PRIIT PIKAMÄE
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA
Az ismertetés napja: 2020. június 25.[1]

C-808/18. sz. ügy

Európai Bizottság
kontra

Magyarország

„Tagállami kötelezettségszegés – A szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség – 2013/32/EU irányelv – A nemzetközi védelem iránti kérelem vizsgálatára irányuló nemzeti eljárás – 6. cikk – Tényleges hozzáférés – 43. cikk – Eljárási garanciák – A 46. cikk (5) és (6) bekezdése – A menekült jogállás megadását megtagadó közigazgatási határozatokkal szemben benyújtott jogorvoslati kérelmek felfüggesztő hatályának hiánya – 2013/33/EU irányelv – A 2. cikk h) pontja – Tranzitzónákban való kötelező elhelyezés – Az »őrizet« fogalma – 2008/115/EK irányelv – Az 5. cikk, a 6. cikk (1) bekezdése, a 12. cikk (1) bekezdése és a 13. cikk (1) bekezdése – Harmadik országok jogellenesen tartózkodó állampolgárainak visszatérése”

Tartalomjegyzék

I. Jogi háttér 3
A. Az uniós jog 3
1. A 2008/115 irányelv 3
2. A 2013/32 irányelv 4
3. A 2013/33 irányelv 6
B. A magyar jog 7
1. A menedékjogról szóló törvény 7
2. Az államhatárról szóló törvény 10
II. A pert megelőző eljárás 10
III. Elemzés 12

1 Eredeti nyelv: francia.

A. A menekültügyi eljáráshoz való tényleges hozzáférés hiányáról 13

1. A felek érvei 13

2. Értékelés 15

a) A kifogás tárgyát képező kötelezettség pontos meghatározásáról 15

b) A jelen esetre történő alkalmazás 16

B. A nemzetközi védelem iránti kérelmekre alkalmazandó eljárási szabályok megsértéséről 20

1. A felek érvei 20

2. Értékelés 21

a) A 2013/32 irányelv 43. cikkének alkalmazhatóságáról 21

b) A 2013/32 irányelv 43. cikkében rögzített garanciák tiszteletben nem tartásáról 23

c) Az EUMSZ 72. cikkről 24

C. A menedékkérők rendszeres őrizetben tartásáról és a vonatkozó eljárási garanciák tiszteletben tartásának elmulasztásáról 26

1. A felek érvei 26

2. Értékelés 28

a) Az őrizet fennállásáról 28

b) Az őrizet jogszerűségéről 31

D. A 2008/115 irányelvben előírt eljárások be nem tartásáról 33

1. A felek érvei 33

2. Értékelés 35

a) A 2008/115 irányelv alkalmazhatóságáról 35

b) Az EUMSZ 72. cikkről 37

E. A menedékjog iránti kérelmet elutasító határozatokkal szemben benyújtott jogorvoslatok hatékonyságának hiányáról 38

1. A felek érvei 38

2. Értékelés 39

IV. Költségek 43

V. Végkövetkeztetés 43

1. A jelen ügyben az Európai Bizottság az EUMSZ 258. cikk második bekezdése alapján keresetet nyújtott be a Bírósághoz annak megállapítása iránt, hogy Magyarország nem teljesítette a 2013/32/EU irányelv[2], a 2013/33/EU irányelv[3] és a 2008/115/EK irányelv[4] egyes rendelkezéseiből eredő kötelezettségeit.

2. Ez a kereset, amelynek tárgya rendkívül széles körű, megkérdőjelezi a menedékjog iránti kérelmek vizsgálatára irányuló eljárásokra vonatkozó és a harmadik országok nemzeti területen jogellenesen tartózkodó állampolgárai visszatérésének végrehajtását szolgáló eljárásokra vonatkozó magyar szabályozás jelentős részének az uniós joggal való összeegyeztethetőségét. A felvetett jogi problémák egyértelmű jelentőséggel bírnak, különösen azon kérdést illetően, hogy a szerb-magyar határon található tranzitzónákban tartózkodó menedékkérők helyzetét a 2013/33 irányelv értelmében vett „őrizetnek” kell-e minősíteni.

3. A meghozandó ítélet érzékeny jellegét hangsúlyozza, hogy a Bíróság által adott értelmezés a jelenlegi helyzetben, amikor más tagállamok szigorítják a vonatkozó nemzeti jogszabályaikat, olyan következményekkel járhat, amelyek jóval túlmutatnak a jelen ügyön.

I. Jogi háttér

A. Az uniós jog

1. A 2008/115 irányelv

4. A 2008/115 irányelv 2. cikkének (2) bekezdése a következőket írja elő:

„A tagállamok dönthetnek úgy, hogy nem alkalmazzák ezt az irányelvet azokra a harmadik országbeli alábbi állampolgárokra [helyesen: azokra a harmadik országbeli állampolgárokra]:

a) akiktől a Schengeni határ-ellenőrzési kódex 13. cikkével összhangban megtagadták a beutazást, vagy akiket az illetékes hatóságok valamely tagállam külső határának szárazföldi, tengeri vagy légi úton történő illegális [helyesen: jogellenes] átlépése kapcsán fogtak el vagy tartóztattak fel, és akik ezt követően nem kaptak engedélyt vagy jogot az adott tagállamban való tartózkodásra;

[…]”.

5. Ezen irányelv 6. cikkének (1) bekezdése a következőket írja elő:

„A tagállamok a (2)–(5) bekezdésben említett kivételek sérelme nélkül a területükön illegálisan [helyesen: jogellenesen] tartózkodó harmadik országbeli állampolgárokra vonatkozóan kiutasítási határozatot adnak ki.”

2 A nemzetközi védelem megadására és visszavonására vonatkozó közös eljárásokról szóló, 2013. június 26-i európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 2013. L 180., 60. o.; helyesbítés: HL 2016. L 198., 50 o.).

3 A nemzetközi védelmet kérelmezők befogadására vonatkozó szabályok megállapításáról szóló, 2013. június 26-i európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 2013. L 180., 96. o.).

4 A harmadik országok illegálisan [helyesen: jogellenesen] tartózkodó állampolgárainak visszatérésével kapcsolatban a tagállamokban használt közös normákról és eljárásokról szóló, 2008. december 16-i európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 2008. L 348., 98. o.).

6. Az említett irányelv 12. cikkének (1) bekezdése szerint:

„A kiutasítási határozatok, és – amennyiben elrendelik – a beutazási tilalomról és a kitoloncolásról szóló határozatok meghozatalára írásban, a tényállás ismertetésével és jogi indokolással, valamint a rendelkezésre álló jogorvoslati lehetőségek feltüntetésével kerül sor.”

7. A 2008/115 irányelv 13. cikkének (1) bekezdése értelmében:

„Az érintett harmadik országbeli állampolgár számára biztosítani kell a hatékony jogorvoslathoz való jogot, hogy illetékes bíróság vagy közigazgatósági hatóság, vagy pártatlan és a függetlenség biztosítékával rendelkező tagokból álló illetékes szerv előtt fellebbezéssel élhessen a kiutasításhoz kapcsolódó, a 12. cikk (1) bekezdésében említett határozatok ellen, vagy kérhesse azok felülvizsgálatát.”

2. A 2013/32 irányelv

8. A 2013/32 irányelv 3. cikke a következőképpen szól:

„(1) Ezen irányelvet a tagállamok területén, ideértve a határon, a felségvizeken vagy a tranzitzónákban benyújtott nemzetközi védelem iránti kérelemre és a nemzetközi védelem visszavonására kell alkalmazni.

[…]”.

9. Ezen irányelv 6. cikke a következőképpen rendelkezik:

„(1) Ha bárki nemzetközi védelemért folyamodik valamely, a nemzeti jog alapján az ilyen kérelmek nyilvántartásba vételére hatáskörrel rendelkező hatósághoz, a nyilvántartásba vételre a kérelmezést követő három munkanapon belül sor kell, hogy kerüljön.

Ha olyan egyéb hatósághoz folyamodnak nemzetközi védelemért, amelyhez feltehetően ilyen kérelmek érkeznek, de a nemzeti jog alapján nincs hatásköre a nyilvántartásba vételre, a tagállamok biztosítják, hogy a nyilvántartásba vételre a kérelmezést követő hat munkanapon belül sor kerüljön.

[…]

(2) A tagállamok biztosítják, hogy a nemzetközi védelemért folyamodó személyeknek ténylegesen lehetőségük legyen arra, hogy kérelmüket mielőbb benyújtsák. Ha a kérelmező nem saját maga nyújtja be a kérelmet, a tagállamok ennek megfelelően alkalmazhatják a 28. cikket.

(3) A (2) bekezdés sérelme nélkül a tagállamok előírhatják, hogy a nemzetközi védelem iránti kérelmek személyesen és/vagy valamely kijelölt helyen kerüljenek benyújtásra.

[…]

(5) Amennyiben nagyszámú harmadik országbeli állampolgár vagy hontalan személy egyidejűleg kérelmez nemzetközi védelmet, és ez a gyakorlatban nagyon megnehezíti az (1) bekezdésben megállapított határidő tiszteletben tartását, a tagállamok rendelkezhetnek arról, hogy e határidőt 10 munkanapra meghosszabbítják.”

10. Az említett irányelv 24. cikkének (3) bekezdése kimondja:

„A tagállamok biztosítják, hogy a különleges eljárási garanciákat igénylőként azonosított kérelmezők megfelelő támogatást kapjanak ahhoz, hogy a menekültügyi eljárás lefolytatása során mindvégig élhessenek az ezen irányelvből eredő jogaikkal, és betarthassák az ezen irányelvből eredő kötelezettségeiket.

Amennyiben a tagállamok nem tudják az említett megfelelő támogatást biztosítani a 31. cikk (8) bekezdésében és a 43. cikkben említett eljárások keretében, és különösen, amikor a tagállamok úgy ítélik meg, hogy a kérelmező kínzás, nemi erőszak vagy a pszichikai, fizikai vagy szexuális erőszak más súlyos formájának esett áldozatul, és ezért különleges eljárási garanciákat igényel, nem alkalmazhatják a 31. cikk (8) bekezdését és a 43. cikket, illetve fel kell függeszteniük azok alkalmazását. Amennyiben a tagállamok olyan kérelmezőkre alkalmazzák a 46. cikk (6) bekezdését, akikre a 31. cikk (8) bekezdése és a 43. cikk ezen albekezdés alapján nem alkalmazható, legalább a 46. cikk (7) bekezdésében meghatározott garanciákat biztosítaniuk kell.”

11. Ugyanezen irányelv 26. cikkének (1) bekezdése szerint:

„A tagállamok senkit sem tarthatnak őrizetben kizárólag azon az alapon, hogy az érintett nemzetközi védelem iránti kérelmet nyújtott be. Az őrizetben tartás okainak és feltételeinek, valamint az őrizetben tartott kérelmezők számára biztosított garanciáknak összhangban kell lenniük a 2013/33/EU irányelvvel.”

12. A 2013/32 irányelvnek „A határon folytatott eljárások” című 43. cikke az alábbiak szerint rendelkezik:

„(1) A tagállamok a II. fejezet alapelveivel és garanciáival összhangban eljárásokat állapíthatnak meg annak érdekében, hogy a tagállam határán vagy tranzitzónáiban döntést hozhassanak:

a) a 33. cikk alapján ott benyújtott kérelmek elfogadhatósága tárgyában; és/vagy

b) a 31. cikk (8) bekezdése szerinti eljárásban vizsgált kérelem érdemét illetően.

(2) A tagállamok biztosítják, hogy az (1) bekezdésben meghatározott eljárás keretei között a döntéshozatalra észszerű időn belül kerül sor. Ha a döntés négy héten belül nem születik meg, a kérelmező részére az országba való belépést engedélyezni kell annak érdekében, hogy kérelmét ezen irányelv egyéb rendelkezéseivel összhangban bírálhassák el.

(3) Nagyszámú harmadik országbeli állampolgár vagy hontalan személy érkezése esetén, akik nemzetközi védelem iránti kérelmüket a tagállam határán vagy tranzitzónájában nyújtják be, és amely a gyakorlatban lehetetlenné teszi az (1) bekezdés rendelkezéseinek alkalmazását, ezek az eljárások abban az esetben is alkalmazhatók, ha és ameddig e harmadik országbeli állampolgárok vagy hontalan személyek rendes elhelyezésére a határ vagy a tranzitzóna közelében kerül sor.”

13. Ezen irányelv 46. cikke a következőképpen rendelkezik:

„[…]

(5) A (6) bekezdés sérelme nélkül a tagállamok lehetővé teszik a kérelmező számára, hogy a területén [helyesen: területükön] maradjon mindaddig, amíg le nem jár a kérelmező hatékony jogorvoslathoz való jogának gyakorlására adott határidő, és amennyiben a kérelmező a határidőn belül élt ezen jogával, a jogorvoslati kérelem elbírálásáig.

(6) Egy olyan határozat esetében, amely:

a) egy kérelmet a 32. cikk (2) bekezdésével összhangban nyilvánvalóan megalapozatlannak vagy a 31. cikk (8) bekezdésével összhangban elvégzett vizsgálatot követően megalapozatlannak minősít, kivéve azon eseteket, mikor e határozatok a 31. cikk (8) bekezdésének h) pontjában említett körülményeken alapulnak;

b) egy kérelmet a 33. cikk (2) bekezdésének a), b) vagy d) pontjával összhangban megalapozatlannak [helyesen: elfogadhatatlannak] minősít;

c) az eljárásnak a 28. cikk szerinti megszüntetését követően elutasítja a kérelmező ügyének újbóli megnyitását; vagy

d) nem vizsgálja meg vagy nem teljeskörűen vizsgálja meg a kérelmet a 39. cikkel összhangban,

a bíróság – az érintett kérelmező kérésére vagy hivatalból – döntést hozhat arról, hogy a kérelmező a tagállam területén maradhat-e, ha a határozat célja a kérelmezőnek a tagállam területén maradáshoz való jogának megszüntetése és amennyiben ilyen esetekben a nemzeti jogszabályok nem írják elő, hogy a kérelmezőnek jogában áll a tagállamban maradni a jogorvoslati kérelem elbírálásáig.

[…]

(8) A tagállamok lehetővé teszik a kérelmező számára, hogy a (6) és (7) bekezdésben említett eljárás – azaz az arról szóló döntéshozatal, hogy a kérelmező a tagállam területén maradhat-e, vagy sem – befejezéséig területükön maradjon.

[…]”

3. A 2013/33 irányelv

14. A 2013/33 irányelv 8. cikke értelmében:

„(1) A tagállamok senkit sem tarthatnak őrizetben kizárólag azon az alapon, hogy az érintett a [2013/32 irányelvnek] megfelelően kérelmet nyújtott be.

(2) Amennyiben szükségesnek bizonyul, valamint az egyes esetek egyéni értékelése alapján a tagállamok őrizetbe vehetik a kérelmezőt, amennyiben kevésbé kényszerítő jellegű alternatív intézkedések alkalmazása nem lenne hatékony.

(3) A kérelmezőt csak akkor lehet őrizetbe venni, ha:

a) arra személyazonossága vagy állampolgársága meghatározása vagy ellenőrzése céljából van szükség;

b) arra a nemzetközi védelem iránti kérelem benyújtásához alapul szolgáló – az őrizet mellőzése esetén be nem szerezhető – adatok megállapítása céljából van szükség, és különösen abban az esetben, ha fennáll a kérelmező szökésének veszélye;

c) arra azért van szükség, hogy az eljárás keretében döntést hozzanak arról, hogy a kérelmező beléphet-e az ország területére;

d) a [2008/115] irányelv szerint kiutasítási eljárás folyik ellene, és amiatt tartják őrizetben, hogy előkészítsék a kiutasítását és/vagy lefolytassák a kitoloncolási eljárást, továbbá ha az adott tagállam objektív kritériumok alapján bizonyítani tudja – ideértve azt is, hogy a kérelmezőnek már volt

lehetősége igénybe venni a menekültügyi eljárást –, hogy alapos okkal feltételezhető, hogy a kérelmező pusztán azért folyamodik nemzetközi védelemért, hogy késleltesse vagy meghiúsítsa a kiutasítási határozat végrehajtását;

e) a nemzetbiztonság vagy a közrend védelme szükségessé teszi;

f) az összhangban van az egy harmadik ország állampolgára, illetve hontalan személy által a tagállamok egyikében benyújtott nemzetközi védelem iránti kérelem megvizsgálásáért felelős tagállam meghatározására vonatkozó feltételek és eljárási szabályok megállapításáról szóló, 2013. június 26-i 604/2013/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet 28. cikkével.

