekkor viszont már nem jogosult integrációs támogatásra, így igen rossz szociális körülmények közé kerül.

Bonyolultabb a helyzet az elismert menekülteknél, mert ők vízummentesen a számukra kiállított úti okmánnyal utazhatnak bármely másik tagállamba. Viszont nem tölthetnek el ott több időt, mint 180 napon belül 90 nap. Nem vállalhatnak munkát külön munkavállalási engedély hiányában, mert mindezek a kedvező feltételek az Európai Unió tagállamok állampolgárainak járnak, a menekültek pedig megőrzik hazájuk állampolgárságát és nem válnak az elismerő ország állampolgáraivá.¹⁴ Tehát ha egy elismert menekült megszegi a tartózkodásra vonatkozó szabályokat vagy ismételt kérelmet nyújt be egy másik tagállamban, akkor átadják őt a Dublini Rendelet alapján felelős tagállamnak. Mindennek köszönhetően egy menekült az őt ekként elismerő tagállamhoz van láncolva addig, amíg esetlegesen meg nem szerzi az adott tagállam állampolgárságát, így viszont gyakorlatilag kénytelen a menedékjog szociális tartalmát olyan színvonalon elfogadni, amelyen azt az adott tagállam nyújtja.

Ennek a politikai és jogi mechanizmusnak köszönhetően egy kidolgozott és kötelező erővel bíró uniós szabályozás hiányában is *van* közös európai menekültpolitika a szociális ellátások tekintetében is. A külső határokkal rendelkező tagállamok kimondatlanul rá vannak

¹⁴Megjegyezhetjük: megőrzik annak ellenére, hogy az teljesen kiüresedik.

szorítva arra, hogy töltsék meg a menedékjogot tartalmi védelemmel is. Nem biztos azonban, hogy ez a rendszer igazságos teherelosztáson nyugszik és így az sem biztos, hogy a leginkább megfelelő a menekültek szempontjából.

Az uniós jogforrások közül lényeges kiemelni a Lisszaboni Szerződés részét képező Alapvető Jogok Chartáját. Az uniós intézményeket és az uniós jog végrehajtása során a tagállamokat is kötelező Alapjogi Chartában is megtalálhatóak a téma szempontjából meghatározó olyan alapjogok, mint az emberi méltósághoz való jog, a kínzás és az embertelen vagy megalázó bánásmód és büntetés tilalma, a menedékjog vagy a védelem a kitoloncolással, a kiutasítással és a kiadatással szemben.¹⁵

Ezt veszi alapul az Európai Unió Bírósága is a *C-411/10. és C-493/10. sz. egyesített ügyekben*¹⁶, mikor kimondja, hogy "[h]a azonban komolyan attól kell tartani, hogy a [Dublini Rendelet értelmében] felelős tagállamban a menekültügyi eljárást és a menedékkérők befogadásának feltételeit illetően rendszeres zavarok tapasztalhatók, amelyek az e tagállamnak átadott menedékkérőkkel szemben a [z Alapjogi] Charta 4. cikke értelmében vett embertelen vagy megalázó bánásmódot is magukban foglalják, akkor a menedékkérők átadása összeegyeztethetetlen lenne az említett rendelkezéssel." Ezen a módon a Bíróság is szorítja a tagállamokat egy közös minimum standardra, aminek az Alapjogi Chartában rögzített emberi jogok a sarokpontjai.

II. A magyar jogszabályok bemutatása és kritikája

II.1. Az Alaptörvény

Az Alaptörvény több lényeges normát is tartalmaz a menekültekkel kapcsolatban. Elsősorban ott van az alapfogalmi tisztázásnál is bemutatott XIV. cikk (3) bekezdése, amely konkrétan meghatározza a fogalmat, de érdemes a Nemzeti Hitvallást is megemlítenünk. Ott ugyanis az áll, hogy „[v]alljuk az elesettek és a szegények megsegítésének kötelességét.” Ebből pedig nincsenek kizárva a nem magyar állampolgárok. A menekültek pedig a legtöbb esetben szegények és per definitionem elesettek. Így a róluk való gondoskodás a Nemzeti Hitvallásból is következik.

A XIV. cikk a következőt rögzíti: „Magyarország - ha sem származási országuk, sem más ország nem nyújt védelmet - kérelemre menedékjogot biztosít azoknak a nem magyar

¹⁵ 1., 4., 18. és 19. cikkek.

¹⁶ Ismertetőt lásd: Joanna BUCKLEY: *Case Comment: N.S v Secretary of State for the Home Department (C-411/10)*, <http://eutopialaw.com/2012/01/25/case-comment-n-s-v-secretary-of-state-for-the-home-department-c-41110/> (2014. november 30.)

állampolgároknak, akiket hazájukban vagy a szokásos tartózkodási helyük szerinti országban faji, nemzeti hovatartozásuk, meghatározott társadalmi csoporthoz tartozásuk, vallási, illetve politikai meggyőződésük miatt üldöznek, vagy az üldöztetéstől való félelmük megalapozott.” Nagy Boldizsár azt fűzi ehhez hozzá, hogy a *sem más ország* fordulat nem a Genfi Egyezmény szellemében került be az Alaptörvénybe. Ez alapján úgy tűnhet ugyanis, hogy Magyarország eltolná magáról a felelősséget másik országra, miközben a felelősséget ugyanúgy vállalta, mint az összes többi állam.¹⁷

II.2.A 2007. évi LXXX. törvény és a hozzá tartozó végrehajtási rendelet

Azt gondolom, az alapfogalmak között tisztázott menekült definícióval, illetve a menedékjog intézményének a részletszabályokban biztosított megvalósulásával Magyarország garantálja a nemzetközi védelem formai oldalát.

A tartalmi oldal viszont aggodalomra adhat okot. Ahhoz, hogy ezt belássuk, át kell tekinteni a törvény és a hozzá kapcsolódó végrehajtási rendelet releváns rendelkezéseit. Célszerű a két jogszabály párhuzamos vizsgálata mivel a részletszabályok értelemszerűen az utóbbiban találhatók. A joggyakorlat pedig ezek együttes alkalmazásával teljes.

Alapelvek. A jogalkotó körütekintően járt el azzal, hogy az alapelvek között¹⁸ megemlítette a gyermekek, a család és a különleges bánásmódot igénylő személyek érdekeit. Bizonyos esetekben – a jóléti ellátások esetében is – ez lehet egyfajta mentsvár. Elképzelhető, hogy a támogatások fölött rendelkező Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal kétséges esetekben éppen ezek miatt az alapelvek miatt fog tartalmilag is védelmet nyújtani azoknak, akiket az alapelv érint. Ez az alapelv jelenik meg a végrehajtási rendelet 61/F. §-ban is, de ott sem ad közelebbi támpontot a jogalkalmazónak a hogyanra. Összességében azonban fontos garanciális elem lehet a jogszabályokban.

Az ördög azonban itt is a részletekben rejlik. A törvény a VI/A. fejezetben foglalkozik a nemzetközi védelemben részesített személyek társadalmi beilleszkedésével, azaz az általam tartalmi védelemként definiált kérdéskörrel.

A társadalmi beilleszkedés. Ennek eszközeként elsősorban az úgynevezett integrációs szerződést határozza meg a jogszabály. A jogszabály definiálja is az integrációs szerződést, mégpedig a következőképpen: Az *Integrációs szerződés* olyan hatósági szerződés, amelyet a

¹⁷ Az Alaptörvény szellemisége vita tárgya. A törésvonal két oldalát képviselő szakirodalmak közül lásd például: *Constitution for a disunited nation*, szerk. Gábor Attila TÓTH, Budapest-New York, CEU Press, 2012. illetve: *The Basic Law of Hungary - A First Commentary*, szerk. Balázs SCHANDA, Lóránt CSINK, András Zs. VARGA, Clarus Press, 2011.

¹⁸ 2007. évi LXXX. törv. 4. §.

menekültügyi hatóság a nemzetközi védelemben részesített személlyel köt, annak társadalmi beilleszkedése elősegítése érdekében; a szerződés tartalmazza a hatósági szerződéssel érintett felek jogait és kötelezettségeit, a külföldi együttműködési kötelezettségét, valamint a szerződés megszegésének jogkövetkezményeit.¹⁹ Fontos megjegyezni ezen túl, hogy szerződés csak rászorultság esetén köthető.

Amellett érvelek, hogy az integrációs szerződést megkonstruáló jogszabályokba kódolva van, hogy bizonyos esetekben a menekültek, kiváltképpen bizonyos sérülékeny csoportok tagjai²⁰ nem részesülnek megfelelő tartalmi védelemben. Ennek érdekében át kell tekinteni azokat a támogatási formákat is, amelyek az integrációs szerződésen túl megilletik a menekülteket. Ezek a következők:

A befogadó állomáson tartózkodó menekültet és oltalmazottat az alábbi ellátások és támogatások illetik meg: a) a befogadás anyagi feltételeinek további biztosítása, b) az egészségügyi ellátás, c) az oktatási, nevelési költségek megtérítése, d) a beiskolázási támogatás, valamint e) az ország végleges elhagyásának támogatása.

A befogadás anyagi feltételeinek formái: i) a befogadó állomáson nyújtott elhelyezés és ellátás, ii) a szabad felhasználású havi költőpénz, valamint iii) az utazási kedvezmények igénybevétele.

A magánszálláson tartózkodó menekültet és oltalmazottat az alábbi ellátások és támogatások illetik meg: a) az egészségügyi ellátás, b) az ország végleges elhagyásának támogatása, c) a menekültek és oltalmazottak kiegészítő támogatása, d) a menekültek és oltalmazottak lakáscélú támogatása.²¹

Ezek alapján úgy tűnik, hogy a magyar jogalkotó is az oktatást, az egészségügyi ellátást és a lakhatást tartotta a legégetőbb problémának egy menekült esetében, ezért a támogatásokat ezen területekre irányítja.

Azonban nem csak ezek a releváns és fontos területek az integráció szempontjából. Léteznek egyébmegoldandó problémák is. Az integráció leghatékonyabb eszköze lehetne a mielőbbi munkába állás segítése, a menekülés traumájának feldolgozásában tudna segíteni a megfelelő mentális (pszichológiai, pszichiátriai) kezelés,²² de nem lehet eléggé hangsúlyozni a nyelvtanulás fontosságát sem.

¹⁹Uo., 2.§ n)

²⁰Itt a *sérülékeny* és a jogszabály által használt *különleges bánásmódot igénylő* kifejezéseket szinonimaként használok.

²¹Ezt a végrehajtási rendelet 37. §-a rögzíti.

²²Bővebben lásd HÁRDI Lilla: *Menekülés az idegenbe*, Pannonhalmi Szemle, 2014/1.61-67. Vagy Rachel TRIBE: *Mental health of Refugees and Asylum-seekers*, Advances in psychiatric treatment, <http://apt.rcpsych.org/content/8/4/240.short>.

Az integrációs szerződés úgy kívánja segíteni a menekültek beilleszkedését, hogy egy kezdeti magas összeggel támogatja őket,²³ ami félévente negyedével csökken. Ennek feltételeként szabja, hogy a menekült működjön együtt a lakóhelye szerint illetékes családsegítő központtal. A családsegítő központ biztosítja az integrációhoz szükséges szociális munkát vagy ahogyan a szerződés fogalmaz, elkészíti a gondozási tervet. A rendszer logikája akceptálható. Bármilyen migráns, így a menekült élete is addig különösen nehéz, amíg nem talál viszonylag stabil lakhatást, munkát, emberi kapcsolatokat és amíg nem tanulja meg az adott ország nyelvét. Az integrációs szerződés azzal kalkulál, hogy a leépülő támogatás rászorítja ezen feltételek megteremtésére a menekülteket, úgy, hogy ehhez anyagi támogatást is nyújt és elviekben a szükséges szociális munkát is garantálja a családsegítő központok által. Fontos megjegyezni, hogy amennyiben a menekült jövedelemre tesz szert – például sikerült munkát vállalnia – annak összege levonódik a támogatásból, mivel a jogszabály értelmében ezzel is csökken a rászorultság. Más szociális támogatásoknál is megtalálhatjuk ezt a megközelítést, ami nem ösztönzi a munkavállalást. Sajnálatosan a más területeken meglévő támogatásokkal ellentétben a menekültek integrációs támogatásának összege a gyermekek után járó családi pótlék összegével is csökken.