Az őrizetben tartás okait a nemzeti jog állapítja meg.

[…]”

15. Ezen irányelv 9. cikke a következőképpen rendelkezik:

„[…]

(2) Az őrizetet igazságügyi vagy közigazgatási hatóságok írásban rendelik el. Az őrizetbe vételt elrendelő intézkedésben fel kell tüntetni az őrizet alapjául szolgáló ténybeli és jogi indokokat.

(3) Amennyiben az őrizetet közigazgatósági hatóságok rendelik el, a tagállamok gondoskodnak arról, hogy az őrizet jogszerűségének bírósági felülvizsgálatát hivatalból és/vagy a kérelmező kérésére mielőbb elvégezzék. A hivatalból indított felülvizsgálat esetében arról az őrizet kezdetétől számítva a lehető leghamarabb döntést kell hozni. A kérelmező kérésére indított felülvizsgálat esetében pedig arról a megfelelő eljárások elindítását [helyesen: megindítását] követően kell a lehető leghamarabb döntést hozni. E célból a tagállamok nemzeti jogukban meghatározzák azt az időtartamot, amelyen belül a hivatalból indított felülvizsgálatot és/vagy a kérelmező kérésére indított felülvizsgálatot le kell folytatni.

Amennyiben a bírósági felülvizsgálat az őrizetet jogszerűtlennek [helyesen: jogellenesnek] minősíti, a kérelmezőt haladéktalanul szabadon kell engedni.

[…]”

16. Az említett irányelv 11. cikkének (2) bekezdése a következőket írja elő:

„Kiskorúakat kizárólag végső esetben lehet őrizetbe venni, és azt követően, hogy megállapítást nyert, hogy kevésbé kényszerítő jellegű alternatív intézkedések alkalmazása nem lenne hatékony. Az őrizetet a legrövidebb időtartamra kell elrendelni, és mindent meg kell tenni az őrizetben tartott kiskorú szabadon bocsátása és a kiskorúak számára megfelelő szálláshelyen történő elhelyezése érdekében.

[…]”

B. A magyar jog

1. A menedékjogról szóló törvény

17. A menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény (a továbbiakban: a menedékjogról szóló törvény) 71/A. §-a az alábbiakat írja elő:

„(1) Ha a külföldi a kérelmét

a) Magyarország területére történő beléptetés előtt, vagy

b) Magyarország területének a személyek határátlépésére irányadó szabályok uniós kódexéről (Schengeni határ-ellenőrzési kódex) szóló, 2016. március 9-i (EU) 2016/399 európai parlamenti és tanácsi rendelet (a továbbiakban: Schengeni határ-ellenőrzési kódex)[5] 2. cikk 2. pontjának megfelelő külső határ szerinti határvonaltól, illetve a határjeltől számított 8 km-es sávon belüli feltartóztatása után az államhatárról szóló törvényben meghatározott államhatár rendjének védelmét biztosító létesítmény kapuján való átvezetés után

a tranzitzónában nyújtja be, e fejezet rendelkezéseit az e §-ban foglalt eltérésekkel kell alkalmazni.

[…]

(4) Ha a kérelem benyújtásától számított 4 hét eltelt, a belépést az idegenrendészeti hatóság jogszabály alapján engedélyezi.

(5) Ha a kérelem nem elfogadhatatlan, a belépést az idegenrendészeti hatóság jogszabály alapján engedélyezi.

(6) Ha a kérelmező Magyarország területére történő belépésének engedélyezésére sor került, a menekültügyi hatóság az eljárást az általános szabályok szerint folytatja le.

(7) A határon lefolytatott eljárás szabályai nem alkalmazhatók a különleges bánásmódot igénylő személyekkel szemben.”

18. A menedékjogról szóló törvény 31/A. §-ának (1) bekezdése szó szerint átveszi a 2013/33 irányelv 8. cikkének (3) bekezdésében meghatározott, őrizetbe vételi indokokat. E törvény 31/A. §-ának (2) bekezdése értelmében: „[a] menekültügyi őrizet elrendelésére egyedi mérlegelés esetén és kizárólag abban az esetben kerülhet sor, ha annak célja a rendelkezésre állást biztosító intézkedés alkalmazásával nem biztosítható”, és a 31/A. § (5) bekezdése értelmében: „[a] menekültügyi őrizetet határozattal kell elrendelni, és azt a közléssel egyidejűleg végre kell hajtani”.

19. Az említett törvény 31/B. §-a kimondja:

„(1) Nem rendelhető el menekültügyi őrizet kizárólag azon az alapon, hogy az elismerését kérő elismerés iránti kérelmet terjesztett elő.

(2) Nem rendelhető el menekültügyi őrizet a kísérő nélküli kiskorú elismerését kérővel szemben.

(3) A menekültügyi őrizet kiskorú gyermekkel rendelkező családdal szemben csak végső intézkedésként, a gyermek mindenek felett álló érdekét elsődlegesen figyelembe véve rendelhető el.

[…]”

20. A menedékjogról szóló törvény 80/H. §-a szerint:

„Tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet esetén a I-IV. Fejezet és a V/A-VIII. Fejezet rendelkezéseit a 80/I-80/K. §-ban foglalt eltérésekkel kell alkalmazni.”

21. A menedékjogról szóló törvény 80/I. §-ának i) pontja kizárja ugyanezen törvény 30. §-ának és 31. §-a (a) pontjának), valamint 71/A-72. §-a (i) pontjának) alkalmazását.

5 HL 2016. L 77., 1. o. (a továbbiakban: Schengeni határ-ellenőrzési kódex).

22. A menedékjogról szóló törvény 80/J. §-a szerint:

„(1) Menedékjog iránti kérelmet a menekültügyi hatóság előtt személyesen, kizárólag a tranzitzónában lehet benyújtani, kivéve, ha az elismerését kérő

a) személyi szabadságot érintő kényszerintézkedés, intézkedés vagy büntetés hatálya alatt áll,

b) a menekültügyi hatóság által elrendelt menekültügyi őrizet hatálya alatt áll, vagy

c) jogszerűen tartózkodik Magyarország területén és nem kéri befogadó állomáson történő elhelyezését.

(2) Az elismerést kérő menekültügyi eljárás hatálya alatt áll a nemzetközi védelem iránti kérelme menekültügyi hatóság előtt történő előterjesztésétől az eljárásban hozott, további jogorvoslattal nem támadható döntés közléséig.

[…]

(4) A tranzitzónában tartózkodó, elismerését kérőt az eljárás során nem illetik meg az 5. § (1) bekezdés a) és c) pontjában foglalt jogosultságok.

(5) A menekültügyi hatóság az elismerését kérő részére a jogorvoslattal tovább nem támadható döntés vagy a dublini átadásáról hozott végzés végrehajthatóvá válásáig tartózkodási helyként a tranzitzóna területét jelöli ki. Az elismerését kérő a tranzitzóna területét a kiléptető kapun keresztül hagyhatja el.

(6) Ha az elismerését kérő 14 év alatti kísérő nélküli kiskorú, akkor az országba való beléptetést követően a menekültügyi hatóság az eljárást az általános szabályok szerint folytatja le. A menekültügyi hatóság haladéktalanul intézkedik a gyermek ideiglenes hatályú elhelyezéséről és egyidejűleg megkeresi a gyámhatóságot a kiskorú képviseletét ellátó gyermekvédelmi gyám kirendelése iránt. A gyermekvédelmi gyámot a menekültügyi hatóság megkeresésének megérkezését követő nyolc napon belül kell kirendelni. A kirendelt gyermekvédelmi gyám személyéről a gyámhatóság haladéktalanul tájékoztatja a kísérő nélküli kiskorút és a menekültügyi hatóságot.”

23. E törvény 80/K. §-a szerint:

„[…]

(2) A menekültügyi hatóság a rendelkezésre álló adatok alapján dönt, vagy az eljárást megszünteti, ha az elismerését kérő

[…]

d) a tranzitzónát elhagyja.

[…]

(4) Az eljárást a (2) bekezdés alapján megszüntető végzés közigazgatási perben nem támadható meg.

[…]”

2. Az államhatárról szóló törvény

24. Az államhatárról szóló 2007. évi LXXXIX. törvény (a továbbiakban: az államhatárról szóló törvény) 15/A. §-a a következőképpen rendelkezik:

„(1) Az 5. § (1) bekezdés szerinti területen tranzitzóna alakítható ki, amely a menekültkénti vagy oltalmazottkénti elismerését kérő személyek (a továbbiakban: elismerést kérő) átmeneti tartózkodására és a menekültügyi, idegenrendészeti eljárások lefolytatására, valamint az ezekhez szükséges létesítmények elhelyezésére szolgál.

(2) A tranzitzónában tartózkodó, elismerést kérő személy Magyarországra történő beléptetésére akkor kerülhet sor,

a) ha menekültügyi hatóság nemzetközi védelmet biztosító döntést hoz,

b) ha a menekültügyi eljárás általános szabályok szerinti lefolytatásának feltételei fennállnak, vagy

c) ha a menedékjogról szóló […] törvény 71/A. § (4) és (5) bekezdésében meghatározottak szerint kell eljárni.

(2a) Tömeges bevándorlás okozta válsághelyzetben a tranzitzónában tartózkodó, elismerést kérő személy Magyarországra történő beléptetésére a (2) bekezdés a) és b) pontja szerinti esetben kerülhet sor.

[…].”

II. A pert megelőző eljárás

25. 2015. december 11-én a Bizottság felszólító levelet küldött Magyarországnak azzal kapcsolatban, hogy e tagállam megsértette a 2013/32 irányelvnek az Európai Unió Alapjogi Chartája (a továbbiakban: Charta) 47. cikkével, valamint a 2010/64/EU irányelv[6] 3. cikkének (8) bekezdésével összefüggésben értelmezett 46. cikkének (1), (3), (5) és (6) bekezdését. A Bizottság ebben aggodalmát fejezte ki a határon folytatott eljárásokkal kapcsolatban indított keresetek hatályával, a menekült jogállás megadását megtagadó határozatokkal szemben benyújtott fellebbezések automatikus felfüggesztő hatályának hiányával, a kérelmeket mint elfogadhatatlanokat elutasító határozatok és a gyorsított eljárásban hozott határozatok bírósági felülvizsgálata keretében történő személyes meghallgatás biztosításával, a bírósági felülvizsgálati eljárások keretében részt vevő bírák önálló eljárási jogkörével, végül pedig a büntetőeljárás során igénybe vehető tolmácsoláshoz és fordításhoz való jogra vonatkozó uniós jogszabályok tiszteletben nem tartásával kapcsolatban.

26. Magyarország a felszólító levélre a Bizottságnak 2016. február 12-én kézbesített levelében válaszolt, amelyben e tagállam arra hivatkozott, hogy a vonatkozó magyar szabályozás összeegyeztethető az uniós joggal.

27. Magyarország 2017. március 7-én elfogadta a menedékjogról szóló törvényt módosító 2017. évi XX. törvényt. A Bizottság úgy ítélte meg, hogy ez a törvény a 2015. december 11-i felszólító levélben ismertetetteken túl további aggályokra ad okot, az alábbi pontokkal kapcsolatban: a jogellenesen tartózkodó harmadik országbeli állampolgároknak a 2008/115 irányelvben meghatározott eljárással ellentétes kitoloncolása, a menekültügyi eljáráshoz való tényleges hozzáférés biztosításának elmulasztása, a határon folytatott eljárás jogellenes kiterjesztése, a menedékkérők rendszeres őrizetbe

6 A büntetőeljárás során igénybe vehető tolmácsoláshoz és fordításhoz való jogról szóló, 2010. október 20-i európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 2010. L 280., 1. o.).

vétele, az előírt eljárási garanciák be nem tartása, a biztonságos harmadik ország elvének helytelen alkalmazása, a nemzetközi védelmet kérelmező személyek számára a napi szükségleteket fedező juttatás megfizetésének elmulasztása, a befogadási feltételekkel kapcsolatos költségek fedezésére vonatkozó uniós szabályok megsértése, a menedékjog iránti kérelmet elutasító elsőfokú határozatok felülvizsgálatára vonatkozó kérelmek benyújtására nyitva álló nyolcnapos határidő három napra csökkentése.

28. 2017. március 18-án a Bizottság kiegészítő felszólító levelet küldött Magyarországnak, amelyben azt rótta fel, hogy Magyarország nem teljesítette a 2008/115 irányelv 5. cikkéből, 6. cikkének (1) bekezdéséből, 12. cikkének (1) bekezdéséből és 13. cikkének (1) bekezdéséből, a 2013/32 irányelv 3. cikkéből, 6. cikkéből és 7. cikkéből, 24. cikkének (3) bekezdéséből, 31. cikkének (8) bekezdéséből, 33. cikkéből, 38. cikkéből, 43. cikkéből és 46. cikkének (1), (3), (5) és (6) bekezdéséből, valamint a 2013/33 irányelv 2. cikkének g) pontjával, illetve 17. cikkének (3) és (4) bekezdésével összefüggésben értelmezett 2., 8., 9., 11. cikkéből és 17. cikkének (2) bekezdéséből, továbbá a Charta 6., 18. és 47. cikkéből eredő kötelezettségeit.

29. Magyarország a 2017. július 18-i levelében válaszolt a kiegészítő felszólító levélre, majd a válaszát 2017. október 20-án és 2017. november 20-án kiegészítette. Továbbra is fenntartva, hogy az érintett magyar jogszabályokat az uniós joggal összeegyeztethetőnek tekinti, e tagállam ezeket a jogszabályokat bizonyos pontokban az uniós joggal összhangba hozta.

30. Következésképpen a Bizottság 2017. december 8-án indokolással ellátott véleményt küldött Magyarországnak, amelyet e tagállam ugyanezen a napon kézhez kapott, és amelyben megállapította, hogy Magyarország azáltal, hogy:

– a nemzetközi védelem iránti kérelmet elutasító határozat elleni jogorvoslati eljárás során a 2013/32 irányelv 46. cikkének (3) bekezdésében meghatározott vizsgálat terjedelmét a határozat meghozatala során vizsgált tényekre és jogi szempontokra korlátozta,

– elmulasztotta a 2013/32/EU irányelv 46. cikke (5) bekezdésének a nemzeti jogba való átültetését, valamint olyan rendelkezéseket fogadott el, amelyek eltérnek az automatikus felfüggesztő hatály általános szabályától olyan helyzetek vonatkozásában, amelyek nem tartoznak ezen irányelv 46. cikke (6) bekezdésének hatálya alá,

– a Magyarország területén jogellenesen tartózkodó harmadik országbeli állampolgárokat a 2008/115 irányelv 5. cikkében, 6. cikkének (1) bekezdésében, 12. cikkének (1) bekezdésében és 13. cikkének (1) bekezdésében foglalt eljárások és garanciák betartása nélkül a határkerítés túloldalára kíséri,

– előírta, hogy a menedékjog iránti kérelmet a menekültügyi hatóság előtt személyesen, kizárólag a tranzitzónában lehet benyújtani,

– előírta, hogy valamennyi menedékkérőre (kivéve a 14 éven aluli gyermekeket) olyan eljárást kell alkalmazni, amelynek következtében őket a menekültügyi eljárás teljes tartama alatt kötelezően őrizetben kell tartani a tranzitzónában olyan létesítményekben, amelyeket csak Szerbia irányába hagyhatnak el, valamint azáltal, hogy az ilyen őrizet tekintetében nem biztosította a megfelelő garanciákat,

– a menedékjog iránti kérelmet elutasító első fokú döntéssel szembeni felülvizsgálati kérelem benyújtásának határidejét nyolc napról három napra csökkentette,

– nem teljesítette az Alapjogi Charta 6., 18. és 47. cikkével összefüggésben értelmezett, a 2008/115 irányelv 5. cikkéből, 6. cikkének (1) bekezdéséből, 12. cikkének (1) bekezdéséből és 13. cikkének (1) bekezdéséből, a 2013/32 irányelv 3. és 6. cikkéből, 24. cikkének (3) bekezdéséből, 43. cikkéből, valamint 46. cikkének (3), (5) és (6) bekezdéséből, továbbá a 2013/33 irányelv 2. cikkének h) pontjából, 8., 9. és 11. cikkéből eredő kötelezettségeit.

31. Magyarország 2018. február 8-án válaszolt az indokolással ellátott véleményre. Magyarország továbbra is az uniós joggal összeegyeztethetőnek ítélte meg a szóban forgó magyar jogszabályokat, és azokat a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzetre, valamint az EUMSZ 72. cikkre hivatkozva igazoltnak tartotta.

32. Mivel a Bizottság nem tartotta meggyőzőnek a Magyarország által hivatkozott érveket, 2018. december 21-én a Bírósághoz fordult. Magyarország 2019. március 11-én benyújtotta ellenkérelmét. A felek ezt követően választ és viszonválaszt nyújtottak be 2019. április 23-án, illetve 2019. június 4-én.

33. A 2020. február 10-i tárgyaláson a Bizottság és Magyarország szóbeli észrevételeket terjesztett elő, és válaszolt a Bíróság kérdéseire.

34. A Bíróság eljárási szabályzata 61. cikkének (1) bekezdése alapján a feleket az előadó bíró kérésére felhívták arra, hogy nyújtsák be a menedékkérőknek a szerb-magyar határon található tranzitzónákban való tartózkodásának átlagos időtartamára vonatkozóan rendelkezésükre álló adatokat, valamint egyes, a beadványokban nem szereplő nemzeti rendelkezéseket. A felek a kitűzött határidőn belül benyújtották válaszaikat. 2020. május 20-án a Bíróság ezeket a válaszokat továbbította a feleknek, és felkérte őket arra, hogy – adott esetben – 2020. június 1-jéig nyújtsák be észrevételeiket. E felkérésnek csupán Magyarország tett eleget. Magyarország az észrevételeiben többek között azt állította, hogy az említett tranzitzónák bezárása és tranzitzónákban tartózkodó személyek nyitott befogadó intézményekben történő elhelyezése következtében, amelyet Magyarország az FMS és társai ítélet[7] végrehajtása érdekében foganatosított, megszűnt az a körülmény, amelyen a Bizottság keresetének azon állítása alapult, hogy Magyarországon valamennyi menedékkérő a tranzitzónában való tartózkodás miatt rendszeres őrizetben van. Következésképpen a kereset e része okafogyottá vált.

III. Elemzés

35. Elöljáróban csupán annyit jegyeznék meg, hogy a Magyarország által felhozott és a tranzitzónák nemrégiben foganatosított bezárására alapított elfogadhatatlansági kifogásnak nem lehet helyt adni a Bíróság állandó ítélkezési gyakorlatára tekintettel, amely szerint a Bizottságnak a kötelezettségszegés megállapítása iránti kereset megindításához fűződő érdeke akkor is fennáll, ha a hivatkozott jogsértést az indokolással ellátott véleményben megszabott határidő lejártát követően megszüntették[8]. Ilyen esetben a kereset tárgya továbbra is megmarad, amely lehet többek között a kötelezettségszegés következtében a tagállam különösen azon személyekkel szemben fennálló felelőssége alapjának megállapítása, akiknek jogaik származnak az említett kötelezettségszegésből[9]. Mindezekre tekintettel át lehet térni a jelen kereset egészét érintő érdemi értékelésre.

36. E kereset lényegében öt, egymást követően vizsgálandó kifogás köré épül.

7 2020. május 14-i ítélet (C-924/19 PPU és C-925/19 PPU, EU:C:2020:367).

8 Lásd többek között: 2005. április 14-i Bizottság kontra Luxemburg ítélet (C-519/03, EU:C:2005:234, 19. pont).

9 Lásd: 2008. április 10-i Bizottság kontra Olaszország ítélet (C-442/06, EU:C:2008:216, 42. pont).

A. A menekültügyi eljáráshoz való tényleges hozzáférés hiányáról

1. A felek érvei

37. Első kifogásában a Bizottság úgy véli, hogy Magyarország annak előírásával, hogy a menedékjog iránti kérelmet a menekültügyi hatóság előtt személyesen, kizárólag a tranzitzónában lehet benyújtani, amelybe a belepés lehetőségét kisszámú személyre korlátozza, nem teljesítette a 2013/32 irányelv 3. és 6. cikkéből eredő kötelezettségeit.

38. E tekintetben a Bizottság megjegyzi, hogy a 2017. évi XX. törvény olyan értelemben módosította a menedékjogról szóló törvényt, hogy tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet idején különleges eljárást hozott létre, amely értelmében főszabály szerint, szűk kivételekkel, a menedékjog iránti kérelmet a menekültügyi hatóság előtt személyesen, kizárólag a szerb-magyar határon kijelölt tranzitzónában, vagyis Röszkén és Tompán lehet benyújtani.

39. A Bizottság, miután kifejtette az említett tranzitzónák életkörülményeivel kapcsolatos aggályait, hangsúlyozza, hogy az illetékes magyar hatóságok csak nagyon korlátozott mértékben engedélyezik az e területekre való belépést. Az Egyesült Nemzetek Menekültügyi Főbiztosának és az Európa Tanács főtitkára migrációs és menekültügyi különmegbízottjának jelentései ugyanis arról számolnak be, hogy a Magyarország által beengedett, nemzetközi védelmet kérelmezők maximális száma fokozatosan csökkent, mígnem 2018 májusában Magyarország gyakorlatilag lezárta a határokat e kérelmezők előtt.

40. E jelentésekből az is kitűnik, hogy egyes személyek a tranzitzóna bejárata előtt, egy keskeny földcsíkon táboroznak, és a tranzitzónába való belépés egy informális várólista alapján történik, amelyet „közösségi vezetők” adnak át a magyar hatóságoknak. Magyarország ugyan tagadja, hogy együttműködne ilyen várólisták készítésében, de nem tagadja a várólisták létezését. Mivel a tranzitzóna mögötti földcsíkon semmilyen infrastruktúra nem áll rendelkezésre, és mivel a tranzitzónába való belépés rendkívül korlátozott (különösen 2018 januárja óta) és általában várólista alapján történik, csak kevés személy várakozik a tranzitzóna előtt. A jelentésekből továbbá kiderül, hogy a menedékjogot kérelmezni szándékozó személyeknek hónapokig kell várniuk a tranzitzónába való belépésre, és hogy a várakozási idő tizennyolc hónapig is tarthat.

41. A Bizottság megjegyzi, hogy a 2013/32 irányelv 3. és 6. cikkéből az következik, hogy a tagállamok kötelesek a nemzetközi védelemért folyamodó személyek számára lehetővé tenni, hogy területükön benyújthassák erre irányuló kérelmüket, és a tagállam területére való megérkezésük után hozzáférjenek a nemzetközi védelem megadását célzó eljáráshoz. Az ezen irányelv 6. cikke szerinti, a nemzetközi védelem iránti kérelmeknek a kérelmezést követő három munkanapon belüli nyilvántartásba vételére vonatkozó kötelezettség a tagállam határán benyújtott kérelmekre is vonatkozik. Ráadásul a nemzetközi védelem biztosítását célzó, a Charta 18. cikkében rögzített kötelezettség hatékony érvényesülése alapjaiban sérülne, ha a tagállamok megtagadhatnák a határaikon benyújtott kérelmek nyilvántartásba vételét.

42. Összefoglalva, a Bizottság azt állítja, hogy Magyarország azáltal, hogy csak a tranzitzónában tartózkodó személyek számára engedélyezi a nemzetközi védelem iránti kérelem benyújtását és nyilvántartásba vételét, valamint azáltal, hogy rendkívül szigorúan korlátozta az e területre való bejutást, nem biztosítja a magyar határon tartózkodó személyek számára a kérelem előterjesztésének és a 2013/32 irányelvben előírt határidőn belüli történő nyilvántartásba vételének lehetőségét.

43. A Bizottság hozzáteszi, hogy nem lehet jóhiszeműen állítani, hogy csak kevés személy kíván Magyarországon nemzetközi védelem iránti kérelmet benyújtani, mivel csak kevés személy várakozott a tranzitzónák előtt. Tekintettel ugyanis arra, hogy a tranzitzónába való belépésre csak egy keskeny földsávon lehet várakozni, bármiféle infrastruktúra nélkül, és hogy a tranzitzónába naponta egyre kevesebb, végül pedig csak egy személyt engednek be, és a tranzitzónába való belépés informális várólista alapján történik, nehezen képzelhető el, hogy a menedékkérők fizikailag sorban álljanak a téli hónapokban, fedél és élelem, és a tranzitzónába való bejutásra való bármilyen reális esély nélkül.

44. Mindazonáltal, a Bizottság véleménye szerint a várakozók pontos számától függetlenül is, egy olyan rendszer, amely a 2013/32 irányelv 6. cikke szerinti nyilvántartásba vételhez való jogot olyan feltételhez köti, hogy a kérelmet egy bizonyos helyen kell benyújtani, amelyhez a hozzáférés hosszú időn keresztül korlátozva van, nem felel meg az e cikkben rögzített szabálynak, amely szerint időben biztosítani kell az eljáráshoz való hozzáférést.

45. Magyarország azt állítja, hogy a nemzetközi védelmet kérelmezők nem rendelkeznek menedékválasztási joggal, és nemcsak a 2013/32 irányelv 6. cikkének (1) bekezdését, hanem e rendelkezés (2) és (3) bekezdését is figyelembe kell venni, amelyekből az következik, hogy az uniós jogalkotó lehetővé teszi a tagállamok számára annak előírását, hogy a kérelmező a kérelmét kijelölt helyen nyújtsa be. Ennek a követelménynek felel meg a menedékjogról szóló törvény 80/J. §-ának (1) bekezdése, amely azt mondja ki, hogy a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet esetén[10] a menedékjog iránti kérelmet a menekültügyi hatóság előtt, személyesen, a kijelölt tranzitzónákban lehet benyújtani.

46. Konkrétan, téves a Bizottság azon állítása, amely szerint nem biztosított, hogy a tranzitzónákban benyújtott kérelmeket a menekültügyi hatóságok a 2013/32 irányelvnek megfelelően nyilvántartásba veszik, mivel a kérelem tranzitzónában való benyújtását követően az eljárás az általános szabályok szerint indul meg. Így a menedékjogról szóló törvény 32/D. §-a biztosítja, hogy a kérelem benyújtását követően a menekültügyi hatóság a 2013/32 irányelv 6. cikke (1) bekezdésének megfelelően haladéktalanul vagy legkésőbb huszonnégy órán belül megindítja az eljárást.

47. Ezenkívül, bár a magyar hatóságoknak tudomása van arról a gyakorlatról, hogy a menedékkérők, akik Szerbiában hozzáférnek a menekültügyi eljáráshoz, illetve ellátáshoz, a maguk, a szerb hatóságok és egyes szervezetek által meghatározott rendben jelennek meg a tranzitzónák előtt, az így kialakított rendre azonban semmilyen ráhatása nincs a magyar hatóságoknak, a listák összeállításában vagy alkalmazásában egyáltalán nem vesznek részt.

48. Magyarország álláspontja szerint a Bizottság által hivatkozott „keskeny földsáv” semmilyen szempontból nem lehet magyarázat a kérelmezők alacsony számára. Tekintettel ugyanis arra, hogy a tranzitzóna előtti magyar terület egybefügg a szerb területekkel, minden további nélkül várakozhatna jelentős számú menedékkérelmet benyújtani szándékozó személy a tranzitzóna előtt. A Bizottság által hivatkozott hosszú sorban állásra inkább azért nem kerül sor, mert az érintett személyek ügyében már Szerbiában menekültügyi eljárás van/volt folyamatban, illetve a szerb oldalon ellátásban részesülnek.

10 Az ellenkérelmében Magyarország kifejti, hogy a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet egy olyan különleges helyzet, amely a menedékjogról szóló törvény 80/A. §-ának (1) bekezdésében foglalt feltételek fennállása esetén hirdethető ki, és amelynek ideje alatt sajátos eljárási szabályok vannak érvényben. Álláspontja szerint a magyar kormány e válsághelyzetet 2015 szeptemberében hirdette ki, és annak hatályát 2019. szeptember 7-ig kiterjesztette.

2. Értékelés

a) A kifogás tárgyát képező kötelezettség pontos meghatározásáról

49. A Bizottság az első kifogás jogi alapjaként a 2013/32 irányelv 3. és 6. cikkének együttes olvasatára hivatkozik. Ezen irányelv 3. cikke előírja, hogy e rendelkezések a tagállamok területén - *ideértve a határon* - benyújtott nemzetközi védelem iránti kérelmekre vonatkoznak, ami azt jelenti, hogy az említett irányelv 6. cikke a jelen ügyben alkalmazandó. Ez utóbbi rendelkezésre tekintettel meg kell határozni azt a konkrét kötelezettséget, amelyet Magyarország a jelen ügyben megszegett.

50. A 2013/32 irányelv 6. cikke meghatározza a tagállamokra a nemzetközi védelem megadására irányuló eljárás kezdeti szakaszában háruló kötelezettségeket. E cikk szerint a harmadik országbeli állampolgár, illetve hontalan személy által a nemzeti hatóságokhoz benyújtott valamennyi nemzetközi védelem iránti kérelmet a benyújtást követő három vagy hat munkanapon belül nyilvántartásba kell venni, és ez a határidő tíz munkanapra meghosszabbítható, amennyiben nagyszámú személy egyidejűleg kérelmez nemzetközi védelmet, és ez a gyakorlatban nagyon megnehezíti a főszabályként előírt határidő tiszteletben tartását. Továbbá a tagállamoknak biztosítaniuk kell, hogy az érintett személyeknek ténylegesen lehetőségük legyen arra, hogy kérelmüket mielőbb benyújtsák.

51. Úgy tűnik, hogy Magyarország a válaszbeadványában úgy véli, hogy a felrótt kötelezettségszegés a nemzetközi védelem iránti kérelemnek a 2013/32 irányelv 6. cikke (1) bekezdésében meghatározott határidőn belül történő nyilvántartásba vételére vonatkozik. Megjegyzem azonban, hogy Magyarország azon állításával szemben, amely szerint a magyar hatóságok rendszeresen elvégzik a tranzitzónák valamelyikében benyújtott nemzetközi védelem iránti kérelem huszonnégy órán belüli nyilvántartásba vételét, a Bizottság a válaszában pontosította, hogy nem a nemzetközi védelem megadására vonatkozóan hatályban lévő eljárás amiatt „nem megfelelő voltát” rója fel Magyarországnak, hogy a nemzetközi védelem iránti kérelem nyilvántartásba vételére nyitva álló határidőt nem tartja be, hanem azt, hogy Magyarország nem biztosított „megfelelő időben” hozzáférést az említett eljáráshoz.

52. Ezáltal a Bizottság a nemzetközi védelem iránti kérelemnek a 2013/32 irányelv 6. cikke (1) bekezdésében előírt határidőn belül történő nyilvántartásba vételét bizonyos módon megelőző kötelezettségre hivatkozik, mégpedig *a nemzetközi védelem megadására irányuló eljáráshoz való hozzáférés biztosítására vonatkozó kötelezettségre*, ami alapján lehetővé válik a nemzetközi védelem iránti kérelem benyújtása.[11] Ugyanis, bár az nem testesül meg konkrét rendelkezésben, számomra nyilvánvalónak tűnik, hogy e kötelezettség a 2013/32 irányelv 6. cikke és az irányelv egésze hatékony érvényesülésének biztosítására vonatkozó követelmény szerves része, tekintettel arra, hogy amennyiben azt az érintett tagállamok nem tartják tiszteletben, akkor a vonatkozó harmonizált eljárási szabályok összessége hatástalan marad.