Elismerve tehát azt, hogy a jogalkotó törekszik a védelem tartalmi oldalának megtöltésére, a továbbiakban csak azokra a konstrukciós hibákra koncentrálok, amelyek bizonyos személyeket vagy csoportokat kirekesztenek a hatékony jóléti ellátásokból, ezáltal esetlegesen megvalósítva az embertelen bánásmódot. Ezeket a hibákat pedig az integrációs szerződésben fedezhetjük fel elsősorban.²⁴

Olyan esetekre gondolhatunk, mint hogy a végrehajtási rendelet 61/G. §. (5) maximalizálja az egy családnak járó támogatást, mégpedig 215 ezer forintban. Ez azt jelenti, hogy egy népesebb család – tegyük fel két szülő és öt gyermek – fejenként 30 715 forint támogatásban részesülhet. Ez a támogatás a közelében sincs a Központi Statisztikai Hivatal által 2013-ra megállapított 87.510 forintos létminimumnak.

Talán erkölcsileg indokolható, azonban mégis problémaforrás lehet, hogy a 3 év szabadságvesztés vagy ettől súlyosabban büntetendő bűncselekményt elkövető menekülteket a jogszabály kizárja az integrációs támogatásból. A morális magyarázat érthető, annak ellenére is, hogy egy elfajuló verekedés esetén elkövetett súlyos testi sértés már elegendő a kizárásra, viszont a jogszabály innentől kezdve mintha nem tekintené problémának az adott

²³Ez egyedülálló esetben havi 90.000 Ft.

²⁴Az integrációs szerződésről és annak kritikájáról lásd például: *A Migszol csoport összefoglalója az integrációs szerződésről*, <http://www.migszol.com/integration-contract.html> (2014. november 30.)

menekült integrációját, holott az ésszerűség azt diktálná, hogy éppen a legproblémásabb személyekre kellene a legtöbb figyelmet fordítani. Máshonnan szemlélve pedig ez azt a megközelítést tükrözi, hogy a nemzetközi védelem tartalmi oldalára érdemessé kell válni. Ez szöges ellentétben áll a Genfi Egyezményvel.

Érdemes lehet azt is végiggondolni, mennyiben képes integrálódni a támogatás ideje alatt egy idős ember vagy egy idős házaspár? 60 év fölött már jó eséllyel alacsonyan iskolázott ember nem fogja megtanulni a magyar nyelvet. Ebben az esetben pedig nem az a fajta integráció lenne a megoldás, amit a jogszabályi konstrukció kínál, hanem sokkal inkább valami folyamatos – vélhetően – élethosszig tartó mentorálás. Az integrációs támogatás kifutásával, sőt, valószínűleg az első két etap után²⁵ már nem lesz képes a menekült saját lakást vagy akár csak szobát is bérelni, és bár jogosult az idősek otthonának igénybevételére, ott azonban kérdéses, hogy a közös nyelv hiányában hogyan történik majd meg a megfelelő gondozás.

Nem csak az integrációs szerződés rejt azonban csapdahelyzeteket magában. Szintén problémás lehet, hogy bár a társadalombiztosítási törvény szerint belföldinek minősül a Magyarország területén bejelentett lakóhellyel rendelkező magyar állampolgár, a bevándorolt és a letelepedett jogállású, valamint a menekültként elismert személy,²⁶ de mikor a törvény a nem biztosított (munkaviszonyban nem álló, tanulói/hallgatói jogviszonyban nem álló, járulékot más módon nem fizető) belföldi személyek számára lehetővé tesz egy kedvezményes biztosítási formát, elvárja, hogy a belföldi személy legalább egy éve a bejelentett lakóhelyén éljen.²⁷ Egy frissen elismert menekült esetében ez gyakorlatilag lehetetlen. Ez a gyakorlatban viszont azt jelenti, hogy az a személy, akinek nincsen társadalombiztosítási jogviszonya belföldiként 2014-ben havi 6810 forintért köthet egészségbiztosítást, míg nem belföldiként, a legkisebb bér értékének fele ellenében, ami 2014-ben 50.750 forintot jelent.²⁸ Visszas az is, hogy egyébként hiába minősülhetne belföldinek egy menekült személy, a törvényben elvárt egy év állandó lakcímet egy friss elismerés után lehetetlen teljesíteni.

A nagycsalád, az esetlegesen elkövetett bűncselekmények és az időskor veszélyeztető tényezők tehát, de csak akkor válnak igazán súlyos problémává, ha egyébként is fennáll egy jövedelemhiányos helyzet, amit a rendezetlen társadalombiztosítási jogviszony tovább

²⁵ Amikor az egy főre jutó támogatási összeg 45 000 forintra (házaspárok esetében fejenként 42 500 forintra) csökken.

²⁶ A polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartásáról szóló 1992. évi LXVI. törvény szerint.

²⁷ Uo., 39.§ (3)

²⁸ Uo., 34.§ (10)

nehezít. Ezen a három élethelyzeten túl ki kell emelni egy olyan faktort, ami generálisan érinti a menekülteket, függetlenül a jövedelmi helyzetüktől.

II.3. Az alanyi kör speciális helyzete

A menekült lét speciális élethelyzet. A korábban említett idegen kultúra és a nyelvismeret hiánya minden külföldi személy esetében fennállhat, viszont van egy olyan súlyos tényező, amely a menekültek körében igencsak felülreprezentált: a trauma. Ebben a fejezetben arra teszek kísérletet, hogy röviden összefoglaljam, miért van a traumának döntő szerepe az alanyi kör szempontjából.

Nézzünk meg először két statisztikai táblát arról, hogy milyen állampolgárságú személyek részesültek nemzetközi védelemben az elmúlt két évben²⁹ Magyarországon.³⁰

Közigazgatási eljárás során menekültként elismertek számának alakulása						
Állampolgárság	2012. I-XI. hónap	Összes kérelem %-ban	2013. I-XI. hónap	Összes kérelem %-ban	Változás	Változás %-ban
szíriai	0	0,00%	44	32,12%	44	100,00%
afgán	32	47,76%	32	23,36%	0	0,00%
grúz	0	0,00%	15	10,95%	15	100,00%
ismeretlen	13	19,40%	14	10,22%	1	7,69%
szomáliai	11	16,42%	9	6,57%	-2	-18,18%
palesztin	0	0,00%	6	4,38%	6	100,00%
egyéb	11	16,42%	17	12,41%	6	54,55%
összesen	67	100,00%	137	100,00%	70	104,48%
Közigazgatási eljárás során oltalmazottként elismertek számának alakulása						
Állampolgárság	2012. I-XI. hónap	Összes kérelem %-ban	2013. I-XI. hónap	Összes kérelem %-ban	Változás	Változás %-ban
szíriai	27	12,33%	53	33,13%	26	96,30%
afgán	125	57,08%	51	31,88%	-74	-59,20%
szomáliai	42	19,18%	34	21,25%	-8	-19,05%
ismeretlen	8	3,65%	5	3,13%	-3	-37,50%
indiai	0	0,00%	2	1,25%	2	100,00%

²⁹ 2013. XI. hó végéig. Újabb adatok származási ország szerinti bontásban nem állnak rendelkezésre a BÁH honlapján.

³⁰ A Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal statisztikája, http://www.bmbah.hu/jomla/index.php?option=com_k2&view=item&id=463:statisztika&lang=hu (2014. november 30.)

pakisztáni	8	3,65%	1	0,63%	-7	-87,50%
egyéb	9	4,11%	14	8,75%	5	55,56%
összesen	219	100,00%	160	100,00%	-59	-26,94%

Láthatjuk, hogy Szíria, Afganisztán, Szomália, Palesztina a legnagyobb kibocsátó országok között szerepelnek. Részletes elemzés nélkül is kijelenthető, hogy mindegyik helyen háború vagy polgárháború zajlik. Természetes, hogy ez erősen korrelál a nemzetközi védelem megállapításával, de arról kevés szó esik, hogy ugyanolyan erősen korrelál a traumatizációval. Ez pedig komoly veszélyeket hordoz magában az integráció szempontjából is. Emellett azt is kijelenthetem, hogy önmagában a menekült lét trauma: ha valaki nem háborús övezetből menekül, akkor is üldöztetésnek volt kitéve, ez pedig mentálisan sérülékennyé teszi az adott menekült személyiségét.³¹

A jogszabály legfeljebb két hónapot enged az elismeréstől számítva az úgynevezett befogadó állomáson eltölteni.³² Ez idő alatt kellene megtanulni a magyar nyelvet, beszerezni az összes – az élethez szükséges – okmányt, valamilyen lakhatást találni a későbbikre, stb.³³ A sérülékeny és kiváltképp a traumatizált személyeknél ez különösen nehéz, azaz éppen azok tudnak a legkevésbé felkészülni a befogadó állomás elhagyására, akik a leginkább rászorulnának a biztonságot és kiszámíthatóságot jelentő otlásra.

Ez a kombináció pedig végzetes lehet. A traumatizált személyek kikerülve a befogadó állomásról, még az integrációs támogatás legmagasabb összegét kapva is jó eséllyel végzik az utcán. Egyrészt azért, mert két hónap alatt nem várható el a felkészülés egy totálisan különböző kultúrába való beilleszkedésre a nyelv és az alapvető társadalmi szabályok ismerete nélkül. Másrészt, bár hatalmas segítséget jelenthet az integrációs támogatás összegének átcsoportosítása,³⁴ de egy olyan sérült személy vagy család esetén, ahol a mentális felépülés akár évekig is eltart, ez csak átmeneti enyhülést hozhat.

Tisztában kell azzal lennünk, hogy súlyos traumákon átesett személyek és családok nem abban a tempóban képesek integrálódni, mint a traumától mentes életet élők. Azt a fajta lelki károsodást, amelyik leginkább érinti a menekülteket poszt-traumás stressz zavarnak (PTSD) nevezi az orvostudomány és alapvetően három jellemző tünete van.³⁵

³¹ Ehhez bővebben lásd: HÁRDI Lilla: *i.m.*

³² 301/2007. (XI. 9.) Korm. rendelet a menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény végrehajtásáról 41.§ (1).

³³ Ennek nehézségeiről lásd: SZABÓ Attila: *Menekültté válni, menekültnek lenni*, Pannonhalmi Szemle. 44-60.

³⁴ 301/2007. (XI. 9.) Korm. rendelet a menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény végrehajtásáról 61/H.§ (1)-(2)

³⁵ Judith HERMAN: *Trauma és Gyógyulás*, Bp., Háttér Kiadó-NANE Egyesület, 2011. 50-69.

1. *Hiperarousal*. Ez azt jelent, hogy a PTSD-ben szenvedő személy folyamatos készenléti állapotban van. Gyakorlatilag konstans veszélyhelyzetben érzi magát. Ez viselkedés- és alvászavart okoz, de ezen túl komoly szervi degenerációkhoz vezethet. Az integráció szempontjából pedig azért lényeges, mert gyakorlatilag kizárja a tanulásra vagy a munkára való koncentrációt. A hiperarousal következtében bármilyen anyagi támogatás mellett is minimálisra csökken az integráció esélye. Folyamatos egészségügyi és pszichés panaszok mellett nem jelenthet megoldást pusztán az anyagi segítségnyújtás. A valódi segítség csak professzionális pszichológiai (pszichiátriai) tanácsadás és nem ritkán gyógyszeres kezelés formájában lehetséges.

2. *Emléketörés*. Talán kevésbé játszik fontos szerepet a mi szempontunkból az emléketörés, de mindenképpen meg kell jegyezzem, mint olyan tényezőt, amely jól bemutatja az érintett személyek állapotát. Bizonyos helyzetekben, amelyek – akár közvetlenül, akár közvetetten – előhívják a traumatikus élményt, a PTSD-től szenvedő menekültek emléketörései lehetnek. Olyan élményeket él át újra, amelyek a traumához kapcsolódnak. Ilyen mentális tünettől, nem várható el az integráció. Már az integrációra való felkészítés is komoly befektetett segítői munkát követel meg.

3. *Beszűkülés*. „[...] a beszűküléses tünetek az elviselhetetlen erejű érzelmek elleni önvédelmi kísérletnek tekinthetők, az általuk nyújtott védelem nagy árat követel. Beszűkítik és kiüresítik a túlélő életét, így végeredményben állandósítják a trauma hatását.”³⁶ A traumatizált személyek figyelme nem terjed túl a traumán és éppen ez az, ami leginkább megakadályozza az integrációt. Ha pusztán a jogi tényeket vesszük figyelembe, azt mondhatjuk, hogy az adott menekült minden szükséges segítséget megkapott az integrációhoz, de arra önhibájából nem volt képes. Az idézett mű különböző traumatizált csoportokon keresztül mutatja be, hogy mennyivel magasabb ezekben a körökben az alkoholizmus, a gyógyszer- és kábítószer függőség, az öngyilkossági kísérlet és az befejezett öngyilkosság aránya.

Mindezeket a tényezőket nem lehet figyelmen kívül hagyni, amikor a jogintézmény működését tanulmányozzuk. Az állításom az, hogy az integrációs szerződés konstrukciója ezt nem veszi figyelembe. Arra épít ugyanis, hogy a félévente csökkenő³⁷ támogatás hatására a menekültek majd törekszenek az integrációra. Mint arra rámutattam, ez bizonyos sérülékeny csoportok esetében nem várható el.

Ellenvethető, hogy az integrációs szerződés egyik feltétele a családsegítő szolgálattal való együttműködés, mégpedig éppen azzal a céllal, hogy az integráció megvalósulhasson. Nézzük meg mit tud tenni optimális esetben egy ilyen helyzetben a családsegítő:

³⁶HERMAN, i.m., 66.

³⁷301/2007. (XI. 9.) Korm. rendelet a menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény végrehajtásáról 61/G.§.

A szociális törvény értelmében a családsegítés keretében biztosítani kell: a) a szociális, életvezetési és mentálhigiénés tanácsadást, b) az anyagi nehézségekkel küzdők számára a pénzbeli, természetbeni ellátásokhoz, továbbá a szociális szolgáltatásokhoz való hozzájutás megszervezését, c) a családgondozást, így a családban jelentkező működési zavarok, illetve konfliktusok megoldásának elősegítését, d) közösségfejlesztő, valamint egyéni és csoportos terápiás programok szervezését, e) a tartós munkanélküliek, a fiatal munkanélküliek, az adósságterhekkel és lakhatási problémákkal küzdők, a fogyatékkal élők, a krónikus betegek, a szenvedélybetegek, a *pszichiátriai betegek*, a kábítószer-problémával küzdők, illetve egyéb szociálisan rászorult személyek és családtagjaik részére *tanácsadás nyújtását*, f) a családokon belüli kapcsolaterősítést szolgáló közösségépítő, családterápiás, konfliktuskezelő mediációs programokat és szolgáltatásokat, valamint a nehéz élethelyzetben élő családokat segítő szolgáltatásokat, g) *a menedékhelyi törvényben meghatározott integrációs szerződésbe foglalt társadalmi beilleszkedés elősegítését*.³⁸

Elvileg tehát nyitott az út arra, hogy a felmerülő pszichés problémákat - akár a PTSD okozta súlyos mentális zavart is - a családsegítés intézményén keresztül megoldja az állami intézményrendszer. Az azonban komoly aggodalomra ad okot, hogy, az intézményrendszer – a tolmácsolás finanszírozási megoldatlansága miatt - nem tudja garantálni az anyanyelven történő kezelést. Márpedig egy pár hónapja Magyarországon élő menekülttől nem lehet elvárni, hogy az ilyen súlyú pszichés problémáit magyar nyelven oldja meg. Mindezt úgy, hogy az idő szorít, félévente szűkül a tér és a menekült ezt nem egy védett térben, hanem a külvilágban éli meg. Ezen tényezőknek köszönhetően viszont előállhat az a helyzet, hogy egy súlyosan traumatizált személy gyakorlatilag a jogszabály szándéka ellenére sem lesz integrálható.

Súlyosbítja a helyzetet, ha nagycsaládról van szó, ahol a szülők, vagy akár mindenki traumatizált. Ebben az esetben ugyanis, mint láthattuk, egy maximált összegből kell a családnak gazdálkodnia, ami még kevesebb teret, még kevesebb időt enged a gyógyulásnak. Ráadásul ez a folyamat kontraproduktív, olyan értelemben, hogy a szűkülő tér és idő tovább hátráltatja a gyógyulást. Ezekben az esetekben csak teljes ellátást nyújtó bentlakásos intézmények (mint a befogadó állomás vagy sokkal inkább családok átmeneti otthona, védett szállások, szociális bérházak) nyújthatnának kielégítő megoldást. Ahol a cél a (legalább elégséges) gyógyulás és csak ezután kerül a fókuszba az integráció. Ezek a lépések nem felcserélhetőek!

³⁸1993. évi III. törvény 64.§

A PTSD-vel küzdő személyek tehát az alapvetően traumákkal küzdő, ezért sérülékeny menekülteken belül egy olyan veszélyeztetett csoport tagjai, akiknek a szempontjait figyelembe kell venni a jogszabályok megalkotásakor. Ugyanis az integrációs rendszer a mindennapi használatban mutatja meg alkalmasságát.

Összességében tehát be kell látnunk, hogy vannak olyan szituációk, amikor a 2007. évi LXXX. törvény nem képes garantálni a tartalmi védelmet, annak ellenére, hogy felismeri a menedékjog létező – sőt, hangsúlyos - szociális dimenzióját. A jogszabályok által szőtt védőháló rései között éppen azok a sérülékeny személyek csúszhatnak ki, akiknek a legnagyobb szüksége lenne a támogatásra.

A következő fejezetben azt veszem górcső alá, hogy a hasonlóproblémákra hogyan reagált az Emberi Jogok Európai Bírósága.

III. A strasbourgi gyakorlat

Annak érdekében, hogy közelebb juthassunk a vizsgált terület nemzetközi emberi jogi megítélésének megértéséhez, három bírósági döntést vizsgállok meg. Elsőként az *M.S.S. kontra Belgium és Görögország*³⁹ ügyet, majd az *Oršuš és mások kontra Horvátország*⁴⁰ és végül a *Müslim kontra Törökország*⁴¹ ügyeket. A vizsgálat célja nem az, hogy teljes egészében bemutassa a Bíróság döntéseit, hanem hogy kiemelje azokat a részleteket, melyek párhuzamban állhatnak az I. fejezetben vizsgált magyar környezettel. A M.S.S. ügyet viszont a kontextus megértése miatt részletesebben mutatom be, de következtetéseket ebben az esetben is csak az e dolgozat szempontjából lényeges elemekből vonok majd le.

III.1. Az M.S.S. kontra Belgium és Görögország ügy ismertetése

M.S.S. afgán férfi, aki Iránon és Törökországon keresztül érkezett meg Görögországba 2008 elején, ahonnan továbbállt Belgiumba, mert Görögországban ekkor már a gazdasági világválság hatásai nagymértékben érzékelhetőek voltak. Sem munkahelyek, sem érdemi szociális gondoskodás nem volt, mindezt tetőzte az országban tartózkodó több százezer dokumentumok nélküli idegen. Belgium, ahol M.S.S. ismételten menekültkérelmet adott be, úgy döntött, hogy a Dublini Rendeletre hivatkozva átadja az ügyet és M.S.S.-t

³⁹ 30696/2009, Judgment of 21 January 2011.

⁴⁰ 15766/03, Judgement of 16 March 2010.

⁴¹ 53566/99, Judgement of 26 April 2005.

Görögországnak. A felkérésre Görögország nem válaszolt a két hónapos határidőn belül. Ez a rendelet értelmében hallgatólagos beleegyezést jelentett. M.S.S.-t visszatoloncolták Görögországba.

M.S.S. fellebbezett a döntés ellen, arra hivatkozva, hogy Görögországban vállalhatatlan körülmények várják és fennáll annak a veszélye, hogy pusztán a menedékkérelme miatt őrizetbe veszik, sőt akár az is előfordulhat, hogy a menekültügy érdemi elbírálása nélkül Afganisztánba küldik vissza, ahonnan a beterveztetett menedék kérelme szerint alapos ok miatt kellett elmenekülnie.

A fellebbezést a belga hatóság elutasította, azzal, hogy a görög eljárás megfelel a jogszerűség kritériumainak. Ezt követően M.S.S-t visszatoloncolták Athénba, ahol azonnal őrizetbe vették és vállalhatatlan körülmények között ott is tartották, amíg meg nem kapta az úgynevezett menedékkérő kártyáját. Érdemi gondoskodásban ezután nem részesítették, az utcán élt ellátatlanul, sok ezer társával együtt. Ezen körülmények miatt hamis okmányokkal ismét megpróbálta elhagyni Görögországot, ami miatt újra őrizetbe vették. Később ismét az utcára került, de az elvárható gondoskodást ekkor sem kapta meg. Súlyosbítja a történetet, hogy az ENSZ Menekültügyi Főbiztossága mindennek a várható bekövetkezésére előre figyelmeztette a belga hatóságot.

Ez után került Strasbourgba az ügy. M.S.S. egyrészt sérelmezte Görögország vonatkozásában a fogvatartás körülményeit, másrészt a jogorvoslat hiányát. Belgiummal szemben azt, hogy ezek közé a körülmények közé taszította a visszatoloncolással, valamint szintén sérelmezte a megfelelő jogorvoslat hiányát. (EJEE 2. cikk az élethez való jog, 3. cikk a kínzás tilalma és 13. cikk a hatékony jogorvoslathoz való jog.) Mivel a kérelmet a Bíróság befogadhatónak találta, ezért érdemben foglalkozott az ügyel.

Elsősorban annak érdekében, hogy M.S.S. ne szenvedjen visszafordíthatatlan sérelmet, a Bíróság megtiltotta Görögországnak a visszatoloncolást Afganisztánba. Egy másik fontos eljárásjogi momentum, hogy a beadványt befogadó kamara az ügy jelentőségére való tekintettel átadta azt a Nagykamerának. Megjegyzendő, hogy az ügy fontossága miatt a Nagykamara meghallgatta Nagy-Britanniát, Hollandiát, az Emberi Jogok Európai Biztosát és az ENSZ Menekültügyi Főbiztosságát. Mindez jól mutatja az ügy jelentőségét és kiterjedtségét. Több tagállam is komolyan érdekelt volt, mert általános működésbeli problémákat termelt ki a dublini átadásokon és visszavételeken alapuló menekültügyi rendszer, olyan problémákat melyek az emberi jogok szisztematikus megsértését is okozhatják. Így érthető a megnevezett szereplők beavatkozása és bevonása az ügybe. Az

alapos megismerés érdekében a Nagykamara nemzetközi civil szervezetek jelentéseit is tanulmányozta Görögországról.