53. E kötelezettség pontosabb jellemzése szempontjából elengedhetetlen tényezőkre lehet következtetni a 2005/85 irányelvre vonatkozó bizottsági javaslatból,[12] amelynek alapfilozófiáját az eljáráshoz való hozzáférés területén a 2013/32 irányelv nem módosította, mivel e javaslat a potenciális kérelmezők ennek megfelelő, az eljáráshoz való hozzáféréshez való jogát a következőképpen jellemzi: „A menedékkérőknek a lehető legrövidebb időn belül biztosítani kell a menekültügyi eljáráshoz való jogot. A menekültügyi eljárásokra vonatkozó szabályoknak nincs értelme, ha a védelmet igénylő személyeknek nem lehet tényleges hozzáférésük ezen állam menekültügyi eljárásához, vagy ha az adott állam területén

11 A nemzetközi védelem iránti kérelem benyújtását a Bizottságnak a [menekültstátusz megadására és visszavonására vonatkozó tagállami eljárások minimumszabályairól szóló, 2005. december 1-jei] 2005/85/EK [tanácsi] irányelvre [(HL 2005. L 326., 13. o.; helyesbítés: HL 2006. L 236., 35. o.)] vonatkozó javaslata, vagyis a 2013/32 irányelv által hatályon kívül helyezett és általa felváltott jogi aktus úgy határozza meg, mint „bármely olyan megnyilvánulás vagy kifejezés, amely arra utal, hogy [az érintett személy] attól tart, hogy visszaküldik az országába” (lásd: a menekültstátusz megadására és visszavonására vonatkozó tagállami eljárások minimumszabályairól szóló tanácsi irányelvre vonatkozó javaslat [COM/2000/0578 végleges – CNS 2000/0238; HL 2001. 62 E., 231. o.], a 4. cikkre vonatkozó megjegyzés).

12 A menekültstátusz megadására és visszavonására vonatkozó tagállami eljárások minimumszabályairól szóló tanácsi irányelvre irányuló javaslat (COM/2000/0578 végleges – CNS 2000/0238), a 4. cikkre vonatkozó megjegyzés).

indokolatlanul hosszú ideig kell várakozniuk amiatt, hogy a hatóságok a kérelmeiket nem ismerik el menedékjog iránti kérelemnek […]". Ez a szövegrész ugyanis álláspontom szerint egyszerre jelenti azt, hogy először is a tagállamokat terhelő kötelezettség nem a nemzetközi védelem iránti kérelem benyújtásának akadályozásától való tartózkodásra vonatkozó egyszerű kötelezettség, hanem inkább egy arra irányuló *pozitív kötelezettség*, hogy ezt megkönnyítsék az ilyen kérelmet benyújtani kívánó személyekkel szembeni proaktív magatartás tanúsításával, és másodszor, hogy a tagállamok e kötelezettséget nem tartják tiszteletben, ha csak *késedelmesen* ismerik fel e személyeknek az országukba történő visszaküldéstől való félelmük megnyilvánulását vagy kifejezését, amelyet a nemzetközi védelem iránti kérelem benyújtásának kell tekinteni.

54. Ami e két elem közül az elsőt illeti, számomra úgy tűnik, hogy a 2013/32 irányelv azt kodifikálta, amennyiben a 8. cikkének (1) bekezdésében előírja, hogy amennyiben *arra utaló jelek vannak*, hogy fogdában fogva tartott vagy külső határon lévő határátkelőhelyen lévő harmadik országbeli vagy hontalan állampolgárok nemzetközi *védelemért kívánnak folyamodni*, a tagállamok tájékoztatást biztosítanak. E tekintetben meg kell jegyezni, hogy az Európai Menekültügyi Támogatási Hivatal (EASO) és az Európai Határ- és Partvédelmi Ügynökség (Frontex) által kidolgozott „Gyakorlati útmutató: A menekültügyi eljáráshoz való hozzáférés" pontosítja, hogy „[a] határőröknek és az első vonalban dolgozó tisztviselőknek fontos *feladata, hogy proaktívan megkönnyítsék a menekültügyi eljáráshoz való hatékony hozzáférést*. Meg kell keresniük azokat a személyeket, akik nemzetközi védelemért kívánnak folyamodni, tájékoztatniuk kell őket a menedékkérelem jogáról, valamint arról, hogyan kell védelmet kérni". [13] [14]

55. A második tényezőt illetően igaz, hogy a 2013/32 irányelv nem ír elő határidőt a tagállamok számára az ilyen kérelem benyújtásának fogadására. Ebből azonban nem vonható le az a következtetés, hogy a tagállamok tetszésük szerint túlzott várakozási időnek tehetik ki a potenciális kérelmezőket, mielőtt a kérelmüket benyújthatnák. Az ilyen értelmezés ugyanis megfosztaná tartalmától e kérelmezők azon jogát, hogy hozzáférjenek a nemzetközi védelem megadására irányuló eljáráshoz, amelynek célja pedig a Charta 18. cikkében biztosított menedékjog hatékony érvényesítése. Ennélfogva a Bizottsághoz hasonlóan úgy vélem, hogy az ezen eljáráshoz való tényleges hozzáférés biztosítására vonatkozó kötelezettség arra kötelezi a tagállamokat, hogy olyan befogadási feltételeket írjanak elő, amelyek lehetővé teszik, hogy a nemzetközi védelemben részesülni kívánó személyek a kérelmüket megfelelően benyújthassák.

56. Ennélfogva megvizsgálom azt a kérdést, hogy Magyarország a jelen ügy körülményei között eleget tett-e a tartalmában imént meghatározott kötelezettségnek.

b) A jelen esetre történő alkalmazás

57. Mindenekelőtt pontosítani kell, hogy a Magyarországnak felrótt kötelezettségszegés két összetevőből áll. Az első a menedékjogról szóló törvény 80/J. §-ának (1) bekezdése által előírt kötelezettség, amely szerint a nemzetközi védelmet kérő személyeknek, kivéve, ha jogszerűen tartózkodnak Magyarország területén, meg kell jelenniük az egyik tranzitzóna területén annak érdekében, hogy megindítsák a menedékjog megadására irányuló eljárást. A második azzal kapcsolatos, hogy az ezen tranzitzónákba való bejutást a migrációs válság kezdetétől (2015. szeptember) máig tartó időszak során drasztikusan korlátozták. Márpedig már most jelzem, hogy véleményem szerint a Bizottság által előterjesztett bizonyítékok alkalmasak e két elem valós voltának jogilag megkövetelt módon történő bizonyítására.

13 Kiemelés tőlem.

14 EASO és Frontex, „Gyakorlati útmutató: A menekültügyi eljáráshoz való hozzáférés", 2016, elérhető az alábbi címen: https://www.easo.europa.eu/sites/default/files/Practical%20Tools-%20Access%20To%20Procedures-Practical-Guide-HU.pdf.pdf, 6. o.

58. Ami a menedékjogról szóló törvény 80/J. §-ának (1) bekezdésében előírt és fent ismertetett kötelezettséget illeti, Magyarország egyáltalán nem vitatta azt a tényt, hogy a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet esetén alkalmazandó, eltérést engedő rendelkezések keretében a nemzetközi védelemben részesülni kívánó személyek a menedékjogról szóló törvény 80/J. §-ának (1) bekezdése értelmében kötelesek a szerb-magyar határon található röszkei vagy tompai tranzitzónában megjelenni, hogy ott nyújtsák be a kérelmüket, és ezáltal megindítsák a nemzetközi védelem megadására irányuló eljárást.

59. A Bizottság által hivatkozott, a tranzitzónákba való belépés fokozatosan drasztikus korlátozását illetően meg kell jegyezni, hogy Magyarország a jelen eljárás egyetlen szakaszában sem kérdőjelezte meg a különböző nemzetközi szervezetek által készített jelentésekből eredő adatok pontosságát, amelyek szerint:

– 2015 szeptemberében a magyar belügyminiszter arról tájékoztatta az UNHCR-t, hogy a tranzitzónába naponta legfeljebb száz személyt engednek be; ezt a számot 2016 februárjában ötven személyre, majd 2016 márciusában harminc személyre csökkentették; [15]

– 2016 novemberében csak tíz személy volt jogosult az tranzitzónába belépni, és ezt a számot 2017-ben napi ötre – amely adatot egyébként megerősíti az Európa Tanács főtitkárának egyik jelentése [16] –, majd 2018 januárja óta napi egy személyre csökkentették; [17]

– 2018 májusában a tranzitzónákba beengedett személyek száma hetente tíz volt;

– a tranzitzónákba való bejutás e fokozatos korlátozása miatt a nemzetközi védelmet kérni szándékozó személyek kénytelenek több hónapot várni a tranzitzónákba való bejutásukra, és a várakozás tizenegytől tizennyolc hónapig tarthat. [18]

60. Egyébiránt Magyarország kifejezetten elismeri, hogy a tranzitzónába való bejutás informális várólista alapján történik, amelyet „közösségi vezetők” adnak át a magyar hatóságoknak. [19] Ugyanis – egyáltalán nem vitatva e várólista létezését és alkalmazását – csupán annyit jelent ki, hogy nem vesz részt e várólisták összeállításában, és az így kialakított rendre semmilyen ráhatása nincs.

61. E tényezők alapján tehát úgy tekinthető, hogy a szerb-magyar határon nemzetközi védelem iránti kérelmet benyújtani kívánó személyek kötelesek tizenegytől tizennyolc hónapot várakozni, mielőtt valamelyik tranzitzónába beléphetnének, és így benyújthatnák kérelmüket. Márpedig számomra úgy tűnik, hogy ez a helyzet pontosan az, mint amelyet a Bizottság a 2005/85 irányelvre vonatkozó javaslatban felvázolt, mivel a jelen esetben a nemzetközi védelemben részesülni kívánó személyeket *indokolatlanul hosszú* ideig várakoztatják Magyarország területén, mivel az illetékes magyar hatóság nem tekinti az országukba való visszaküldéstől való félelem – tranzitzónán kívül történő – megnyilvánulását vagy kifejeződését a nemzetközi védelem iránti kérelem előterjesztésének. Nem látom át, hogy ilyen hosszú várakozási idő esetén hogyan lehetne úgy tekinteni, hogy a magyar befogadó

15 Az Egyesült Nemzetek Menekültügyi Főbiztosának „Hungary as a country of asylum. Observations on restrictive legal measures and subsequent practice implemented between July 2015 and March 2016” („Magyarország mint menekült célország: észrevételek a korlátozó jogi intézkedések és a 2015 júliusa és 2016 márciusa között követett gyakorlat vonatkozásában” című jelentése, amely az alábbi címen elérhető: https://www.refworld.org/docid/57319d514.html.

16 Tomás Boček nagykövet, az Európa Tanács főtitkárának migrációs és menekültügyi különmegbízottja által 2017. június 12-én és 16-án, Szerbiában és két magyar tranzitzónában tett tényfeltáró látogatásáról készült jelentés, amely az alábbi címen érhető el: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=090000168075e9b2.

17 A Magyar Helsinki Bizottság „Country Report: Hungary” („Országjelentés Magyarországról”) című jelentése elérhető az alábbi címen: https://www.asylumineurope.org/sites/default/files/report-download/aida_hu_2017 update.pdf.

18 Az UNHCR „Desperate journeys: Refugees and migrants arriving in Europe and at Europe’s border”(„Kétségbeesett utazások – Európába és Európa határaira érkező menekültek és migránsok”) című jelentése, 2018. január-augusztus, elérhető az alábbi címen: https://www.unhcr.org/desperatejourneys//.

19 Amint az Tomás Boček nagykövet, az Európa Tanács főtitkárának migrációs és menekültügyi különmegbízottja által 2017. június 12-én és 16-án, Szerbiában és két magyar tranzitzónában tett tényfeltáró látogatásáról készült jelentésből kiderül, amely az alábbi címen érhető el: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=090000168075e9b2.

rendszert úgy alakították ki, hogy lehetővé tegye a potenciális kérelmezők számára a kérelmük *megfelelő* benyújtását. Ennek alapján úgy vélem, hogy a nemzetközi védelem iránti kérelem benyújtása érdekében az egyik tranzitzónába való belépés jogszabályban előírt kötelezettsége és az e területre való belépésre engedélyt kapó személyek számának drasztikus korlátozása nem egyeztethető össze a nemzetközi védelem megadására irányuló eljáráshoz való, a 2013/32 irányelv 6. cikkének céljából következő és a fentiekben jellemzett tényleges hozzáférés biztosítására irányuló kötelezettséggel.

62. Mindazonáltal meg kell jegyezni, hogy Magyarország felhívja a figyelmet arra, hogy csak csekély számú személy várakozik a tranzitzóna előtti földsávon. E tagállam szerint ez nem azzal magyarázható – amint azt a Bizottság állítja –, hogy a magyar hatóságok belépési korlátozásokat vezettek be, amellett hogy e sávon belüli semmiféle infrastruktúra nem áll rendelkezésre, hanem inkább a szerb oldalon alkalmazott informális várólista létezésével, amelyre az említett hatóságoknak nincs befolyásuk. Márpedig, még ha feltételezzük is, hogy a tranzitzónákba beengedett személyek igen korlátozott száma csupán e lista létének tudható be, akkor sem lenne eltérő az előző pontban szereplő azon kötelezettség megsértésével kapcsolatos következtetés, hogy a nemzetközi védelemben részesülni kívánó személyek számára biztosítani kell a vonatkozó eljáráshoz való tényleges hozzáférést.

63. Nehéz ugyanis elképzelni, hogy az a nem vitatott körülmény, hogy Magyarország eltűrte e lista létezését, sőt, aktívan részt vett annak kialakításában a „közösségi vezetőkkel” való szoros együttműködés révén, amint az véleményem szerint az UNHCR Bizottság által hivatkozott egyik jelentéséből kitűnik, hogyan lenne összeegyeztethető a szóban forgó eljáráshoz való tényleges hozzáférés biztosítására vonatkozó kötelezettség *pozitív* jellegével. E jelleg ugyanis, amint azt a fentiekben kifejtettem, az érintett tagállam illetékes hatóságainak olyan proaktív magatartását követeli meg, amelynek célja, hogy megkönnyítse a nemzetközi védelem iránti kérelmek benyújtását az azt előterjeszteni kívánó személyek számára.

64. A Magyarország által a 2013/32 irányelv 6. cikke megsértése hiányának bizonyítására előadott többi érv sem meggyőző számomra.

65. Számomra nem tűnik relevánsnak az az érv, amely szerint ezen irányelvnek a jelen ügyben történő alkalmazása azzal a hatással járna, hogy az érintett személyek számára alanyi jogot biztosítana arra, hogy menedékjogi országukat megválasszák („right to asylum shopping”), amely sem a Charta 18. cikkéből, sem pedig az Egyesült Nemzeteknek a menekültek helyzetére vonatkozó, 1951. július 28-án Genfben aláírt egyezményéből (kihirdette: az 1989. évi 15. tvr) nem következik, mivel a fogadó állam azon kötelezettsége, hogy biztosítsa a nemzetközi védelem megadására irányuló eljáráshoz való tényleges hozzáférést, figyelmen kívül hagyja azt a harmadik országot, amelyen keresztül e személyek a tagállam területére vagy határaihoz érkeztek. Egyébiránt úgy vélem, hogy az „első menedék országa”, a „biztonságos származási ország” és a „biztonságos harmadik ország” 2013/32 irányelvben előírt fogalma már lehetővé teszi a tagállamok számára, hogy a szóban forgó eljáráshoz való hozzáférés veszélyeztetése nélkül megakadályozzák a menedékország megválasztását.

66. Annak az érvnek sem lehet helyt adni, amely szerint a nemzetközi védelem iránti kérelem benyújtása céljából egy kijelölt helyre való eljutás kötelezettségét az igazolja, hogy a kormány és a határőrség által közölt számadatok szerint a Magyarországra jogellenesen belépő személyek többsége a tranzitzónák közelében próbálja átlépni a határt. Ez ugyanis semmi esetre sem igazolhatja az olyan belső jogi rendelkezést, mint a menedékjogról szóló törvény 80/J. §-ának (1) bekezdése, amely a 2013/32 irányelv 6. cikkéből eredő követelményeket megsértve hátráltatja az ilyen kérelem benyújtását.