A Nagykamara szerint nem lebecsülendő a külső határokon elhelyezkedő tagállamokra nehezedő menekültügyi nyomás, viszont bármilyen nehézségeket is okoz Görögországnak a migrációs áradat az egyezmény 3. cikke egy abszolút értelmű norma, alóla a körülmények nem adhatnak felmentést. Azzal, hogy M.S.S. minden tájékoztatás nélkül az általa előterjesztett viszonyok közé került, Görögország megsértette az egyezmény 3. cikkét, mely szerint *senkit sem lehet kínzásnak, vagy embertelen, megalázó bánásmódnak vagy büntetésnek alávetni*. Több jelentés és meghallgatott tanú is megerősítette azt, amit M.S.S. a görög életkörülményekről előterjesztett az eljárásban, ebből pedig az következett, hogy a jogsértés szisztematikus. Megerősítette azt is Nagykamara, hogy pusztán azért nem lehet valakit őrizetbe venni, mert betérjesztette a menedékkérelmét.

A görögországi életkörülményekkel kapcsolatban megjegyzi a Bíróság, hogy nincsen olyan kötelező erejű jogi norma, amely megszabná a szociális gondoskodás minimumát. A bírák azonban figyelembe vették az M.S.S. által előterjesztett körülményeket és összevetették ezt az elérhető egyéb forrásokkal. Ennek az összevetésnek a következményeképp az látszott, hogy nem igaz az, amit Görögország állít: M.S.S. nem magának köszönheti a reménytelen szociális helyzetét. Magyarázatul annyit tehetnének ehhez hozzá, hogy az elviekben biztosított szociális ellátás nem elégséges az igények kielégítésére. Ha a szociális ellátásokért verseny folyik és csak a legerősebb, legügyesebb, legszerencsésebb rászoruló tud például hajléktalanokat ellátó intézményben helyet kapni vagy valamiféle szociális támogatást megigényelni, az nem biztos, hogy elégséges a valódi gondoskodáshoz. Ennek a kérdésnek a vizsgálatára nem tér ki a Nagykamara, de a határozat szövege implikálja ezt a tartalmat is. Viszont azt explicite ki is mondja az ítélet, hogy ha a menedékkérelmet azonnal elkezdték volna kivizsgálni, akkor sok szenvedéstől mentették volna meg M.S.S.-t. Mivel ez nem történt meg, Görögország megsértette az egyezmény harmadik cikkét.

Fontos megjegyezni, hogy egyszerre volt szükség arra, hogy indokolatlanul elhúzódjon a menekültügyi eljárás és hogy egy meg nem határozott szociális minimumot se biztosítson Görögország. Ezek együttes megléte nélkül nem biztos, hogy ebben a kérdésben is sérült volna a 3. cikk. Ha M.S.S. magas színvonalú ellátást kap kérelmezőként, akkor húzódnak az eljárás hónapokig vagy évekig. És fordítva: ha nem képes az egyezményben részes állam megfelelő szociális minimumot nyújtani, akkor legalább a lehető legrövidebb időn belül fejezze be az eljárást, ezzel kiemelve a kérelmezőket a bizonytalan helyzetből.

A Nagykamara emellett a 13. cikk sérelmét is megalapozottnak találta, azaz megállapította, hogy Görögország nem biztosított hatékony jogorvoslatot a visszaküldéssel szemben.

A Bíróság azt is vizsgálta, hogy Belgium megsértette-e az egyezmény 2. és 3. cikkeit. Mivel a Dublini Rendelet nem kötelező a felajánló tagállamra nézve (csak a feltételeknek megfelelő fogadó országnak van kötelezettsége), így a belga hatóságnak meg kellett volna vizsgálnia az ENSZ Menekültügyi Főbiztosságának figyelmeztetését. Egy alapos vizsgálat esetén fény derülhetett volna arra, hogy a görög joggyakorlat emberi jogi szempontból hagy kívánnivalókat maga után. Belgium M.S.S. Görögországba küldésével embertelen bánásmódnak tette ki őt, mind a menekültügyi eljárás, mind a Görögországi életkörülmények által. A büntetőjog nyelvén szólva ez tudatos gondatlanság volt, amely elegendőnek ítéltetett arra, hogy megsértse az egyezmény harmadik pontját. Az élethez való jogsérelmét viszont ezek után a Nagykamara fölöslegesnek tartotta megvizsgálni.

Végül azt is megvizsgálta a Nagykamara, hogy Belgium megsértette-e a 13. cikket, azaz nyújtott-e hatékornak nevezhető jogorvoslatot. Ugyan M.S.S.-nek volt jogorvoslati lehetősége, de egy gyorsított és kvázi egyszerűsített eljárásban, ahol a belga hatóság nem vette megfelelő súllyal figyelembe, hogy itt az emberi jogok sérelméről lehet szó, ennek köszönhetően nem járt el megfelelő alapossággal, ezzel pedig Belgium megsértette a 13. cikket.

A marasztaló ítélet mellett a Bíróság a 46. cikk alapján arra utasította Görögországot, hogy M.S.S. kérelmét a Genfi Konvenciónak megfelelően vizsgálja meg és az eredménytől függően tartózkodjon M.S.S. Afganisztánba visszatoloncolásától. Mindennek következményeként a marasztalt tagállamokat a Nagykamara kártérítésre és a költségek megtérítésére is kötelezte.

A párhuzamos indokolások és különvélemények közül egy gondolatot szükségszerű kiemelni, mégpedig Sajó András bírójét. Ez a gondolatmenet ugyanis a témánk szempontjából további vizsgálatot igényel. Sajó részben párhuzamos indokolást, részben pedig különvéleményt fogalmazott meg. A dolgozatom szempontjából a legérdekesebb legfontosabb Sajó II. pontban összefoglalt gondolata lehet. Ő máshogyan értékeli a görögországi életkörülmények minősítését. Indokolásának lényege az, hogy nem tekinti a menedékkérőket általában sérülékeny csoportnak. Rámutat arra, hogy maga M.S.S. is olyan utazást vitt végbe, amire egy sérülékeny ember nem lenne képes. Elismeri, hogy a menedékkérőkön belül vannak sérülékeny csoportok (kiemeli a kísérő nélküli kiskorúakat és a kínzás és embertelen bánásmód áldozatait), de M.S.S. – Sajó véleménye szerint - nem tartozik bizonyíthatóan ilyen

csoportba. A menedékkérők szociális biztonságát pedig Sajó szerint nehezen lehet levezetni az Egyezményből. Sajó hivatkozik ezen a ponton az Oršuš és mások kontra Horvátország ügyre, amiben megállapította a Bíróság, hogy ugyan a hátrányos vagy sérülékeny helyzetű csoportok szükségletei különleges megfontolást igényelnek, de véleménye szerint a menedékkérők nem per definitionem esnek mindannyian ebbe a kategóriába. Mindemellett Sajó is arra a következtetésre jut, hogy Belgium az Egyezménnyel ellentétesen adta át M.S.S.-t Görögországnak, ugyanis ott az életkörülményei miatt nem, de az eljárás bizonytalansága következtében ki volt téve megalázó bánásmódnak.

A bírósági úton támadott sérelmek önmagukban egy-egy kiváló példaként szolgálnak a menekültügyi eljárás körüli anomáliákra, viszont számunkra ezután kizárólag az lesz érdekes, mit jelent az, hogy M.S.S. őrizeten kívüli életkörülményei sértik a kínzás tilalmát és megalázó vagy embertelen bánásmódnak teszik őt ki. A következő alfejezetben az ehhez kapcsolódó gondolatmenetet mutatom be. A Magyarország szempontjából is releváns további kérdések, amelyek a jogorvoslathoz vagy az őrizethez kapcsolódnak, itt nem kerülnek ismertetésre.⁴²

III.2. Az M.S.S. v. Belgium és Görögország ügy tanulságai⁴³

Mindenek előtt azt ki kell emelnünk, hogy M.S.S. kérelmező és nem elismert menekült. Ennek azonban nem kontra, hanem pro értelemben van szerepe a mi szempontunkból.

A Bíróság megállapítja, nincsen kötelező erejű részletesen kidolgozott jogi norma a szociális/jóléti ellátások szempontjából. Azonban a Bíróság azt is felismeri, hogy a menedékkérők szociális körülményei szorosan összefüggnek a méltóságukkal, így egy bizonyos színvonal alatt akár embertelen bánásmódként is értékelhető a menedékkérők helyzete. Ha pedig ezt a Bíróság így értékeli egy menedékkérő esetében, akinek még függőben van a státusza, akkor teljes bizonyossággal állíthatjuk, hogy megtenné ezt egy elismert menekült esetében is. A menedékkérő ugyanis olyan személy, aki állítja, hogy egyedi helyzete alapján az államnak védelembe kell vennie. Viszont, amíg az adott állam nem deklarálja a nemzetközi védelmet, addig függő jogi helyzetben van. Ennek a függő jogi helyzetnek a megszűnését eredményezi az elutasítás vagy a státusz megállapítása. Logikailag

⁴²Ehhez lásd például a Mohammadi v. Ausztria ügyet (71932/12, Judgment of 3 July 2014), ahol is az EJEB nem találja egyezményesértőnek Mohammadi visszaküldését Magyarországra, tekintettel az őrizetbe vételre és az őrizet körülményeire.

⁴³A közelmúltban hasonló döntést hozott a bíróság a Tarakhel v. Svájc (29217/12, Judgment of 4 November 2014) ügyben. Összefoglalót lásd: *Tarakhel v. Switzerland (no. 29217/12) [Article 3, 8 and 13], 4 November 2014*, <http://www.ecre.org/topics/elena/elena-weekly-legal-update.html#Tarakhel> (2014. november 30.)

tehát úgy helyes, ha feltételezzük, hogy ami egy függő helyzetben már érvényes, az legalább olyan fokban érvényes a függés pozitív irányú megszűnésekor, azaz a nemzetközi védelem megállapítását követően.

Ezen érvelés ellen felvethető, hogy a jog azért bánik kedvezőbben a menedékkérőkkel, mint az elismert menekültekkel, mert teljesen esélytelen, hogy ők magukról gondoskodjanak. A menedékkérők nem vállalhatnak munkát, nincsen egészségbiztosításuk, személyazonosító igazolvány hiányában nem tudnak lakást bérelni, stb. Ez az érvelés azonban nem számol azzal, hogy a menekültek az üldöztetés és a menekülés következtében olyan sérülékeny csoportként jelennek meg, amelynek esetében a jogi lehetőségek önmagukban nem garantálják az önálló vagy kvázi önálló életvitelt. Tehát a Bíróság érvelésének érvényesnek kell lennie a menekültekre is, mivel, ha a jogilag kiszolgáltatott helyzet nagyrészt meg is szűnik az elismerés által, valójában a kiszolgáltatottság továbbra is fennmarad.

Meg kell vizsgálnunk, hogy miért vette figyelembe a Bíróság M.S.S. szociális körülményeit is, annak ellenére, hogy erre konkrét jogszabály nem állt rendelkezésre. A Bíróság megjegyzi, hogy ebben az esetben a Tanács 2003/9/EK irányelve a menedékkérők befogadása minimumszabályainak megállapításáról pozitív jogként szolgál és ebből fakadóan a görög jogszabályoknak is meg kell feleljenek a Tanács irányelvének. A kérelmező beterjesztése szerint, lehetetlen, hogy minden menekült (köztük ő maga) teljesítse a görög jogszabályban velük szemben támasztott feltételeket és így hozzáférhessen a nyújtott szociális szolgáltatásokhoz. Ebben az esetben arról van szó, hogy gyakorlatilag verseny folyik a rendelkezésre álló helyekért és ellátásokért a kérelmezők között. A kérelmezőknek pedig maguknak kell elintéznük azt, hogy hozzájuthassanak az olyan minimális életfeltételekhez, mint a lakhatás, a tisztálkodás és a táplálkozás.

A Bíróság tehát elismeri, hogy Görögország formálisan akár teljesítheti is az Európai Unió tagságából fakadó kötelezettségét, azonban kifejti: „[...] széleskörű konszenzus létezik nemzetközi és európai szinten a speciális szükségletekre vonatkozólag, amelyet a Genfi Egyezmény, a UNHCR hatásköre és tevékenysége és az Európai Unió Befogadási Irányelve is bizonyít.”⁴⁴Ebből kiindulva pedig a Bíróság, figyelembe véve mind a kérelmező személyes körülményeit, mind – különböző jelentések alapján – a Görögországban akkor fennálló helyzetet, arra a végkövetkeztetésre jut, hogy a hatóságok nem vették figyelembe azt, hogy M.S.S., mint menedékkérő, egy sérülékeny csoporthoz tartozik. Ez alapján pedig

⁴⁴„It notes the existence of a broad consensus at the international and European level concerning this need for special protection, as evidenced by the Geneva Convention, the remit and the activities of the UNHCR and the standards set out in the European Union Reception Directive.” M.S.S. v. Belgium and Greece. 251.

megállapítható Görögország felelősség abban, hogy M.S.S. az adott körülmények közé került: az utcán kellett élnie, félelemben a támadásoktól és rablásoktól, mindenféle állami ellátás nélkül, a környékbeli lakosság jóindulatára és az egyházi karitászra utalva. Ez az élethelyzet pedig nem egyeztethető össze az Egyezmény 3. cikkével.

Az érvelésből az következik, hogy ha egy kérelmezővel szemben nem megengedhető ez a léthelyzet, akkor semmiképp sem megengedhető egy elismert menekülttel szemben. De továbbmegyek, ha nem megengedhető M.S.S.-el, mint egyedülálló férfival szemben, akkor nem megengedhető a menedékkérők vagy a menekültek csoportján belül fokozottan sérülékeny helyzetben lévőkkel szemben, mint például a PTSD-ben szenvedők, a kis- és több gyermekesek, az egyedülálló anyák, vagy az idősek.

Sajó András bíró viszont amellet érvelt, hogy a menedékkérők nem alkotnak egy sérülékeny csoportot. Kifejti, hogy milyen fáradtságos és körülményes utat tett meg M.S.S. dokumentumok nélkül. Ebből pedig arra következtet, hogy aki erre képes, annak nem jelenthetnek gondot a nem megfelelő életkörülmények. Sajó nem veszi figyelembe az alanyi kör speciális pszichés helyzetét. Nevezetesen azt, hogy az ember hatalmas energiákat képes összpontosítani a menekülésre, akkor, ha lát esélyt a kiútra. Az üldöztetés és az ezt követő menekülés önmagukban is hihetetlen felfokozott stresszhelyzetek, amikor a menekülő túl van ezeken, akkor ezt egy megpihenésnek kell követnie, különben a szervezet (mentálisan és fizikálisan) elhasználódik. Ezzel azt állítom, hogy a legtöbb menedékkérő igen is sérülékennyé válik már a bekövetkezett üldöztetés és az azt követő menekülés miatt. De mindettől eltekintve fogadjuk el Sajó bíró különvéleményét, mert arra helyesen mutat rá, hogy a menedékkérőkön és a menekülteken belül is lehet differenciálni. Meghatározhatunk különösen sérülékeny csoportokat⁴⁵ a menedékkérőkön belül. Sajó érvelése szerint az ő esetükben kell magasabbra tenni a mércét a tagállamokkal szemben.

Ezen kívül még egy figyelemre méltó dolgot megfogalmaz Sajó: “Az Európai Bizottság [...] azt találta, hogy a jelenlegi Európai Unió menekültügyi rendszer nem tökéletes. Különösen a minimum standardok (a) nem elégségesek és (b) homályosak, így hiányzik a lehetőség, hogy egy igazságos és hatékony [menekültügyi] kivizsgálást lehessen biztosítani és megfelelő intézkedésekkel és biztosítékokkal egy reális lehetőséget lehessen kialakítani a nemzetközi védelemre való igényeknél. Ez a probléma lényege.”⁴⁶ Az M.S.S.

⁴⁵ Az eredetiben: *particularly vulnerable groups*. Sajó András részben párhuzamos, részben különvéleménye. M.S.S. v. Belgium and Greece.

⁴⁶ “The European Commission (COM (2009) 554, final, 21 October, 2009) found that the current European Union asylum procedure system is defective. In particular, the minimum standards are (a) insufficient and (b) vague, thus lacking the potential to ensure fair and efficient examinations, and additional measures are to be taken to

kontra Belgium és Görögország ügy esetében nem volt kidolgozva megfelelő Európai Unió standard, ezért kellett az Emberi Jogok Európai Bíróságának megvizsgálnia, hogy ebben az egyedi esetben sérülnek-e a kérelmező emberi jogai. Elfogadható, amit a Bíróság mond, hogy sérülnek, de az sem kizárt, amit Sajó bíró különvéleményként fogalmaz meg: Nem sérülnek, mert M.S.S. szerinte nem tartozik egyik különösen sérülékeny csoportba sem. A lényeg az, hogy egy hasonló szituáció esetében egyedileg, személyre szólóan szükséges vizsgálni a kérelmező életkörülményeit és a sérülékenységnak vagy a különösen sérülékenységnak megfelelően azt, hogy ezekben az életkörülményekben milyen szerepet játszott az állam mulasztása.

Mulasztás alatt értendő itt természetesen a jogszabályok nem hatékony alkalmazása és a nem hatékony jogszabályok megalkotása is. Ha kevesebb intézményi hely jön létre, mint amire szükség van az alapvető ellátásokhoz, akkor az egyes sérülékeny vagy különösen sérülékeny személyeknek sértheti az alapvető emberi jogait, még akkor is, ha egyébként a meglévő intézményi helyek minden elvárást kielégítenek vagy éppen felülmúlnak. Megspórolhatatlan tehát, hogy az adott (különösen) sérülékeny személy megkapja az államtól az ő emberi méltóságával összeegyeztethető védelmet. Másképpen megfogalmazva: az állam töltsse ki a menedékjog tartalmi oldalát is, tekintettel annak szociális dimenziójára. Ebben a vizsgált szituációban a Bíróság szerint Görögország nem tette ezt meg, míg Sajó bíró szerint igen, de legalább is további bizonyítást igényelne ennek ellenkezője.

III.3. Oršuš és mások kontra Horvátország

A Bíróság többször hivatkozik az Oršuš és mások kontra Horvátország jogesetre az M.S.S. ügy kapcsán, holott az Oršuš ügy nem érinti a menekültkérdést.⁴⁷ Viszont ha megértjük a párhuzamot, akkor sokkal világosabb lesz, hogy mit is gondol a Bíróság a sérülékeny csoportok - így többek között a romák vagy a menekültek – ellátásáról. Mivel éppen a jogeset elvont értelmére van szükségünk, ezért magát az esetet leegyszerűsítve ismertem, valamint a viszonylag összetett probléma csak egyetlen szegmensére koncentrálok.

grant applicants a realistic opportunity to substantiate their requests for international protection. This is the gist of the present problem.” M.S.S. v. Belgium and Greece

⁴⁷Ráadásul létezik ismertebb és ilyen témában gyakrabban hivatkozott roma gyermekek szegregált oktatásával foglalkozó ítélete is a Bíróságnak. Az egyik ilyen a *D.H. és mások kontra Cseh Köztársaság* (57325/00, Judgement: 13 November 2007). A két eset közötti hasonlóságokat és különbségeket kiválóan összefoglalja: Tóth Gábor Attila: *Menthetetlen szegregáció*, <http://www.szuveren.hu/jog/menthetetlen-szegregacio>. (2014. november 30.) Egy másik ilyen magyar vonatkozású ügy pedig a Horváth és Kiss kontra Magyarország (11146/11, Judgment of 29 January 2013).

Oršuš és társai szegregált oktatásban részesült roma fiatalok. A horvát állam azt állította, hogy a szegregáció oka és értelme, hogy ebben a formában hatékonyabban tudják behozni a gyermekek a nyelvi hátrányaikat. A megvalósítás során azonban ez nem történt meg. A nyelvi hátrányok nem csökkentek, mivel a horvát nyelvi képzésre önkéntesen kellett jelentkezni, ezt viszont a roma tanulók jó része nem tette meg. Ezzel együtt az is tapasztalható volt, hogy a szegregált oktatásban tanulók 84 százaléka lemorzsolódott 15 éves koráig az alapfokú oktatásban. Ez a rendszer a Bíróság szerint sérti az Egyezmény 14. cikkét (Megkülönböztetés tilalma) és az Első Kiegészítő Jegyzőkönyvben rögzített oktatáshoz való jogot (2. cikk).

Ez alapvetően diszkriminációs kérdés. A horvát állam jogszabályokra alapozva működtet egy olyan oktatási rendszert, amelynek eredménye a szegregált oktatás és hogy az ebben a rendszerben tanuló roma diákok 84 százaléka lemorzsolódik. Ez pedig olyan arány, aminél már nem lehet egyéni alkalmatlanságra hivatkozni. Hogy magyarázatot kaphassunk erre a rendkívüli társadalmi veszteségre, segítségül kell hívnunk a szociológiát.⁴⁸

Már az olyan alaplátétek tekinthető szociológiai munkák is rámutattak a társadalmi hátrányok felhalmozódására, mint Pierre Bourdieu A társadalmi egyenlőtlenségek újratérrelődése című munkája,⁴⁹ de ugyanez igazolódik vissza akár napjaink PISA vizsgálataiban is.⁵⁰ A szegény és hátrányos helyzetben lévő családok gyermekei nem tudnak megfelelő döntéseket hozni az állam aktív szerepvállalása nélkül és egy, a hátrányokra közömbös oktatási rendszerben gyakorlatilag magukat szelektálják ki a már meglévő hátrányaik miatt. Ugyanez történt Horvátországban is. Sok generáción át halmozódó oktatási, kulturális, gazdasági és társadalmi hátrányok nem oldhatók meg az által, hogy az állam felajánlja az önkéntesen igénybe vehető nyelvleckéket. A Bíróság ki is mondja az ítéletében, hogy a romák speciális hátrányokkal küzdenek, így speciális törődésre szorulnak. Természetesen nem a Bíróság feladata annak megválaszolása, hogyan lehet ezeket a speciális hátrányokat orvosolni, így nem is tesz erre kísérletet. Valóban, ez az oktatás- és szociálpolitika területe, részben törvényhozási, részben végrehajtási kérdés, de semmiképpen sem az igazságszolgáltatás feladata.

A Bíróság ítélete általánosítva a következőt fogalmazza meg: amennyiben van egy eleve hátrányos helyzetben lévő csoport, amely nem képes arra, hogy a többséggel egyenlő életszínvonalat biztosítson saját magának, akkor az államnak kötelessége beavatkozni. A

⁴⁸ Ezt a Bíróság az ítéletben explicit módon nem teszi meg, viszont itt mi a pontos megérthetőség kedvéért igen.

⁴⁹ Pierre BOURDIEU: *A társadalmi egyenlőtlenségek újratérrelődése*, Gondolat, Bp., 1978.