67. Magyarország továbbá azt állította, hogy a menedékjogról szóló törvény 80/J. §-ának (1) bekezdését a 2013/32 irányelvvel összeegyeztethetőnek kell tekinteni, mivel az irányelv 6. cikkének (3) bekezdése lehetővé teszi a tagállamok számára annak előírását, hogy a nemzetközi védelem iránti kérelmeket személyesen és/vagy kijelölt helyen nyújtsák be. Véleményem szerint erre az érvre fokozott figyelmet kell fordítani.

68. Már most szeretném pontosítani, hogy ez az érv álláspontom szerint téves előfeltevésen alapul. Ugyanis egyáltalán nem kétséges, hogy a nemzetközi védelem megadására irányuló eljáráshoz való tényleges hozzáférésnek a jelen ügyben a Bizottság által kifogásolt hiánya nem a nemzetközi védelem iránti kérelem *benyújtásának* szakaszát, hanem inkább az azt megelőző, a kérelem *igénylésének szakaszát* érinti.[20] Márpedig a 2013/32 irányelv 6. cikkének szövege, és a szerkezete is e két különálló szakasz fennállásáról tanúskodik, amelyek ellentétes következtetéseket vonnak maguk után a fogadó tagállam azon lehetőségét illetően, hogy kötelezettségeket írjon elő az érintett személyek számára. Noha valóban kötelezettségeket lehet róni a nemzetközi védelem iránti kérelmet már benyújtott személyekre, az eljáráshoz való tényleges hozzáférés biztosításának követelménye azonban azt jelenti, hogy semmilyen kötelezettség nem terhelheti azokat a személyeket, akik azt még nem nyújtották be. Ezt az értelmezést támasztják alá a 2013/32 irányelvre vonatkozó módosított javaslat magyarázatai is, amelyek szerint „[e]gyértelműbb megkülönböztetést vezettünk be a nemzetközi védelem iránti kérelem »igénylése« és »benyújtása« között", és „akkortól beszélünk a kérelem »igényléséről«, amikor egy érthetően menekült jogállást vagy kiegészítő védelmi jogállást kívánó személy védelmet kér egy tagállamtól. Ehhez nincs szükség semmilyen adminisztratív formalitásra. E formalitások csak arra az esetre vonatkoznak, ha a kérelmet »benyújtják«"[21][22].

69. A nemzetközi védelem megadására vonatkozó eljárásokról szóló rendeletre irányuló legutóbbi javaslat véleményem szerint alátámasztja ezt az értelmezést. A Bizottság, mivel törekedett az eljárás lefolyásának észszerűsítésére és egyszerűsítésére, abban részletesen megkülönböztette az eljáráshoz való hozzáférés különböző szakaszait, nevezetesen a nemzetközi védelem iránti kérelem előterjesztését, nyilvántartásba vételét és benyújtását. Ebben az összefüggésben a nemzetközi védelmet szerezni kívánó személyek azon kötelezettsége, hogy személyesen és a fogadó tagállam által kijelölt helyen megjelenjenek, a rendeletre irányuló javaslat „Nemzetközi védelem iránti kérelem benyújtása" című 28. cikkében szerepel, míg e személyeket terhelő semmiféle kötelezettség nem szerepel ugyanezen rendeletre irányuló javaslat „A nemzetközi védelem iránti kérelem előterjesztése" című 25. cikkében.[23]

70. Mindenesetre a tagállamok számára a 2013/32 irányelv 6. cikke (3) bekezdésének megfelelően biztosított azon lehetőség, hogy előírják, hogy a nemzetközi védelem iránti kérelmeket személyesen és a megjelölt helyen nyújtsák be, e cikk „(2) bekezdésének sérelme nélkül" értendő. Másként fogalmazva, azt semmi esetre sem lehet oly módon gyakorolni, hogy megakadályozza az érintett személyeket abban, hogy „mielőbb" benyújtsák nemzetközi védelem iránti kérelmüket. Márpedig annak ismeretében, hogy e személyek csak tizenegytől tizennyolc hónapig terjedő várakozást követően léphetnek be a tranzitzónába, amint az fentebb bemutatásra került, számomra igen valószínűtlennek tűnik, hogy Magyarország joggal hivatkozhatna a 2013/32 irányelv 6. cikkének (3) bekezdésére a menedékjogról szóló törvény 80/J. §-a (1) bekezdése uniós joggal való összeegyeztethetőségének igazolása érdekében.

71. Következésképpen úgy vélem, hogy Magyarország annak előírásával, hogy a menedékjog iránti kérelmet személyesen kell benyújtani az illetékes nemzeti hatósághoz, és kizárólag azon tranzitzónák valamelyikében, amelyekbe e hatóság csak kisszámú személyt enged be, nem teljesítette a 2013/32 irányelv 3. és 6. cikkéből eredő kötelezettségét.

72. Ennélfogva úgy vélem, hogy a jelen kötelezettségszegés megállapítása iránti kereset első kifogásának helyt kell adni.

20 E tekintetben megjegyzem, hogy beadványaiban a Bizottság folyamatosan a nemzetközi védelem iránti kérelem „benyújtására" hivatkozik. Azonban az első kifogása nyilvánvalóan a kérelem nyilvántartásba vételét megelőző szakaszra, vagyis az „igénylés" szakaszára vonatkozik.

21 Melléklet, „A nemzetközi védelmi jogállás megadására és visszavonására vonatkozó közös eljárásokról szóló európai parlamenti és tanácsi irányelvre vonatkozó módosított javaslat részletes magyarázata", 6. cikk.

22 [terminológiai jellegű magyarázat, amely a magyar nyelvi változat tekintetében nem releváns]

23 Az Unión belüli nemzetközi védelemre vonatkozó közös eljárások létrehozásáról, valamint a 2013/32/EU irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló európai parlamenti és tanácsi rendeletre vonatkozó, 2016. július 13-án, Brüsszelben aláírt javaslat (COM/2016/0467 final – 2016/0224 (COD)).

B. A nemzetközi védelem iránti kérelmekre alkalmazandó eljárási szabályok megsértéséről

1. A felek érvei

73. Második kifogásában a Bizottság megállapítja, hogy mivel a 2013/32 irányelv 43. cikke kimerítően szabályozza a határon folytatott eljárás alkalmazásának feltételeit, Magyarország főszabályként egy olyan különös eljárást alkalmazva, amelynek során az ezen irányelvben előírt garanciák nem biztosítottak, nem teljesíti az említett irányelv 43. cikkéből és 24. cikkének (3) bekezdéséből eredő kötelezettségeit.

74. A 2017. évi XX. törvény további, a 2013/32 irányelv 43. cikkével összeegyeztethetetlen rendelkezéseket vezetett be. Először is, a menedékjogról szóló törvény 80/J. §-ának (5) bekezdése szerint az e törvényben meghatározott valamennyi – akár az elfogadhatóságra, akár az érdemi döntésre irányuló – eljárást a tranzitzónában kell lefolytatni, ellentétben e 43. cikk rendelkezéseivel. Másodszor, a menedékjogról szóló törvény 80/J. §-ának (5) bekezdése nem korlátozza az eljárás időtartamát négy hétre, amint azt az említett 43. cikk megköveteli. Harmadszor, az e törvényben előírt eljárás nem tartja tiszteletben a 2013/32 irányelv II. fejezetében rögzített eljárásjogi garanciákat sem, különösen a különleges bánásmódot igénylő személyek megfelelő támogatását az irányelv 24. cikkének (3) bekezdése értelmében.

75. Egyébiránt az EUMSZ 72. cikk nem teszi lehetővé a tagállamok számára, hogy a közrend és a belső biztonság fenntartására hivatkozva általános jelleggel, konkrét személyekre való hivatkozás nélkül megtagadják az uniós jog alkalmazását. E tekintetben a Bizottság megjegyzi egyrészt, hogy nem úgy tűnik, hogy a 2017. évi XX. törvény elfogadását indokoló tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet Magyarország területén átmeneti időre került volna bevezetésre, másrészt pedig, hogy más uniós jogszabályok azt a célt követik, hogy szükséghelyzet esetén a tagállamok ugyan jogosultak legyenek rugalmas megoldásokat alkalmazni, és meghatározott mértékben eltérni az általánosan alkalmazandó szabályoktól, azonban ezek az eltérések ne veszélyeztessék az uniós jog hatékony érvényesülését. Ezzel kapcsolatban a Bíróság már pontosította, hogy nem létezik olyan, a Szerződésben benne rejlő általános fenntartás, amely kizárna az uniós jog hatálya alól minden közbiztonsági okból elfogadott intézkedést, és hogy a Szerződés közbiztonságra vonatkozó rendelkezései, mint az EUMSZ 72. cikk, kivételes és jól körülhatárolt esetekre vonatkoznak.

76. Magyarország úgy véli, hogy a tranzitzónákban folytatott eljárások nem határon lefolytatott eljárások, következésképpen nem kell megfelelniük a 2013/32 irányelv 43. cikkéből eredő követelményeknek.

77. A magyar tranzitzónák ugyanis jogilag nem hasonlíthatók az e rendelkezésben említett tranzitzónákhoz. Ez azzal magyarázható, hogy a 2017. évi XX. törvény által bevezetett módosítás a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet esetére új eljárási szabályokat állapított meg, és egyben megváltoztatta a tranzitzónák funkcióját is. A tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet kihirdetése esetén a menedékjogról szóló törvény 80/I. §-ának i) pontja kizárja a határon lefolytatott eljárás szabályainak alkalmazását, ebben az esetben tehát csak a 2013/32 irányelv szerinti „általános” menekültügyi eljárási szabályok kerülnek alkalmazásra Ez azt jelenti, hogy a jelenleg hatályos nemzeti szabályozás alapján a röszkei és tompai tranzitzónák lényegében a határ közelében található befogadó intézmények, nem pedig a 2013/32 irányelv 43. cikke értelmében vett „tranzitzónák”, ahol a menekültügyi eljárások lefolytatására az általános szabályok szerint kerül sor.

78. A röszkei és tompai tranzitzónákban folyó eljárás nyilvánvalóan azért sem minősülhet határon lefolytatott eljárásnak, mert nem csak az elfogadhatatlanság kérdését vizsgálja az illetékes nemzeti menekültügyi hatóság, hanem elfogadhatóság esetén a kérelem érdemi elbírálása is megtörténik.

79. A 2013/32 irányelv II. fejezetében foglalt garanciák, különösen pedig az ezen irányelv 24. cikkének (3) bekezdésében megkövetelt megfelelő támogatás nyújtására vonatkozó kötelezettség Bizottság által állított megsértését illetően Magyarország azt válaszolja, hogy a menedékjogról szóló törvény 4. §-ának (3) bekezdése alapelvi szinten rögzíti, hogy a törvény rendelkezéseit a különleges bánásmódot igénylő személyek vonatkozásában a helyzetükből fakadó sajátos szükségleteik figyelembevételével kell alkalmazni. Következésképpen az eljárás során az illetékes nemzeti menekültügyi hatóság folyamatosan figyelemmel van a különleges bánásmódot igénylő személyek sajátos szükségleteire.

80. Mindenesetre Magyarország arra hivatkozik, hogy az EUMSZ 72. cikk felhatalmazza őt arra, hogy tömeges bevándorlás okozta válsághelyzetet hirdessen ki, és ilyen helyzetben eltérő eljárási szabályokat alkalmazzon a közrend fenntartása és a belső biztonság megőrzése érdekében.

2. Értékelés

81. A jelen kifogás a menedékjogról szóló törvénynek a 2017. évi XX. törvénnyel bevezetett, a menedékjogról szóló törvény általános rendelkezéseitől eltérő, a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet esetén alkalmazandó különleges eljárások további szigorítására irányuló módosításaira vonatkozik, amely válsághelyzet 2015. szeptember 15-től 2019. március 7-ig folyamatosan fennállt Magyarországon, tehát az indokolással ellátott véleményben meghatározott határidő lejártakor (2018. február 2.) hatályban volt. A Bizottság szerint e jogszabály-módosítások azzal a hatással jártak, hogy a tranzitzónákban lefolytatott eljárást összeegyeztethetetlenné tették a 2013/32 irányelv 43. cikkének megfelelően a határon folytatott eljáráshoz kapcsolódó garanciákkal.

82. Magyarország vitatja magát az említett garanciák megsértésére alapított előfeltevést, vagyis azt, hogy ez az eljárás a „határon folytatott eljárás” fogalma alá tartozik, és ily módon a 2013/32 irányelv 43. cikke alkalmazandó a jelen ügy körülményeire. Ezen okból azon kérdés vizsgálatát megelőzően, hogy a fent említett módosítások bevezetését követően a szóban forgó eljárás lefolytatásának részletes szabályai tiszteletben tartják-e az e rendelkezésben előírt, valamint a 2013/32 irányelv 24. cikkének (3) bekezdésében szereplő garanciákat (a b) pont), állást foglalok az említett rendelkezés alkalmazhatóságának előzetes kérdésével kapcsolatban (az a) pont).

a) A 2013/32 irányelv 43. cikkének alkalmazhatóságáról

83. Mindenekelőtt fel kell vázolni a Magyarország által kifejtett alapvető védekezési érvelés fő vonalait. E tagállam szerint igaz ugyan, hogy a röszkei és a tompai létesítmények 2017 márciusáig a határon lefolytatott eljárások véghezvitelére szolgáltak, figyelembe kell venni azt a tényt is, hogy a 2017. évi XX. törvény, amely a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet esetére kizárta a határon lefolytatott eljárásra vonatkozó belső rendelkezések alkalmazását a 2013/32 irányelv „általános” eljárási szabályai állítólagos alkalmazásának megfelelő különleges jogi szabályozás javára, egyidejűleg módosította e létesítmények rendeltetését. Bár e módosítás előtt e létesítmények jogállása megfelelt a 2013/32 irányelv 43. cikke értelmében vett „tranzitzónák” jogállásának, e létesítmények jelenleg – lényegében – a határ mellett elhelyezkedő befogadó intézmények, ahol a menekültügyi eljárások lefolytatására az általános szabályok szerint kerül sor. Az a tény, hogy egy befogadó intézmény a határhoz közel került kialakításra, nem szükségszerűen vonja maga után azt, hogy a 2013/32 irányelv 43. cikkének alkalmazhatósága szempontjából „tranzitzónának” minősül, illetve az ott lefolytatott eljárások „határon folytatott eljárásoknak” minősülnek.

84. Ez az érv véleményem szerint az említett 43. cikkben előírt „határon folytatott eljárás” létjogosultságát illetően téves előfeltevésen alapul.

85. Emlékeztetni kell arra, hogy e rendelkezéssel az uniós jogalkotó lehetőséget biztosított a tagállamoknak arra, hogy a nemzetközi védelmet kérelmezőket saját határaikon tartsák, és ott rövid határidőn belül, az elfogadhatóság vizsgálatának korlátozása nélkül, de korlátozott hatáskörben, vagyis a 2013/32 irányelv 31. cikkének (8) bekezdésében felsorolt esetekben a benyújtott kérelmeket érdemben elbírálják. E célból az uniós jogalkotó ezen irányelv 43. cikkének szövegében olyan hatáskörre utal, amelyet a tagállam a „határán vagy tranzitzónáiban" jogosult gyakorolni, mivel a „vagy" kötőszó nem azt jelenti, hogy a tranzitzónáknak a tagállamok határaitól eltérő helyen kell lenniük, hanem kizárólag arra szolgál, hogy a határon benyújtott nemzetközi védelem iránti kérelmek vizsgálatára általánosan használt helyet kiemelje.