⁵⁰ Ezt eklatánsan bemutatja: BERLINGER Edina – MEGYERI Krisztina: *Amiben világutolsók vagyunk, Mit mondanak a PISA-tesztek eredményei a szegényekről*, Magyar Narancs, 2014/31. szám. 50-51.

beavatkozás nyilvánvalóan nem intervenciót, rendkívüli segélyezést vagy egyéb akció jellegű intézkedést jelent elsősorban, hanem egy olyan rendszer jogszabályi szintű kidolgozását, amely biztosítja az érintett hátrányos helyzetű csoport életminőségének közeledését a többségi társadaloméhoz. Ebben a helyzetben tehát egy olyan oktatási rendszer kidolgozás volna elvárható Horvátországtól, ahol a roma tanulók nem morzsolódnak le lényegesen nagyobb arányban a többségi társadalomból származó tanulókkal összehasonlítva. Ugyanis ez esetben az egyenlő feltételek lehetővé teszik a szegregátumok kialakulását, ami nyilvánvalóan súlyosbítja a hátrányokat és elősegíti azok felhalmozódását. Ilyen rendszerek kiépítésével, illetve működtetésével a részes államok pedig bizonyosan sértik az Egyezmény valamely pontját, attól függően, hogy mely területen fordul elő a hiányosság.

A semlegesség azért vezethet többek között szegregációhoz, mert ahogyan a hátrányos helyzetű diákok, úgy a hátrányos helyzetű szülők sem képesek minden esetben arra, hogy átlássák és megértsék a saját hosszú távú érdekeiket. Amikor a Bíróság azt mondja, hogy a speciális szükségletekre speciális szolgáltatást kell nyújtani, akkor többek között arra utal, hogy Horvátország feladata felhívni a hátrányos helyzetben lévő családok figyelmét az oktatás, mint mobilitási csatorna fontosságára. Továbbmenve, a helyzet csak akkor oldható meg, ha a horvát állami szervek olyan rendszert építenek ki és működtetnek, amely érdekelté teszik a hátrányos helyzetű romákat a saját helyzetük javítására. Erre pedig nem azért van szükség, mert a hátrányos helyzetben lévő csoportok tagja nem kívánják a saját boldogulásukat, hanem sokkal inkább azért, mert nem ismerik ennek a boldogulásnak az útját.

A Bíróság az Oršuš ügy kapcsán arra mutat rá, hogy azok a csoporttagok, akik valamilyen szociológiai, szociálpszichológiai, gazdasági vagy kulturális okból nem képesek a saját sorsukat megnyugtatóan rendezni, feltétlenül igénylik az állam aktív beavatkozását. A részes államok kötelezettsége, hogy az ezen csoportok tagjaira leselkedő rendszerszintű veszélyeket detektálja és azokra, lehetőség szerint, minél teljesebb megoldást kínáljon a területre vonatkozó jogszabályok alakításával. A megkülönböztetés tilalma ugyanis azt mondja ki, hogy „[a] jelen Egyezményben meghatározott jogok és szabadságok élvezetét minden megkülönböztetés, például nem, faj, szín, nyelv, vallás, politikai vagy egyéb vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, nemzeti kisebbséghez tartozás, vagyoni helyzet, születésszerinti vagy egyéb helyzet alapján történő megkülönböztetés nélkül kell biztosítani.” Ez pedig azt jelenti, hogy nem hagyhatnak a részes tagállamok valakit azért ideje korán kiesni az oktatásból (és ez által szinte biztosan a munkaerőpiacról), mert olyan családba született, amely nem képes a gyermek hosszú távú boldogságának kedvező döntést hozni. Természetesen nem erőszakos beavatkozásról van itt szó, hanem arról, hogy a kiindulási

feltételeket egyenlővé tételére kell törekedni, azaz a részes államoknak azt kell biztosítani, hogy az oktatás fontosságát *nemre, fajra, színre, nyelvre, vallásra, politikai vagy egyéb véleményre, nemzeti vagy társadalmi származásra, nemzeti kisebbséghez tartozásra, vagyoni helyzetre, születés szerinti vagy egyéb helyzetre* tekintet nélkül bárki megértse és ennek megfelelően képes legyen megfelelő döntést hozni. Ha egy rendszer ennek ellenkezőjét garantálja, akkor az biztosan sérti az emberi jogokat.

Tóth Gábor Attila az esettel kapcsolatban megjegyzi, hogy „[e]lfogadhatatlan érv, hogy a törvényekben nincs különbség romák és nem romák között, ugyanis a jogalkalmazás gyakorlati tapasztalatait is figyelembe kell venni. Nem megfelelő kifogás, hogy a roma gyermekeknek nehezen megy a hivatalos nyelv, mivel az államnak többlétszolgáltatásokkal kell segítenie a hátrányos helyzetű diákokon, nem száműzheti őket alacsonyabb színvonalú osztályokba. Gyenge indok, hogy a szülők nem tiltakoztak az elkülönítés ellen, mert – ahogy a határozat indokolása hangsúlyozza – a roma családok legtöbbször nincsenek abban a helyzetben, hogy kellő ismeretek birtokában és kényszertől mentesen válasszanak az iskolák között.”⁵¹ Véleményem szerint is elfogadhatatlan érv, hogy a törvények nem tesznek különbséget egészséges valamint sérülékeny és különösen sérülékeny csoportok tagjai között, ugyanis a jogalkalmazás gyakorlati tapasztalatait is figyelembe kell venni. Nem megfelelő kifogás, hogy a megélhetés és az integráció lehetősége megadatott, ha megfelelően intézik a sérülékeny csoportok az ügyeiket, mivel az államnak *többlétszolgáltatásokkal* kell segítenie a sérülékeny és a különösen sérülékeny csoportok tagjain. Gyenge indok, hogy a sérülékeny és különösen sérülékeny csoportok tagjai ugyanazokkal a jogokkal rendelkeznek, mint a kedvezőbb helyzetben lévő személyek, mert ezen csoportok tagjai nincsenek abban a helyzetben, hogy kellő ismeretek birtokában, mentális-, kulturális biztonságban és kényszerektől mentesen kezdhessék meg az integrációjukat.

III.4. Müslim kontra Törökország

Müslim iraki menedékkérő Törökországban. Arra hivatkozik az ismételten beadott kérelmében, hogy a Szaddam-rezsim bukásával még rosszabb körülményekre számíthat a menedékkérelme elutasítása - és így a kiutasítása - esetén. Az ügye alapvető kérdése az, hogy vissza lehet-e őt küldeni Irakba. Számunkra azonban e helyütt az az igazán lényeges momentuma a bírósági kérelemnek, hogy abban Müslim kifogásolja a számára, mint

⁵¹TÓTH Gábor Attila: *Menthetetlen szegregáció*, <http://www.szuveren.hu/jog/menthetetlen-szegregacio>. (2014. november 30.)

menedékkérő számára juttatott napi élelmiszeradag mennyiségét. Kvázi abban kell döntenie a Bíróságnak, hogy van-e a menedékkérők ellátásának minimális színvonala. A Bíróság válasza erre a kérdésre: „[A bíróság m]egállapította, hogy ez a rendelkezés nem jelent olyan általános kötelezettséget az államok számára, hogy a menekültek részére anyagi támogatást kell nyújtaniuk, lehetővé téve számukra egy meghatározott életszínvonalat. A török hatóságok ráadásul a konkrét ügyben lehetővé tették Müslim számára, hogy az életszínvonalának biztosítása érdekében szükséges intézkedéseket tegye. Egyébként a bíróság a kérelmező személyes viszonyainak tanulmányozása során arra a következtetésre jutott, hogy anyagi helyzete nem olyan rossz, ahogy azt beadványában állította. Az ország területén élő más török állampolgárok életkörülményei sem voltak jobbak a kérelmezőénél, ezért a bíróság e vonatkozásban is elutasította a keresetet.”⁵²

Úgy tűnhet, hogy feszültség van az Oršuš és a Müslim kontra Törökország⁵³ ügyek között, mivel *inter alia* az utóbbi esetre hivatkozva a Bíróság kimondta, hogy az nem jelentheti a 3. cikk sérelmét, ha a részes államok nem tudnak otthont biztosítani valakinek. Valamint, hogy a 3. cikk nem kötelezi a részes államokat arra, hogy olyan anyagi támogatásban részesítsék a menekülteket, amely egy bizonyos életnívót garantálna.⁵⁴

Viszont az Oršuš ügyben nem is arról van szó, hogy egy bizonyos szintű ellátást várna el a Bíróság Horvátországtól, hanem arról, hogy ha már nyújt valamiféle ellátást,⁵⁵ akkor vegye figyelembe a csoport speciális igényeit. A két dolog pedig teljesen különböző. Hiába mondja a Bíróság a Müslim ügyben, hogy az Egyezményből nem következik az, a menekültek számára egy bizonyos életszínvonalat garanciája, ha az viszont következik belőle, hogy nem lehet a sérülékeny csoportokat olyan helyzetbe kényszeríteni, amely helyzetben reálisan nem lehetnek képesek tenni a saját boldogulásukért. Konkrétan, ha Müslim képes dolgozni és Törökország megadja neki ehhez a lehetőséget, akkor egyáltalán nem szükséges, hogy bármiféle egyéb támogatásban részesítse. Ellenben, ha az ellátás hiánya mellett a menekültek nem tanulhatnak meg törököül, ami vélhetően a munkavállalás kulcseleme, akkor Törökország

⁵²A Müslim kontra Törökország ügy összefoglalója, Fundamentum, <http://www.fundamentum.hu/sites/default/files/05-2-09.pdf>, 5. (2014. november 30.)

⁵³Az összefoglalót angol nyelven lásd: *A Müslim kontra Törökország ügy összefoglalója*, Holland emberi jogi Intézet, <http://sim.law.uu.nl/sim/caselaw/Hof.nsf/e4ca7ef017f8c045c1256849004787f5/25c45fbecf1417ccc1256fee004adcc3?OpenDocument>(2014. november 30.)

⁵⁴„It also considers it necessary to point out that Article 3 can not be interpreted as obliging the High Contracting Parties to provide every one with in their jurisdiction with a home (see *Chapman*, cited above, § 99). Nor does Article 3 entail any general obligation to give refugees financial assistance to enable them to maintain a certain standard of living (see *Müslim v. Turkey*, no. 53566/99, § 85, 26 April 2005)” *M.S.S. v. Belgium and Greece*.249.

⁵⁵A hátrányos helyzetű diákoknak felzárkóztatást ígér.

rendszeres kényszeríti bele a törökül nem beszélő menekülteket a munkanélküliségbe és - ellátás híján – a nyomorba.

Az Oršuš ügyben azt mondja ki a Bíróság, hogy az államnak fel kell ismernie azokat a helyzeteket, amikor bizonyos hátrányos helyzetű vagy különösen sérülékeny csoportok olyan embertelen vagy megalázó helyzetbe kényszerülnek a jogszabályi környezet következtében, amiből nem - vagy csak kis eséllyel - tudnak kitörni. Ez nem jelenti azt, hogy a részes államnak anyagi támogatást vagy garantált lakhatást szükséges biztosítania. Ezek olyan instrumentumok, melyeket az állam alkalmazhat, ha azokkal megoldja vagy enyhíti a problémát, de a probléma akár más eszközökkel is orvosolható. Ahogyan az Oršuš-ügyben a Bíróság rá is mutat, valószínűleg az oktatás átszervezése oldhatja meg a problémát. A Müslim ügyben pedig – ezt a logikát követve – az lehet a kiút Müslim embertelen helyzetéből, ha Törökország megteremti a munkavállaláshoz szükséges feltételeket, úgy mint a nyelvoktatás, esetleg át- vagy továbbképzés, illetve a megfelelő jogi környezet garantálása. Amennyiben ezek a feltételek kielégítően teljesülnek, Törökország nem sérti meg az Egyezményt.