86. Ebből következik, hogy – amint azt az FMS és társai[24] egyesített ügyekre vonatkozó indítványomban nemrégiben kifejtettem – az illetékes nemzeti hatóságok által lefolytatott eljárásoknak a 2013/32 irányelv 43. cikke szerinti besorolásának meghatározása szempontjából alapvető tényező ezen eljárások *területisége*.[25] Amennyiben a tagállamok élnek annak lehetőségével, hogy a határaikon található helyen lefolytatandó eljárásokat állapítsanak meg, ez a rendelkezés alkalmazandó.[26]

87. E tekintetben nem vitatott, hogy:

– a menedékjog iránti kérelmeket a menedékjogról szóló törvény 80/J. §-a (1) bekezdésének megfelelően szükségképpen a röszkei és a tompai tranzitzónákban kell benyújtani, amint azt a jelen kötelezettségszegés megállapítása iránti kereset első kifogásának vizsgálata során részletesen kifejtettem;

– az illetékes nemzeti hatóság ugyanezen törvény 80/J. §-a (5) bekezdésének megfelelően a menedékkérő tartózkodási helyeként valamelyik tranzitzóna területét jelöli ki mindaddig, amíg a 604/2013/EU rendelet[27] szerinti átadásról hozott végzés vagy a további jogorvoslattal nem támadható döntés végrehajthatóvá nem válik.

88. Ezen objektív tényezőkre tekintettel véleményem szerint egyáltalán nem kétséges, hogy a menedékjog iránti kérelmek vizsgálatára irányuló eljárás, mivel azt teljes egészében a határ mentén elhelyezkedő létesítményben folytatják le, a 2013/32 irányelv 43. cikkének hatálya alá tartozik.

89. E következtetést bizonyosan nem cáfolja az az érv, amely szerint amiatt, hogy az ilyen eljárás során az illetékes nemzeti menekültügyi hatóság a 2013/32 irányelv 31. cikkének (8) bekezdésében felsorolt eseteken túl is érdemben határoz, az ilyen eljárás nem minősülhet „határon folytatott eljárásnak". Ez az érv ugyanis annak kijelentésével egyenlő, hogy a 2013/32 irányelv 43. cikke nem alkalmazható a szóban forgó eljárásra amiatt, hogy ezen eljárás lefolytatásának részletes szabályai nem egyeztethetők össze e cikkel, ami merő látszatérvelés.

24 Lásd: az FMS és társai egyesített ügyekre vonatkozó indítványom (C-924/19 PPU és C-925/19 PPU, EU:C:2020:294, 136. pont).

25 Ismereteim szerint „a határon folytatott eljárásokra" vonatkozó különös rendszer megteremtésének ötlete visszanyúlik a 2005/85 irányelv módosított javaslatáig, amely azt a következőképpen fogalmazza meg: „A tagállamokkal folytatott korábbi konzultációk alapján különös megközelítés javasolt a *határállomáson* benyújtott kérelmek tekintetében" (kiemelés tőlem) [lásd: a menekültstátusz megadására és visszavonására vonatkozó tagállami eljárások minimumszabályairól szóló tanácsi irányelvre irányuló, módosított javaslat (COM/2002/0326 végleges – CNS 2000/0238) (HL 2002. C 291. E., 143. o.)], ami véleményem szerint megerősíti az eljárás területiségével kapcsolatos tényező elengedhetetlen jellegét.

26 Ez szükségképpen azzal jár, hogy a röszkei és a tompai létesítményeknek – a funkciójuktól függően – a nemzeti jog értelmében vett tranzitzónákként vagy befogadó intézményekként történő minősítése, amelyre Magyarország számos alkalommal hivatkozott ellenkérelmében, e tekintetben egyáltalán nem releváns.

27 Egy harmadik országbeli állampolgár vagy egy hontalan személy által a tagállamok egyikében benyújtott nemzetközi védelem iránti kérelem megvizsgálásáért felelős tagállam meghatározására vonatkozó feltételek és eljárási szabályok megállapításáról szóló, 2013. június 26-i európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL 2013. L 180., 31. o., a továbbiakban: dublini rendelet).

b) A 2013/32 irányelv 43. cikkében rögzített garanciák tiszteletben nem tartásáról

90. Miután megállapítást nyert, hogy az illetékes magyar menekültügyi hatóság által a röszkei és tompai tranzitzónákban lefolytatott eljárás valóban a 2013/32 irányelv 43. cikkének hatálya alá tartozik, meg kell vizsgálni azon állítás megalapozottságát, amely szerint a 2017. évi XX. törvény által bevezetett módosításokat követően ez az eljárás nem felel meg az e rendelkezésben foglalt garanciáknak, különösen pedig azon garanciáknak, amelyek értelmében a tagállamok csak a kérelem elfogadhatóságáról, illetve érdemben csak a 2013/32 irányelv 31. cikkének (8) bekezdésében felsorolt esetekben határozhatnak (a második kifogás első része), és az eljárás időtartama nem haladhatja meg a négy hetet, mindamellett hogy, amennyiben e határidőn belül nem hoznak határozatot, a nemzetközi védelmet kérelmező személy részére az érintett tagállamba való belépést engedélyezni kell (a második kifogás második része). Ezenkívül a Bizottság azzal érvel, hogy a szóban forgó eljárás nem tartja tiszteletben a 2013/32 irányelvnek a különleges eljárási garanciákat igénylő kérelmezők számára „megfelelő támogatás” nyújtását előíró 24. cikkének (3) bekezdését sem, amely ezen irányelv említett 43. cikkében tett, a „II. fejezet alapelvei[re] és garanciái[ra]” való utalás alapján a határon folytatott eljárásra alkalmazandó (a második kifogás harmadik része).

91. Nyilvánvalóan mindhárom résznek helyt kell adni.

92. Az első részt illetően a felek nem vitatják, hogy a menedékjogról szóló törvényben előírt valamennyi eljárást a tranzitzónában kell lefolytatni, *függetlenül attól, hogy az az elfogadhatóságra vagy az ügy érdemére vonatkozik*. Ugyanis, amint arra korábban emlékeztettem, a menedékjogról szóló törvény 80/J. §-ának (5) bekezdése úgy rendelkezik, hogy az illetékes nemzeti menekültügyi hatóság az elismerést kérő részére a jogorvoslattal tovább nem támadható döntés vagy a dublini átadásáról hozott végzés végrehajthatóvá válásáig tartózkodási helyként a tranzitzóna területét jelöli ki, anélkül hogy e hatóság jogkörét a 2013/32 irányelv 43. cikkének (1) bekezdésében előírt két esetre korlátozná.

93. Ami a második részt illeti, a felek azt sem vitatják, hogy a menedékjogról szóló törvény 80/I. §-ának i) pontja, valamint az államhatárról szóló törvény 15/A. §-ának (2a) bekezdése kizárja a 2013/32 irányelv 43. cikkének (2) bekezdésében előírtakat a nemzeti jogba átültető, a tranzitzónában tartózkodó menedékkérő Magyarországra történő beléptetését lehetővé tévő és az illetékes nemzeti menekültügyi hatóságot az eljárás általános szabályok szerinti lefolytatására kötelező nemzeti jogszabályi rendelkezések (a menedékjogról szóló törvény 71/A. és 72. §-a) alkalmazását, ha a kérelem benyújtásától négy hét eltelt.

94. A harmadik részt illetően emlékeztetni kell arra, hogy a 2013/32 irányelv 24. cikkének (3) bekezdése általános jelleggel előírja, hogy a tagállamoknak az eljárás teljes időtartama alatt „megfelelő támogatást” kell nyújtaniuk a különleges eljárási garanciákat igénylőként azonosított, nemzetközi védelmet kérelmezőknek, és e rendelkezés azon személyekre is vonatkozik, akiknek a kérelmét a 2013/32 irányelv 43. cikkében meghatározott, határon folytatott eljárás szabályainak megfelelően vizsgálják meg.

95. A 2013/32 irányelv 24. cikkének (3) bekezdését ezen aktus 5. cikkének megfelelően Magyarország kedvezően ültette át abban az értelemben, hogy a menedékjogról szóló törvény 71/A. §-ának (7) bekezdése kizárja a különleges eljárási garanciákat igénylő kérelmezőket[28] a fent említett szabályokat átültető nemzeti rendelkezés hatálya alól. Nem vitatott azonban, hogy a menedékjogról szóló törvény 80/I. §-ának i) pontja kizárja az említett 71/A. § (7) bekezdésének alkalmazását a

28 A 2013/32 irányelv 2. cikkének d) pontja a „különleges eljárási garanciákat igénylő kérelmező” fogalmát a következőképpen határozza meg: „olyan kérelmező, aki egyéni körülményei miatt csak korlátozott mértékben tudja élvezni az ezen irányelv értelmében őt megillető jogokat, és korlátozott mértékben tudja teljesíteni az ezen irányelv alapján rá háruló kötelezettségeket”.

tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet esetén,[29] amely szabályozási rendszert a magyar hatóságok a bevezetése óta folyamatosan alkalmaznak. Ezenkívül és legfőképpen, a 2017. évi XX. törvény különös rendelkezést vezetett be a különleges eljárási garanciákat igénylő, nemzetközi védelmet kérelmezők tekintetében, abban az értelemben, hogy a menedékjogról szóló törvény 80/J. §-ának (6) bekezdése bizonyos eljárási garanciákat csupán a 14 év alatti, kísérő nélküli kiskorúak – vagyis az érintett kérelmezői kategória kis hányada – javára állapít meg. Véleményem szerint ez a helyzet a 2013/32 irányelv 24. cikke (3) bekezdése magyar hatóságok általi megsértésének minősül.

96. E tekintetben Magyarországnak a menedékjogról szóló törvény 4. §-ának (3) bekezdésére való puszta hivatkozása, amely szerint „[e] törvény rendelkezéseit a különleges bánásmódot igénylő személyek vonatkozásában a helyzetükből fakadó sajátos szükségleteik figyelembevételével kell alkalmazni”, nem cáfolhatja meg e következtetést, mivel olyan körkörös érveléshez hasonló rendelkezésről van szó, amelynek e törvény 80/I. §-ának i) pontja és 80/J. §-ának (6) bekezdése ellentmond.

97. A fentiekre tekintettel azt javaslom, hogy a Bíróság a meghozandó ítéletben közbenső következtetésként állapítsa meg, hogy mivel a tranzitzónákban a határon lefolytatott eljárás nem tartja tiszteletben a 2013/32 irányelv 43. cikkében, valamint az irányelv 24. cikkének (3) bekezdésében előírt garanciákat, Magyarország nem teljesítette az e két rendelkezésből eredő kötelezettségeit.

c) Az EUMSZ 72. cikkről

98. Mindenesetre a 2013/32 irányelvben foglalt szabályoktól eltérő szabályok alkalmazását Magyarország szerint a jelen ügyben az EUMSZ 72. cikk igazolja. A 2015-ben bekövetkezett migrációs válság során a hatályos szabályok ugyanis elégtelennek bizonyultak ahhoz, hogy a tagállamok számára lehetővé tegyék e helyzet megfelelő kezelését. Ebben az esetben az EUMSZ 72. cikk éppen az uniós jog szabályaitól való eltérést teszi lehetővé a közrend fenntartása és a belső biztonság megőrzése céljából.

99. E tekintetben elöljáróban emlékeztetni kell arra, hogy az EUMSZ V. címének („A szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség”) „Általános rendelkezések” című 1. fejezetében található EUMSZ 72. cikk a következőképpen szól: „E cím nem érinti a közrend fenntartásával, illetve a belső biztonság megőrzésével kapcsolatos tagállami hatáskörök gyakorlását”.

100. Márpedig úgy tűnik számomra, hogy Magyarország érve olyan értelmezésen alapul, amely szerint az elsődleges jog e rendelkezését *kollíziós szabályként* kell értelmezni, amelynek értelmében a tagállamoknak a közrend fenntartására és a belső biztonság megőrzésére vonatkozó előjogai elsőbbséget élveznek a másodlagos jogi kötelezettségeikkel szemben. Valamely tagállam ily módon hivatkozhatna az EUMSZ 72. cikkre a Szerződés V. címe keretében hozott valamennyi olyan jogi aktus figyelmen kívül hagyása érdekében, amelynek kötelező jellege nem vitatott, minden olyan esetben, amikor úgy ítéli meg, hogy a közrend fenntartása és a belső biztonság megőrzése szempontjából veszély áll fenn.

29 Pontosabban a 71/A. § (7) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a határon lefolytatott eljárás szabályai nem alkalmazhatók „a különleges bánásmódot igénylő személyekkel szemben”, vagyis a menedékjogról szóló törvény 2. §-ának k) pontja értelmében „a kísérő nélküli kiskorú[val], vagy olyan kiszolgáltatott szemé[llyel szemben] – különösen a kiskorú, az idős, a fogyatékkal élő személy, 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”. Mindazonáltal úgy tűnik számomra, hogy e fogalom a 2013/32 irányelv által alkalmazott „különleges eljárási garanciákat igénylő kérelmezők” tágabb értelemben vett fogalma alá tartozik. Ez utóbbi meghatározáshoz lásd a jelen indítvány 30. lábjegyzetét.

101. Ezt az olvasatot véleményem szerint a Bíróságnak a Bizottság kontra Lengyelország, Magyarország és Cseh Köztársaság ügyben (A nemzetközi védelmet kérelmezők áthelyezésére szolgáló ideiglenes mechanizmus) nemrégiben hozott ítélete[30] megcáfolta,[31] amelynek érvelését hasznosnak tartom felidézni.

102. Először is a Bíróság szerint nem létezik olyan, a Szerződésben benne rejlő általános fenntartás, amely minden, a közrend vagy a közbiztonság érdekében elfogadott intézkedést kizár az uniós jog hatálya alól, és a Szerződés a közrendet vagy a közbiztonságot esetlegesen érintő esetekben alkalmazható kifejezett eltéréseket csak kivételes és jól körülhatárolt esetekre ír elő.[32] Továbbá a Bíróság megerősítette, hogy mivel az EUMSZ 72. cikkben előírt eltérést – mint minden eltérést – szigorúan kell értelmezni, azt nem lehet olyan módon értelmezni, hogy a tagállamokra olyan hatáskört ruház, amely alapján azok *pusztán az említett hatáskörökre hivatkozva* eltérhetnek a Szerződés rendelkezéseitől. Másként fogalmazva, a közrend vagy a belső biztonság fenntartására vonatkozó követelmények tartalmát az egyes tagállamok nem határozhatják meg egyoldalúan az uniós intézmények ellenőrzése nélkül. A Bíróság álláspontja szerint tehát az EUMSZ 72. cikkben biztosított lehetőségre hivatkozó tagállam feladata annak bizonyítása, hogy a közrend fenntartásával, illetve a belső biztonság megőrzésével kapcsolatos hatásköreinek gyakorlása céljából szükséges az e cikkben előírt eltérés alkalmazása.[33]

103. Abban az esetben, ha az érintett másodlagos jogi aktus érvényességét nem kérdőjelezik meg az EUMSZ 72. cikkre tekintettel, e tagállam feladata tehát, hogy olyan bizonyítékokat szolgáltasson a Bíróság számára, amelyek lehetővé teszik annak bizonyítását, hogy ezen aktus a bevezetett jogi rendelkezés tartalmára vagy végrehajtásának konkrét feltételeire tekintettel nem teszi lehetővé számára a fent említett hatáskörök gyakorlásának biztosítását. Valamely tagállam csak ezzel a feltétellel hivatkozhat eredményesen az EUMSZ 72. cikkre annak érdekében, hogy igazolja a kifogásolt másodlagos jogi aktus által előírt kötelezettség teljesítésének megtagadását.[34]

104. Ezt az érvelést kell alkalmazni a jelen ügy körülményeire is.

105. Mindenekelőtt megjegyzem, hogy Magyarország védekezési jogalapként nem vonja kétségbe a 2013/32 irányelv 43. cikkének az EUMSZ 72. cikk vonatkozásában fennálló érvényességét. Mindemellett Magyarország beadványaiból egyértelműen kitűnik, hogy e tagállam e rendelkezésre hivatkozik annak alátámasztása érdekében, hogy tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet esetén jogosult *a határon lefolytatott eljáráshoz kapcsolódó* garanciáktól mentes szabályozást előírni. E körülmények között úgy vélem, hogy Magyarországnak a közrend fenntartásával és a belső biztonság megőrzésével kapcsolatos hatásköre gyakorlásának lehetővé tételét célzó eltérés alkalmazásának szükségességét kizárólag az említett irányelv 43. cikkével összefüggésben kell értékelni. Márpedig ez utóbbi cikk (3) bekezdése kifejezetten előírja az eltérés alkalmazásának lehetőségét abban az esetben, ha a nemzetközi védelem iránti kérelmet egyszerre benyújtó, nagyszámú harmadik országbeli állampolgár vagy hontalan személy érkezése gyakorlatban lehetetlenné teszi az (1) bekezdés rendelkezéseinek alkalmazását. Magyarország azonban a beadványaiban nem, vagy csak másodlagos jelleggel hivatkozott erre a bekezdésre.

30 2020. április 2-i ítélet (C-715/17, C-718/17 és C-719/17, EU:C:2020:257).

31 Mielőtt a Bíróság ebben az ügyben határozatot hozott volna, már állást foglaltam az EUMSZ 72. cikk értelmezéséről a Stadt Frankfurt am Main ügyre vonatkozó indítványomban (C-18/19, EU:C:2020:130, 38–42. pont).

32 Ezen eltérések a Bíróság szerint az EUMSZ 36., EUMSZ 45., EUMSZ 52., EUMSZ 65., EUMSZ 72., EUMSZ 346. és EUMSZ 347. cikkben szerepelnek.

33 2020. április 2-i Bizottság kontra Lengyelország, Magyarország és Cseh Köztársaság (A nemzetközi védelmet kérelmezők áthelyezésére szolgáló ideiglenes mechanizmus) ítélet (C-715/17, C-718/17 és C-719/17, EU:C:2020:257, 143–147. pont).

34 Az említett ítélet 148–153. pontja átfogalmazva.

106. Mindenesetre, először is meg kell jegyezni, hogy a 2013/32 irányelv 43. cikkének (3) bekezdésére Magyarország kizárólag az e cikk (2) bekezdésében meghatározott garanciától való eltérés érdekében hivatkozhat, vagyis annak igazolására, ha túllépik a négyhetes időszakot, amelyen belül a határon folytatott eljárást rendesen le kell folytatni. Másodszor, e tagállam ezt az eljárást csak akkor alkalmazhatja, ha az előírt négyhetes időszak során a nemzetközi védelmet kérelmezők rendes elhelyezésére a határ vagy a tranzitzóna közelében kerül sor. Márpedig, amint azt a Bíróság az FMS és társai ítéletben [35] nemrégiben pontosította, annak megkövetelése, hogy ezeket a kérelmezőket rendes körülmények között helyezzék el, szükségszerűen kizárja, hogy őrizetüket fenntarthassák, úgy, mint a jelen ügyben, amint azt a harmadik kifogás értékelése keretében kifejtem.

107. Ennélfogva úgy vélem, hogy az EUMSZ 72. cikk nem teszi lehetővé Magyarország számára, hogy a röszkei és tompai tranzitzónáiban a 2013/32 irányelv 43. cikke értelmében vett, határon folytatott eljárás alkalmazásakor eltérjen az e rendelkezésben előírt garanciáktól.

108. A fentiekre tekintettel azt javaslom, hogy a Bíróság teljes egészében adjon helyt a Bizottság által előterjesztett második kifogásnak.

C. A menedékkérők rendszeres őrizetben tartásáról és a vonatkozó eljárási garanciák tiszteletben tartásának elmulasztásáról

1. A felek érvei

109. Harmadik kifogásában a Bizottság azt állítja, hogy Magyarország azzal, hogy előírta, hogy valamennyi menedékkérőre (kivéve a 14 éven aluli gyermekeket) olyan eljárást kell alkalmazni, amelynek eredményeként őket a menekültügyi eljárás teljes tartama alatt kötelezően őrizetben kell tartani a tranzitzónában olyan létesítményekben, amelyeket csak Szerbia irányába hagyhatnak el, valamint azzal, hogy az ilyen őrizet tekintetében nem biztosította a 2013/33 irányelvben előírt garanciákat, nem teljesítette a 2013/33 irányelv 2. cikkének h) pontjából, 8., 9., és 11. cikkéből eredő kötelezettségeit.

110. Az „őrizet” 2013/33 irányelv 2. cikkének h) pontjában meghatározott fogalma az uniós jog önálló jogi fogalma, így a tranzitzónák magyar jog szerinti minősítése vagy az a tény, hogy azok a határ közelében helyezkednek el, egyáltalán nem befolyásolja annak értékelését.

111. A magyarországi tranzitzónák zárt intézmények, amelyeket a kérelmező csak Szerbia irányába hagyhat el. A tranzitzónában tartózkodó személyek nem léphetnek be Magyarország területére.

112. A menedékjogról szóló törvénynek a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet esetén alkalmazandó 80/K. §-a (2) bekezdésének d) pontja értelmében a menekültügyi hatóság az eljárást megszünteti, ha a kérelmező elhagyja a tranzitzónát. Ilyen körülmények között a tranzitzóna elhagyása nem egy szabad választási lehetőség.

113. A tranzitzónában tartózkodó személyek mozgásszabadsága egyébként erősen korlátozott, aminek a kínzás megelőzésével foglalkozó európai bizottság és az Európa Tanács főtitkárának migrációs és menekültügyi különmegbízottja is tanúja volt. A kérelmezők által a tranzitzónákban töltött idő fontos tényező annak meghatározása szempontjából, hogy az ezen övezetekben való tartózkodás őrizetnek tekinthető-e. Márpedig a Bizottság képviselői a helyszínen megállapították, hogy egyes kérelmezők több mint tizennégy hónapja tartózkodnak ott.

35 2020. május 14-i FMS és társai ítélet (C-924/19 PPU és C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, 244. pont).

114. A tranzitzónában való tartózkodás a személyes szabadság olyan mértékű korlátozását jelenti, ami menekültügyi őrizetnek felel meg a 2013/33 irányelv 2. cikkének h) pontja értelmében. Ezt a megállapítást megerősíti az Ilias és Ahmed kontra Magyarország ügyben hozott ítéletében az Emberi Jogok Európai Bíróságának Negyedik Kamarája. [36]

115. Márpedig a tranzitzónákban való őrizetben tartás nem felel meg a 2013/32 irányelv 26. cikkének, valamint a 2013/33 irányelv 8. cikke (2) és (3) bekezdésének, illetve 9. cikkének és 11. cikke (2) bekezdésének, mivel arra főszabályként, a kérelmezők egyéni körülményeinek értékelése nélkül, írásbeli határozat kibocsátása nélkül kerül sor, és azt kiskorúak vagy akár kísérő nélküli kiskorúak tekintetében is el lehet rendelni, a 14 évesnél fiatalabb gyermekek kivételével.

116. Jóllehet a menedékjogról szóló törvény 80/I. §-a nem zárja ki a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet esetén ugyanezen törvénynek a menekültügyi őrizetre vonatkozó szabályokat tartalmazó 31/A. §-ának alkalmazását, a Bizottság úgy véli, hogy ez utóbbi cikk nem szünteti meg a Magyarország által elkövetett jogsértést, mivel ilyen válsághelyzetben minden kérelmező köteles a tranzitzónában tartózkodni a menedékjogról szóló törvény 80/J. §-ának (5) bekezdése értelmében.

117. Végül, nem lehet azzal érvelni, hogy a Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (Tompa) ítélet [37] alapjául szolgáló ügyben a Bíróság elutasította a sürgősségi eljárás iránti kérelmet. Egyrészt az „őrizet” fogalma nem függ attól, hogy az előzetes döntéshozatali eljárásban a Bíróság engedélyezi-e a sürgősségi eljárás alkalmazását. Másrészt a kérdést előterjesztő bíróság az említett ügyben nem a kérelmező tranzitzónában való tartózkodása miatt kérte sürgősségi eljárás alkalmazását, hanem azzal az indokkal, hogy ez az ügy jelentős hatással van az ugyanezen jogszabályok hatálya alá tartozó további hasonló ügyekre.

118. Magyarország úgy véli, hogy a tranzitzónák lényegében Magyarországon a schengeni térség külső határán található, az uniós jognak megfelelően a menekültügyi eljárás helyeként kijelölt befogadó állomások, nem pedig őrizeti helyek.

119. A tranzitzónában történő elhelyezés nem valósít meg fogva tartást, figyelemmel arra, hogy a tranzitzónák csak Magyarország irányába nem nyitottak, azonban Szerbia irányába szabadon elhagyhatók. Egyébiránt azon menedékkérőkre nézve, akik elhagyják a tranzitzónákat, ez nem feltétlenül von maga után kedvezőtlen következményt. A menedékjogról szóló törvény 80/K. §-a (2) bekezdésének d) pontja értelmében ugyanis, amennyiben az elismerését kérő a tranzitzónát elhagyja, a menekültügyi hatóság a rendelkezésre álló adatok alapján dönt, vagy az eljárást megszünteti. Következésképpen e hatóság még a menedékkérő távollétében is határozhat a menedékjog iránti kérelemről, így annak megadásáról is. E szabályozás összhangban van a 2013/32 irányelv 28. cikkével, amely lehetőséget ad arra, hogy a kérelem hallgatólagos visszavonása esetén az eljáró hatóság az eljárást megszüntesse.

120. Ezenkívül a menedékjog iránti kérelem benyújtása nem eredményezi automatikusan a személyes szabadság szisztematikus elvonását, mivel a menedékjogról szóló törvény 80/J. §-a (1) bekezdésének c) pontja értelmében a Magyarország területén jogszerűen tartózkodó személy a kérelmét bárhol benyújthatja, tehát nem kell a tranzitzónába mennie és ott maradnia sem.

121. A menekültügyi őrizet feltételeire, elrendelésére és fenntartására vonatkozó részletes szabályokat pedig a menedékjogról szóló törvény 31/A-31/I. §-a tartalmazza, és e §-ok teljes mértékben biztosítják a 2013/33 irányelv vonatkozó rendelkezéseinek tiszteletben tartását.

36 EJEB, 2017. március 14-i Ilias és Ahmed kontra Magyarország ítélet, ECHR:2017:0314JUD004728715.

37 2020. március 19-i ítélet (C-564/18, EU:C:2020:218).

122. Egyébiránt a befogadó állomáson való tartózkodás időtartama nem minősül olyan kritériumnak, amely alapján megállapítható lenne, hogy őrizetről van szó. Ugyanez vonatkozik a befogadó állomás elhelyezési körülményeire is. Az, hogy a terület behatároltságának ténye magában hordozza a mozgási szabadság bizonyos fokú korlátozását, nem indokolja a tranzitzóna őrizeti helynek minősítését.

123. A 2013/33 irányelvben foglalt garanciák tiszteletben tartásának elmulasztását illetően Magyarország kiemeli, hogy a tranzitzónában történő elhelyezés, mint a 2013/33 irányelv 7. cikkének (2) bekezdése értelmében az eljárás alatt kijelölt tartózkodási hely tárgyában a menekültügyi hatóság minden esetben végzést hoz, amellyel szemben jogorvoslatnak van helye.

124. Az EJEB 2017. március 14-i Ilias és Ahmed kontra Magyarország ítéletét (CE:ECHR:2017:314JUD004728715) illetően Magyarország arra hivatkozik, hogy ez az ítélet nem jogerős, és hogy az Emberi Jogok Európai Bírósága abban nem a jelenleg működő tranzitzónák helyzetét vizsgálja, hanem a 2015-ös, nevében azonos, ám jogállásában és jogi megítélésben, akárcsak az ott tartózkodó személyek jogaiban és kötelezettségeiben eltérő intézményt minősíti.

125. A Bíróság közvetve már úgy ítélte meg, hogy a 2017 márciusa óta befogadó állomásként működő tranzitzónák nem minősülnek őrizeti helynek. A sürgősségi előzetes döntéshozatali eljárásnak a valamely tranzitzónában tartózkodó kérelmező ügyében indított, a Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (Tompa) ítélet[38] alapjául szolgáló ügyre való alkalmazásának megtagadása ugyanis egyértelműen arra utal, hogy a Bíróság a tranzitzónában való tartózkodást nem tekintette fogva tartásnak, mivel az ítélkezési gyakorlat szerint ezen eljárás alkalmazása akkor tekinthető indokoltnak, ha a szóban forgó ügy fogva tartásban lévő személyre vonatkozik.

126. Végül, Magyarország a Bizottság képviselőinek látogatását illetően úgy véli, hogy az csak a röszkei tranzitzónát érintette, és hogy célja az uniós pénzügyi támogatásban részesülő projektek helyszíni ellenőrzése volt. Ráadásul a Bizottság munkatársai egy-két szóban érintkeztek csak az elhelyezettekkel, azonban az érintettek köre nem beazonosítható.

2. Értékelés

127. Amint az a fent összefoglalt érvekből kitűnik, a felek közötti nézeteltérés lényege a 2013/33 irányelv 2. cikkének h) pontja szerinti „őrizet” fogalmának eltérő minősítésére vonatkozik. Ezzel a kérdéskörrel foglalkozom, mielőtt rátérnék az ugyanezen irányelv értelmében vett őrizetbe vételhez kapcsolódó garanciák tiszteletben tartásának kérdésére.

a) Az őrizet fennállásáról

128. Elöljáróban emlékeztetni kell arra, hogy a jelen ügy írásbeli szakaszának befejezését követően az Emberi Jogok Európai Bíróságának Nagykamarája az Ilias és Ahmed kontra Magyarország ügyben hozott ítéletében[39] határozott arról a kérdésről, hogy a harmadik országok két állampolgárának a röszkei tranzitzónában való elhelyezése az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, 1950. november 4-én Rómában aláírt európai egyezmény (kihirdette: az 1993. évi XXXI. tv, a továbbiakban: EJEE) 5. cikkének („Szabadsághoz és biztonsághoz való jog”) értelmében vett szabadságtól való megfosztásnak minősül-e. Erre vonatkozóan a Nagykamara – a Negyedik Kamara által korábban hozott ítélettel ellentétben – nemmel válaszolt.

38 2020. március 19-i ítélet (C-564/18, EU:C:2020:218).

39 EJEB, 2019. november 21., CE:ECHR:2019:1121JUD004728715.

129. Miután a Bíróság felhívta a feleket, hogy a tárgyaláson foglaljanak állást ezen ítélet relevanciájával kapcsolatban, a felek ellentétes álláspontokat fejtettek ki. Míg a Bizottság úgy értékelte, hogy az Emberi Jogok Európai Bíróságának döntése nem ültethető át a jelen ügyre, mivel jelentős ténybeli és jogi eltérések mutatkoznak, Magyarország azzal érvelt, hogy a jelen ügy körülményeire is alkalmazandó döntés alátámaszthatja azon érvét, amely szerint a nemzetközi védelmet kérelmezők helyzete nem tartozik a 2013/33 irányelv 2. cikkének h) pontja szerinti „őrizet” fogalmába. Úgy tűnik tehát, hogy Magyarország úgy véli, hogy e kérelmezők valamely tranzitzónában való elhelyezése nem minősül az EJEE 5. cikke értelmében vett szabadságtól való megfosztásnak, éppen ezért nem is minősülhet őrizetnek, hiszen ez utóbbi fogalom feltételezi a Charta 6. cikke értelmében vett szabadságtól való megfosztás fennállását.

130. Az FMS és társai egyesített ügyekben – amelyek szintén arra vonatkoztak, hogy a szerb-magyar határon található valamely tranzitzónában való elhelyezés a 2013/33 irányelv értelmében vett őrizetnek minősül-e – ismertetett indítványomban [40] kifejtettem, hogy bár az EJEE 5. cikke megfelel a Charta 6. cikkének, és hogy a Charta 52. cikkének (3) bekezdése megköveteli, hogy a Chartában kimondott olyan jogokat, amelyek megfelelnek az EJEE-ben biztosított jogoknak, úgy értelmezzék, hogy e jogok tartalma és terjedelme megegyezzen az EJEE által biztosított jogok tartalmával és terjedelmével, mindazonáltal vitathatatlan, hogy az Európai Unió Bírósága több alkalommal emlékeztetett arra, hogy az e rendelkezés által elérni kívánt koherencia nem befolyásolhatja hátrányosan az uniós jognak és a Bíróságának az autonómiáját, [41] mivel az EJEE nem minősül az uniós jogrendbe szervesen beépülő jogforrásnak addig, amíg az Unió nem csatlakozott hozzá. [42] Így azt javasoltam a Bíróságnak, hogy mellőzze az Emberi Jogok Európai Bíróságának ítélkezési gyakorlatát, és a vizsgálatát a Charta 6. cikkére tekintettel önálló módon folytassa le. [43] Mivel ez utóbbi cikket a 2013/33 irányelv (35) preambulumbekezdésének megfelelően [44] úgy kell tekinteni, hogy azt magában foglalja az „őrizet” ugyanezen irányelv 2. cikkének h) pontjában szereplő fogalma, azt a következtetést vontam le, hogy az őrizet fennállását *kizárólag* az e meghatározásban szereplő feltételek vizsgálata révén kell meghatározni, amelynek értelmében „őrizetnek” minősül „a menedékkérő tartózkodásának olyan meghatározott helyre korlátozása a tagállam által, ahol a kérelmezőt mozgásszabadságától megfosztják”.