A két ügy tehát egyrészt abban különbözik egymástól, hogy Müslim esetében nem merül fel a rendszeres hiba, míg Oršuš és társai esetében ez nyilvánvaló. Másrészt abban is, hogy Müslim nem *feltétlenül* tartozik valamilyen különösen sérülékeny csoporthoz, míg Oršuš és társai egyértelműen igen. Harmadrészt pedig abban, hogy Müslim a támogatás hiányát okolja a szenvedése miatt, míg Oršuš és társai egy rosszul konstruált rendszert. Ezek alapján pedig a Müslim ügy éppen az Oršuš-ügy legfontosabb részleteit erősíti meg.

III.5. A strasbourgi gyakorlat összefoglalása

Bemutattuk, hogyan gondolkodott a Bíróság az M.S.S. ügyben, amiből az derült ki, hogy ha nem is létezik részletes szabályozás a menedékkérők és menekültek szociális ellátására, a Bíróság akkor is felismeri annak körvonalait az embertelen bánásmód tilalmában. Sajó bíró szerint ez viszont csak akkor lehetséges, ha az adott menedékkérő vagy menekült valamilyen különösen sérülékeny csoporthoz tartozik.⁵⁶

Az Oršuš-ügyből kiderült, a Bíróság következetesen azt gondolja, hogy a hátrányos vagy sérülékeny helyzetben lévő csoportokról a részes államoknak kötelességük gondoskodni, nem hagyhatják őket magukra a nyomorukban. Ezt erősítette meg a Müslim-ügy feldolgozása

⁵⁶A legfrissebb ítéleteiben a Bíróság követi az M.S.S. ügyben kijelölt utat. Lásd például az *F.H. kontra Görögország*(78456/11, Arrét: 21 júl. 2014) ügyet. Összefoglalót lásd: *ECtHR condemns Greece's detention conditions and lack of support for homeless asylum seekers*, <http://www.ecri.org/component/content/article/70-weekly-bulletin-articles/824-ecthr-condemns-greeces-detention-conditions-for-homeless-asylum-seekers.html>, (2014. november 30.)

is. Ebből kiderül, hogy bár nem kötelezettsége a részes államoknak a pénzügyi segítségnyújtás a menekültek számára. Viszont együtt olvasva az Oršuš-üggyel, ez éppen arra mutat rá, hogy nem az állam által elköltött pénz menti fel az adott államot az embertelen bánásmód tilalmának követelménye alól, sokkal inkább az, hogy ha olyan rendszert épít ki, amelyben a hátrányos helyzetű (sérülékeny), vagy különösen sérülékeny csoportoknak esélye van arra, hogy információhoz és tudáshoz jussanak és így integrálódhassanak a többségi társadalomba. Ennek ellenkezője, azaz, ha az adott állam olyan rendszert épít ki, amelyben az említett csoportok tagjai elől elzárja az integráció útját és ezzel nyomorba taszítja vagy nyomorban tartja őket, biztosan sérti az embertelen bánásmód tilalmát. Ugyanis ezekben az esetekben a sérelem azért következik be, mert az állam nemtörődomsége vagy szándékos kirekesztő politikája nyilvánul meg az érintett csoportokkal szemben.

Az M.S.S-ügyből az is kiderült, hogy nem elégséges a nemzetközi jogi normáknak való formális megfelelés, hanem arra volna szükség, hogy az ezen normák szellemében konstruálódott jogrend hatékonyan és mindenre kiterjedően működjön. A részes államoknak felelősségteljesen, nagy odafigyeléssel kell integráló politikát folytatniuk, amivel hosszú távon felszámolhatják az érintett hátrányos helyzetű (sérülékeny), vagy különösen sérülékeny csoportok nyomorúságos helyzetét.

A Bíróság tehát következetesen felismeri, hogy a menedékkjognak van szociális tartalma és kialakít egy szemléletet, mely szerint ha a szociális jogok hiányoznak, hozzáférhetetlenek vagy alkalmatlanok a valós szociális helyzet javítására, akkor ez már olyan fokban sértheti az egyes személyek méltóságát, ami bizonyos esetekben ütközik az embertelen bánásmód tilalmával.

IV. A német joggyakorlat

IV.1. A német Alkotmánybíróság döntése

A német Alkotmánybíróság is foglalkozott a menedékkérők ellátásával az *1 BvL 10/10* és *1 BvL 2/11* számú egyesített ügyben⁵⁷ és arra a következtetésre jutott, hogy az ellátás összege nem mehet le egy bizonyos szint alá. Illetve egészen pontosan azt mondta ki a Bíróság, hogy az adott összeg, amit ellátásként a német állam biztosít, nem elégséges a

⁵⁷Szövetségi Alkotmánybíróság *1 BvL 10/10 és 1 BvL 2/11* számú egyesített ügye, ítélet: 2012. július 18.

méltósággal teljes élethez, aminek jogát a német alkotmány garantálja.⁵⁸ A Bíróság tehát továbbment, mint az Emberi Jogok Európai Bírósága vagy az Európai Unió Bírósága és összecszerően rámutatott arra, hogy az, amit a német jogszabályok garantáltak, nem volt elégséges a megélhetéshez és így olyan élethelyzetbe kényszerítették a menedékkérőket, amely sértette az emberi méltóságukat.⁵⁹

A német Alkotmánybíróság a következőt mondja ki: „A közvetlenül az alkotmányból fakadó támogatással szemben megkövetelhető egy méltósággal teljes minimális életszínvonalat. Ennek át kell fognia az alapvető jogok garantálását, ehhez pedig a minimális életszínvonalba bele kell tartoznia a fizikai létezésnek, úgy mint, élelem, ruházat, alapvető háztartási eszközök, lakhatás, fűtés, higiénia és egészségügyi ellátás, valamint garantálnia kell a társas kapcsolatokat és a szociális-, kulturális- és politikai részvétel egy minimális szintjét, mivel az ember, mint személy szükségszerűen közösségben létezik.”⁶⁰ A német Alkotmánybíróság tehát pontosabban körülírja, hogy mi az a szociális minimum, amit egy menedékkérő esetében is garantálnia kell egy alapjogokat szem előtt tartó jogállamnak.

Korábban már bebizonyítottuk, hogy ha ez így van a menedékkérők ellátásával kapcsolatban, akkor így kell legyen a menekültek ellátásával kapcsolatban is. Egy olyan szociális minimumról beszél itt a Bíróság, amelynek minden, az adott állam területén tartózkodó emberi lényre érvényes kell, hogy legyen. Az adott személy kiszolgáltatottsága, viszont egyértelműen összefügg a valamilyen sérülékeny csoporthoz tartozásával, ezért az államnak is különös figyelmet kell fordítania ezekre a csoportokra. Ebben az ítéletében a Bíróság felhívta a figyelmet arra, hogy az odafigyelés mértéke – ez esetben anyagilag – nem volt elégséges a menedékkérők tekintetében.

Érdemes itt egy rövid kitekintést tenni a magyar Alkotmánybíróság egyik hasonló tárgyú döntésére. A 42/2000 (XI. 8.) AB határozatában a testület nem jut hasonló következtetésekre, annak ellenére, hogy az akkor hatályos Alkotmány 70/E. §-a a szociális biztonság garantálásáról rendelkezett. Az Alkotmánybíróság szerint azonban: „Az Alkotmány 70/E. § (1) bekezdése szerinti szociális biztonsághoz való jog a szociális ellátások összessége által nyújtandó megélhetési minimum állami biztosítását tartalmazza. A megélhetési

⁵⁸ Az ember méltósága érinthetetlen. Az ember méltóságát minden állami hatalomnak kötelessége óvni és védeni. A Német Alaptörvény 1.§.(1).

⁵⁹ Összefoglalót lásd: *Reduction or withdrawal of reception conditions*, <http://www.asylumineurope.org/reports/country/germany/reception-conditions/access-forms-reception-conditions/reduction-or>. (2014. november 30.)

⁶⁰ Az angol szöveget lásd: https://www.bundesverfassungsgericht.de/en/decisions/lr20120718_1bvl001010en.html (2014. november 30.), 66.

minimum garantálásából konkrétan meghatározott részjogok, – így a “lakhatáshoz való jog” – mint alkotmányos alapjogok nem vezethetők le.”⁶¹ A magyar testület a némethez hasonlóan felismerte a méltósághoz való jog és a szociális jogok közötti összefüggést, de határozata szerint egy bíróság nem hozhat döntést arról a jogalkotó helyet, hogyan kívánatos elérni a szociális biztonságot. A dolgozatomban az eddigiek során amellet érveltem, hogy a bíróságok valóban nem vállalhatják fel ezt a feladatot, viszont ki kell bontaniuk az egyes absztrakt jogok tartalmát és rá kell arra mutatniuk, ha azok nem valósulnak meg a gyakorlat során. Máskülönb az adott jog szertefoszlik a maga elvontságában. Ebből következően kívánatos lett volna, ha a magyar Alkotmánybíróság is a német testülethez hasonlóan progresszív ítéletet hoz, amely alapján lehetne elemezni a menekültek ellátására vonatkozó jogszabályokat is.

IV.2. A német közigazgatási bíróságok két esete

Két olyan német bírósági ítélet is a rendelkezésemre áll,⁶² melyekben a bíróságok a dolgozatból következő döntésekre jutottak. Az egyik ítéletet a Hannoveri Közigazgatási Bíróság⁶³ hozta egy szomáliai személy ügyében, aki menekült státuszt kapott Magyarországon, azonban a szociális körülményeire tekintettel továbbállt Németországba, ahol a hatóságok a Dublini Rendelet alapján át szerették volna adni Magyarországnak. Viszont ezen döntés ellen a menekült személy jogorvoslattal élt. Az eljáró német bíróság pedig a Magyarországról beszerzett információk alapján megállapította, hogy amennyiben a menekült személyt visszaadják Magyarországnak, úgy rá, bár őrizet nem, de hajléktalanság mindenképpen vár. Mivel ez 2013-ban történt, a mostani integrációs rendszer bevezetése előtt, így itt szükséges megemlítenem, hogy a visszavétellel a hatályos jogszabályok szerint is elesne minden támogatástól és a hajléktalanság várna rá. Ugyanis mivel az adott menekült hosszabb időre külföldre távozott, így minden bizonnyal 30 napon túl nem tudná teljesíteni az integrációs szerződésben foglalt kötelezettségét, azaz megjelenni a kijelölt családsegítő központban, ami támogatást felfüggesztő vagy megszüntető ok. Az eljáró bíróság hivatkozik arra is, hogy a hajléktalanság Magyarországon szabadságelvonást vonhat maga után.

A döntéshez a bíróság gyakorlatilag ugyanazokra a nemzetközi normákra hivatkozott, amiket ebben a dolgozatban eddig bemutattam: A 2004/83/EK irányelvre, az Emberi Jogok Európai Egyezményének 3. cikkére és kiemelten az M.S.S kontra Belgium és Görögország ítéletre.

⁶¹42/2000 (XI. 8.) AB határozat.

⁶²A kutatás módszertanából fakadóan nem állt módomban minden a Dublini Rendeletben részes tagállam bírósági ítéleteit tüzetesen átvizsgálni. Ezt a két ítéletet, konkrét magyar ügyek nyomán követésével tártam fel.

⁶³A Hannoveri Közigazgatási Bíróság 4 B 5542/13 számú ügye.

A másik esetben a Karlsruhei Közigazgatási Bíróság jutott nagyon hasonló eredményre egy afgán oltalmazottként elismert családdal kapcsolatban.⁶⁴ A Bíróság szerint ugyanis – szintén a beszerzett ország információk alapján - Magyarország nem teljesíti a kötelezettségét a 2004/83/EK irányelv szociális tartalmú rendelkezései tekintetében. A Bíróság hivatkozik az Európai Unió Bíróságának N.S. ügyben hozott ítéletére melyet korábban mi is említettünk, valamint az Európai Unió Alapjogi Chartájára. Mindezek alapján a Bíróság szerint a család tekintetében sérülne az Alapjogi Chartában biztosított kínzás és embertelen bánásmód tilalma, ami tartalmilag megegyezik az Emberi Jogok Európai Egyezményének 3. cikkével.

V. Következtetések

A dolgozatomban a menekültjog tartalmi, szociális dimenzióját vizsgáltam. Áttekintettem a menekültkérdéssel kapcsolatos alapfogalmakat, valamint a hatályos nemzetközi és hazai jogszabályi környezetet, és rámutattam a magyar szabályozás gyenge pontjaira. Mindezek után megvizsgáltam az Európai Emberi Jogok Bíróságának három ítéletét. Ezekből az derül ki, hogy a Bíróság szerint a menekültkénti elismerésnek van szociális dimenziója. Vitatható, hogy minden menekült sérülékeny vagy különösen sérülékeny csoportba tartozik-e, de az egyértelmű, hogy legalább is veszélyeztetett, így – mint a romák iskolai integrációja kapcsán láttuk – az államnak különösen fontos szerepe van a helyzet rendezésében, a sérülékeny állapot felszámolásában.

Az tehát belátható, hogy a menekült státusznak van szociális dimenziója. Ebben a dimenzióban helyezkedik el az egész integrációs rendszer. Vitatható azonban, hogy figyelembe veszi-e a rendszer a csoport speciális igényeit, hátrányait, hiányosságait. Ugyanis a bekövetkezett üldözés és menekülés, melyet a BÁH a státuszt megállapító határozatával deklarál, azt is bizonyítja, hogy az adott személy embertelen bánásmódon ment át, tehát egy sérülékeny csoport tagja. Ez pedig – mint láhattuk – nagyon erősen korrelál a PTSD-vel. Célszerű volna minden menekült esetében egyedi integrációs tervet készíteni, amely azon alapszik, hogy előbb egy gyógyulási időszakon kell túlesni és csak utána következhet az integráció. A törvényben megállapított 2 hónap biztonságot jelentő integrációs tábor erre a legtöbb esetben nyilvánvalóan alkalmatlan. Szociális bérlakásokra, bentlakásos intézményekre, terápiára és csak fokozatos önállóságra volna szükség. Nem állítom, hogy minden menekült embertelen helyzetbe kerül a rendszer által. Mint ahogyan a Müslim-ügyben

⁶⁴A Karlsruhei Közigazgatási Bíróság A 8 K 2283/2013 számú ügye.

a Bíróság is megállapította, nem a támogatás alacsony mértéke vagy hiánya okozza az embertelen bánásmódot, hanem az adott egyedi szituáció, amelyben egy ember nem képes önmagáról gondoskodni és semmilyen intézmény nem gondoskodik róla megfelelően és rendszerszerű biztonsággal.

Mint ahogyan az Oršuš ügyben a Bíróság kimondja: akik speciális hátrányokkal küzdenek, azok speciális törődésre szorulnak. Nézetem szerint a magyar gondoskodás nem speciális, mert figyelmen kívül hagy több olyan – jogon túli – tényezőt is, amely az érintett csoport valóságához elválaszthatatlanul hozzátartozik. Ebből következően pedig statisztikailag kimutatható számban kerülhetnek menekültek olyan embertelen környezetbe, melyen önerőből nem képesek változtatni.

Végezetül azzal támasztottam alá az érvelésem helyességét, hogy a német bíróságok is hasonlóan gondolkodnak. Mind a német Alkotmánybíróság-, mind a közigazgatási bíróságok gyakorlata azt mutatja, hogy egy bizonyos szociális nívó alatt a menedékkérők és menekültek helyzete már megakadályozza az alapvető jogaik érvényesülését.

Mindezek alapján nyolc pontban foglalom össze a dolgozatomat. 1. A menedékjognak szükségszerűen van tartalmi oldala. 2. Ebben a tartalmi oldalban kiemelt szerepet játszik a szociális dimenzió. 3. A szociális dimenzió akkor tölti be a szerepét, ha nem kerül senki a rendszer következtében embertelen helyzetbe. 4. Mivel a menekültek csoportja *per definitionem* sérülékeny csoportnak számít, így a részes államoknak fokozottan kell e csoportot segíteniük. 5. Amennyiben ez nem történik meg, vagy nem megfelelően történik meg, nagy eséllyel bizonyos személyek méltósága megsérül. 6. A méltóság sérelme egy szinten túl már kínzásnak és embertelen bánásmódnak számít. 7. Ezért az adott állam felelős, hajogalkotás útján nem megfelelően teljesítette az Emberi Jogok Európai Egyezményéből és az Európai Unió Alapjogi Chartájából is fakadó kötelezettségét. 8. Magyarország e tekintetben igen nagy veszélynek teszi ki magát, mivel a hatályos jogi szabályozás nem veszi figyelembe a menekültek életének valós rizikóit és az általuk elszenvedett hátrányokat.

Felhasznált jogesetek

1. *A Hannoveri Közigazgatási Bíróság 4 B 5542/13 számú ügye*
2. *A Karlsruhei Közigazgatási Bíróság A 8 K 2283/2013 számú ügye*
3. *Az Európai Unió Bírósága C -411/10. és C -493/10. sz. egyesített ügye*
4. *Az Emberi Jogok Európai Bíróságának jogesetei:*
 - a. *D.H. és mások kontra Cseh Köztársaság, (57325/00, Judgment of 13 November 2007.*
 - b. *F.H. kontra Görögország, 78456/11, Arrét: 21 juillet 2014.*
 - c. *Horváth és Kiss kontra Magyarország, 11146/11, Judgment of 29 January 2013.*
 - d. *M.S.S. kontra Belgium és Görögország, 30696/09, Judgment of 21 January 2011.*
 - e. *Mohammadi kontra Ausztria, 71932/12, Judgment of 3 July 2014.*
 - f. *Müslim kontra Törökország, 53566/99, Judgment of 26 April 2005.*
 - g. *Oršuš és mások kontra Horvátország, 15766/03, Judgment of 16 March 2010.*
 - h. *Tarakhel kontra Svájc, 29217/12, Judgment of 4 November 2014.*
5. *A magyar Alkotmánybíróság 42/2000 (XI. 8.) AB határozata.*
6. *A német Szövetségi Alkotmánybíróság 1 BvL 10/10 és 1 BvL 2/11 számú egyesített ügye, ítélet: 2012. július 18.*

Felhasznált irodalom

1. AMBRUS Ágnes: *Menedékjog és Magyarország – Az ENSZ Menekültügyi Főbiztosság szemszögéből*, Fundamentum, 2013/2, 10-12.
2. BERLINGER Edina – MEGYERI Krisztina: *Amiben világutolsók vagyunk, Mit mondanak a PISA-tesztek eredményei a szegényekről*, Magyar Narancs, 2014/31. szám. 50-51.
3. BOURDIEU, Pierre: *A társadalmi egyenlőtlenségek újratermelődése*, Gondolat Budapest, 1978.
4. BUCKLEY, Joanna: *Case Comment: N.S v Secretary of State for the Home Department (C-411/10)*, <http://eutopialaw.com/2012/01/25/case-comment-n-s-v-secretary-of-state-for-the-home-department-c-41110/>, (2014-09-15)
5. HÁRDI Lilla: *Menekülés az idegenbe*, Pannonhalmi Szemle, 2014/1.61-67.

6. HERMAN, Judith: *Trauma és Gyógyulás*, Háttér Kiadó-NANE Egyesület, Budapest, 2011.
7. MOLNÁR Tamás: *Mily színes e táj! Az Európai Unió menekültügyi acquis-jának kialakulása és fejlődése a kezdetektől napjainkig*, Fundamentum, 2013/2, 55-63.
8. NAGY Boldizsár: *A magyar menekültjog és menekültügy a rendszerváltozástól az Európai Unióba lépésig. Erkölcsi, politikai-filozófiai és jogi vizsgálódások*, Gondolat Kiadó, Budapest, 2012.
9. NAGY Boldizsár: *A menekültek védelmének lehetséges indokairól*, Fundamentum, 2013/2, 5-20.
10. RADNAI Noémi: *A menekültek nemzetközi védelme: jog, gyakorlat és együttműködés – Európai tendenciák*, kéziratban, 2013.
11. *The Basic Law of Hungary - A First Commentary*, szerk. Balázs SCHANDA, Lóránt CSINK, András ZS. VARGA, Clarus Press, 2011.
12. SZABÓ Attila: *Menekültté válni, menekülni lenni*, Pannonhalmi Szemle, 2014/1. 44-60.
13. SZABÓ Attila: *Az M.S.S. kontra Belgium és Görögország ügy döntésének bemutatása*, Kéziratban.
14. *Constitution for a disunited nation*, szerk. Gábor Attila TÓTH, Budapest-New York, CEU Press, 2012.
15. TÓTH Gábor Attila: *Menthetetlen szegregáció*, <http://www.szuveren.hu/jog/menthetetlen-szegregacio>, (2014-09-07)
16. TRIBE, Rachel: *Mental health of Refugees and Asylum-seekers*, Advances in psychiatric treatment, <http://apt.rcpsych.org/content/8/4/240.short> (2014-11-18)
17. *A Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal statisztikája*, http://www.bmbah.hu/jomla/index.php?option=com_k2&view=item&id=463:statisztika&lang=hu, (2014-07-26)
18. *A Migszol csoport összefoglalója az integrációs szerződésről*, <http://www.migszol.com/integration-contract.html>, (2014-07-26)
19. *A Müslim kontra Törökország ügy összefoglalója*, Fundamentum, <http://www.fundamentum.hu/sites/default/files/05-2-09.pdf>, 5., (2014-09-10)
20. *A Müslim kontra Törökország ügy összefoglalója*, Holland emberi jogi Intézet, <http://sim.law.uu.nl/sim/caselaw/Hof.nsf/e4ca7ef017f8c045c1256849004787f5/25c45fbecf1417ccc1256fee004adcc3?OpenDocument>, (2014-08-23)

21. *A proposal for Federal Unemployment Benefits in the €-Zone: By EU Commissioner László Andor*, <http://yanisvaroufakis.eu/2014/06/16/a-proposal-for-federal-unemployment-benefits-in-the-e-zone-by-eu-commissioner-laszlo-andor/>, (2014-08-05)
22. *Az Emberi Jogok Európai Bíróságának ítéleteiből, Müsilm kontra Törökország*, Fundamentum, <http://www.fundamentum.hu/sites/default/files/05-2-09.pdf>, 5., (2014-09-10)
23. *ECtHR condemns Greece's detention conditions and lack of support for homeless asylum seekers*, <http://www.ecre.org/component/content/article/70-weekly-bulletin-articles/824-ecthr-condemns-greeces-detention-conditions-for-homeless-asylum-seekers.html>, (2014-11-19)
24. *ECRE: System needed to allow positive decision on asylum claims to be recognised across the EU*, <http://www.ecre.org/component/content/article/70-weekly-bulletin-articles/900-ecre-system-needed-to-allow-positive-decisions-on-asylum-claims-to-be-recognised-across-the-eu.html>, (2014-11-28)
25. *Közös Európai Menekültügyi Rendszer, Az Európai Bizottság kiadványa*. http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/docs/ceas-factsheets/ceas_factsheet_hu.pdf, (2014-07-14)
26. *Menekültek a migrációs stratégiában*, Kerekasztal beszélgetés, Fundamentum, 2013/2, 39-51.
27. *Reduction or withdrawal of reception conditions*, <http://www.asylumineurope.org/reports/country/germany/reception-conditions/access-forms-reception-conditions/reduction-or..>, (2014-10-31)
28. *Tarakhel v. Switzerland (no. 29217/12) [Article 3, 8 and 13]*, 4 November 2014, <http://www.ecre.org/topics/elena/elena-weekly-legal-update.html#Tarakhel>, (2014-11-19)