131. Márpedig véleményem szerint az Európai Unió Bírósága az ezen egyesített ügyekben nemrégiben hozott ítéletében [45] hallgatólagosan megerősítette ezt a megközelítést, amennyiben egyedül a 2013/33 irányelv 2. cikkének h) pontjából következő feltételek elemzése alapján az őrizet fennállását állapította meg, anélkül hogy figyelembe vette volna az Emberi Jogok Európai Bírósága által az Ilias és Ahmed kontra Magyarország ítéletben [46] az EJEE 5. cikkére vonatkozóan kifejtett értelmezést.

132. Az említett feltételekre tekintettel a Bíróság – szó szerinti, történeti és kontextusbeli megközelítést alkalmazva – megállapította, hogy a nemzetközi védelmet kérelmezők 2013/33 irányelv 2. cikkének h) pontja szerinti őrizete „olyan kényszerítő intézkedést képez, amely megfosztja ezeket a kérelmezőket mozgásszabadságuktól, és elkülöníti őket a népesség többi részétől, továbbá arra kötelezi őket, hogy folyamatosan egy korlátozott és zárt területen tartózkodjanak” [47].

40 Lásd: az FMS és társai egyesített ügyekre vonatkozó indítványom (C-924/19 PPU és C-925/19 PPU, EU:C:2020:294, 148–152).

41 Amint ugyanis a Charta 52. cikkéhez fűzött magyarázatokból kiderül, e cikk (3) bekezdésének célja a Charta és az EJEE közötti szükséges összhang biztosítása, „anélkül hogy mindez hátrányosan befolyásolná az uniós jognak és az Európai Unió Bíróságának az autonómiáját”.

42 A menekültügy területén lásd: 2016. február 15-i N. ítélet (C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, 45. pont); 2017. szeptember 14-i K. ítélet (C-18/16, EU:C:2017:680, 32. pont).

43 A Chartának az EJEE-ben szereplőkhöz hasonló tartalmú rendelkezéseinek ilyen „önálló” értelmezése a Charta 52. cikkének (3) bekezdésében előírt azon feltételtől függ, hogy az az EJEE által biztosított védelemnél kiterjedtebb védelmet eredményezzen.

44 E preambulumbekezdés szerint: „Ez az irányelv tiszteletben tartja az alapvető jogokat, valamint különösen betartja [a Chartában] elismert alapelveket. Ezen irányelv különösen biztosítani kívánja az emberi méltóság teljes mértékű tiszteletben tartását, és előmozdítani a Charta 1., 4., 6., 7., 18., 21., 24. és 47. cikkének alkalmazását, és ennek megfelelően kell végrehajtani.”

45 2020. május 14-i FMS és társai ítélet (C-924/19 PPU és C-925/19 PPU, EU:C:2020:367).

46 EJEB, 2019. november 21., CE:ECHR:2019:1121JUD004728715.

47 2020. május 14-i FMS és társai ítélet (C-924/19 PPU és C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, 216–222. pont).

133. Az „őrizet” ily módon meghatározott fogalmának a jelen ügyre való alkalmazása szempontjából meg kell állapítani, hogy a Bizottság a beadványaiban néhány ténybeli bizonyítékot szolgáltat, amelynek valóságtartalmát Magyarország nem vitatta. A Bizottság szerint a kérelmezők a nemzetközi védelem iránti kérelmük elbírálásának ideje alatt kötelesek folyamatosan a tranzitzónák valamelyikén belül tartózkodni, amelyet magas kerítés és szögesdrót vesz körül. A tranzitzónákon belül a kérelmezőket öt személyből álló csoportokban helyezik el kb. 13 m^2 alapterületű konténerekben. A kérelmezőknek rendkívül korlátozott lehetőségük van arra, hogy a tranzitzónában a sajátjukon túl egy másik részlegbe átmenjenek, ami orvosi látogatás és a menekültügyi eljárás keretében szervezett meghallgatás céljaiból lehetséges, biztonsági őrök kíséretében, továbbá jogi képviselőjük kivételével a kérelmezők nem érintkezhetnek tranzitzónán kívüli személyekkel. Ezen túlmenően úgy tűnik számomra, hogy az ügy irataiból az derül ki, hogy az említett biztonsági őröknek a tranzitzónában, valamint az egyes részlegek bejárata előtti jelenléte miatt a kérelmezők folyamatos felügyelet alatt állnak.

134. E tényezők csoportja véleményem szerint arról tanúskodik, hogy a menedékkérők mozgásszabadsága olyan mértékben korlátozott, hogy e helyzet nem különbözik az őrizet rendszerétől,[48] amint azt a Bíróság az FMS és társai ítéletben a röszkei tranzitzóna kapcsán a kérdést előterjesztő bíróság által szolgáltatott hasonló tényállási elemek alapján megállapította.[49]

135. A Magyarország által a jelen ügyre vonatkozó ellenkérelmében előadott azon érvet illetően, hogy az érintett kérelmezőknek a röszkei tranzitzónában való elhelyezése nem minősíthető a 2013/33 irányelv 2. cikkének h) pontja értelmében vett őrizetnek, mivel a nemzetközi védelmet kérelmezők szabadon elhagyhatják a tranzitzónát, megjegyzem, hogy a Bíróság az FMS és társai ítéletben ezt az érvet már elvetette.[50]

136. Abból az előfeltevésből kiindulva, hogy csakis a kérdéses tranzitzóna elhagyásának „reális” lehetősége zárhatja ki az őrizet fennállását,[51] a Bíróság a fenti érv elutasítását egyrészt azzal indokolta, hogy e kérelmezők Szerbiába való esetleges belépését ez az ország jogellenesnek tekintené, következésképpen ott szankcióknak lennének kitéve, másrészt azzal, hogy Magyarország területének elhagyásával fennáll a kockázata annak, hogy a kérelmezők elveszítik minden lehetőségét annak, hogy Magyarországon menekült jogállást szerezzenek.[52] Márpedig ezek az okok véleményem szerint megalapozhatják a Magyarország által a jelen ügyben előadott érvelés elutasítását.

137. Ugyanis, ami az első indokot illeti, Magyarország a jelen ügyben nem vitatta a Bizottság által a tárgyaláson előadott azon pontosítást, hogy a Szerb Köztársaság jelenleg megtagadja a magyar tranzitzónákból érkező migránsok esetében a visszafogadási egyezmény alkalmazását. A második indokot illetően meg kell állapítani, hogy a tranzitzóna elhagyása szükségképpen egyet jelent a kért nemzetközi védelem megszerzésének lehetőségéről való lemondással. Kétségtelen, hogy a menedékjogról szóló törvény 80/K. §-a (2) bekezdésének d) pontja úgy rendelkezik, hogy ha a kérelmező elhagyja a tranzitzónákat, az illetékes nemzeti hatóság nem köteles megszüntetni az eljárást, hanem a rendelkezésére álló adatok alapján is dönthet. Mindazonáltal még egy ilyen elméleti lehetőség fennállása esetén is véleményem szerint igen valószínűnek, sőt biztosnak tűnik, hogy az ilyen határozat számára nem lesz kedvező. Ráadásul, a menedékjogról szóló törvény 80/K. §-ának (4) bekezdése értelmében a megszüntető végzés közigazgatási perben nem támadható meg. E körülmények között úgy vélem, hogy menedékkérők nincsenek olyan helyzetben, hogy Szerbia irányában önként elhagyhatnák a tranzitzónát.

48 A magam részéről nem látom, hogy a szabad mozgás ilyen mértékű korlátozását miként lehetne a teljes tranzitzóna korlátozott mérete elkerülhetetlen következményének tekinteni, amint azt Magyarország állítja.

49 2020. május 14-i FMS és társai ítélet (C-924/19 PPU és C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, 226. pont).

50 2020. május 14-i FMS és társai ítélet (C-924/19 PPU és C-925/19 PPU, EU:C:2020:367).

51 Lásd e tekintetben az FMS és társai egyesített ügyekre vonatkozó indítványomat (C-924/19 PPU és C-925/19 PPU, EU:C:2020:294, 155. és 166. pont), amelyben azt az álláspontot képviseltem, hogy csakis az önkéntes távozás „reális” lehetősége zárhatja ki az őrizet fennállását, és hogy ennek reális jellegét a nemzetközi védelmet kérelmezők sajátos helyzetére tekintettel kell értékelni.

52 2020. május 14-i FMS és társai ítélet (C-924/19 PPU és C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, 228. és 229. pont).

138. Hozzátenném még, hogy e kérelmezők az állam területére való belépésre és az államban való tartózkodásra vonatkozó engedély hiányában Magyarország felé sem vehetik az irányt. E tekintetben hangsúlyozni kell, hogy az államhatárról szóló törvény 5. §-a (1b) bekezdésének megfelelően, amely a jelen ügyben a Bizottság negyedik kifogásának tárgyát képezi, tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet idején a magyar rendőr feltartóztathatja a Magyarország területén jogellenesen tartózkodó külföldit, és a legközelebbi létesítmény kapuján átkísérheti, kivéve, ha bűncselekmény gyanúja merül fel. A tranzitzónába való belépésre és a nemzetközi védelem iránti kérelem benyújtására vonatkozó várakozási idő hossza miatt az érintett migráns számára nincs más lehetőség, mint hogy Szerbia irányába vegye az útját, vagyis hogy visszatérjen oda, ahol legalábbis bizonytalanság áll fenn a szerb területre való belépésének engedélyezését, valamint a helyzetének szabályszerűségét, továbbá azt illetően, hogy az idegenrendészeti hatóságok vele szemben milyen intézkedéseket foganatosítanak.

139. Ennélfogva annak lehetősége, hogy egy menedékkérő szabadon elhagyja a tranzitzónát, nyilvánvalóan irreálisnak tűnik.

140. A fenti megfontolások összességének fényében úgy vélem, hogy a valamennyi kérelmezőre vonatkozó, a nemzetközi védelem iránti kérelem vizsgálata alatt a tranzitzónában való elhelyezést a 2013/33 irányelv 2. cikkének h) pontja értelmében vett „őrizetnek” kell tekinteni.

141. A fenti értékelés szempontjából irreleváns a tranzitzónák magyar jog szerinti minősítése és jogállása, amelyre Magyarország több alkalommal hivatkozott beadványaiban, mivel az „őrizet” szóban forgó fogalma egyáltalán nem tartalmaz a nemzeti jogra történő utalást, így azt önálló uniós jogi fogalomnak kell tekinteni.[53]

142. Ezen értékelés eredményén az a tény sem változtat, hogy a Bíróság a valamely tranzitzónában tartózkodó menedékkérő ügyében indított, a Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (Tompa) ítélet alapjául szolgáló ügyben elutasította a kérdést előterjesztő bíróság sürgősségi eljárás alkalmazására irányuló kérelmét, tekintettel arra, hogy az ügyben hozott ítélet nem fejti ki, hogy az elutasítás indoka abban rejlik, hogy a kérelmező nincs fogva tartásban.[54] Mindenesetre a Bíróság által ennek keretében az őrizet fennállásával kapcsolatban elvégzett ténybeli és szigorúan az előterjesztő bíróság által szolgáltatott információkra korlátozott előzetes értékelés véleményem szerint nem esik egybe az annak meghatározására irányuló értékeléssel, hogy az „őrizet” fogalmi elemei együttesen fennállnak-e.

b) Az őrizet jogszerűségéről

143. A fentiekből következik, hogy minden menedékkérőt a 2013/32 irányelv értelmében vett őrizetben tartanak a szerb-magyar határon található tranzitzónákban való elhelyezésükkor. Ebben a szakaszban tehát állást kell foglalni ezen őrizet jogszerűségéről, emlékeztetve arra, hogy a 2013/32 irányelv 26. cikkének és a 2013/33 irányelv 8. cikkének megfelelően a nemzetközi védelmet kérelmezőket bizonyos feltételek mellett őrizetbe lehet venni.

144. A Bizottság azt állítja, hogy Magyarország nem tartja tiszteletben az őrizetbe vételt elrendelő valamennyi intézkedésre vonatkozó, a 2013/33 irányelv 8–11. cikkében meghatározott jogi szabályozást. Ezzel az értelmezéssel minden kétséget kizáróan egyetértek.

145. A Bizottság által bemutatott nemzeti rendelkezésekből ugyanis kitűnik, hogy a menedékjogról szóló törvénynek a menekültügyi őrizet elrendelésének belső jog szerinti feltételeit meghatározó 31/A. és 31/B. §-ának alkalmazását a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet esetén ugyanezen törvény 80/I. §-ának a) pontja mellőzni rendeli. Mindenesetre, még ha feltételezzük is, hogy – amint azt

53 Lásd különösen: 2014. április 30-i Kásler és Káslerné Rábai ítélet (C-26/13, EU:C:2014:282, 37. pont).

54 2020. március 19-i Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (Tompa) ítélet (C-564/18, EU:C:2020:218, 27. pont).

Magyarország állítja – e rendelkezések továbbra is alkalmazandók az említett helyzetben, észszerűen feltételezhető, tekintettel arra, hogy e tagállam határozottan vitatta a menedékkérők bármiféle őrizetbe vételét, hogy a vonatkozó rendelkezéseket nem alkalmazzák a menedékkérők tranzitzónákban való őrizetben tartására.

146. Magyarország egyáltalán nem vonja kétségbe a menedékjogról szóló törvény 80/J. §-a (5) bekezdésének *szisztematikus* alkalmazását, amely az illetékes menekültügyi hatóságra ruházza azt a feladatot, hogy a menedékkérők számára az eljárás tartama alatt tartózkodási helyként a tranzitzóna területét jelölje ki. Véleményem szerint nem kétséges, hogy a Bizottság helyesen véli úgy, hogy ez sértheti egyrészt a 2013/33 irányelv 8. cikke (3) bekezdésének első albekezdését, amely szerint az őrizetbe vétel csak az ott kimerítően felsorolt indokok alapján igazolható, másrészt pedig ezen irányelv 8. cikkének (2) bekezdését, amely előírja, hogy az őrizet csak akkor rendelhető el, ha szükségesnek bizonyul, és csakis *az egyes esetek egyéni értékelése* alapján, amennyiben kevésbé kényszerítő jellegű alternatív intézkedések alkalmazása nem lenne hatékony.[55]

147. A 2013/33 irányelv 9. cikke (2) bekezdésének megsértésével az őrizetbe vételt elrendelő határozat alapjául szolgáló ténybeli és jogi indokokat megjelölő határozat meghozatalának hiányát illetően megjegyzem, hogy Magyarország azt válaszolja, hogy az illetékes nemzeti menekültügyi hatóság a menedékkérőknek az eljárás időtartama alatt a tranzitzónában való elhelyezése tárgyában minden esetben határozatot hoz. Mindazonáltal e tagállam válaszbeadványában hallgatólagosan maga is elismeri, hogy nem az ezen irányelv 9. cikkének (2) bekezdése értelmében vett, őrizetbe vételt elrendelő határozatról van szó, mivel azt az említett irányelv 7. cikkének (2) bekezdése értelmében a nemzetközi védelmet kérelmezők szabad mozgását korlátozó határozatnak minősíti.

148. Magyarország nem is vitatja, hogy az őrizetbe vétel kiskorúak vagy akár kísérő nélküli kiskorúak tekintetében is elrendelhető, a 14 év alatti gyermekek kivételével, ami kétségtelenül sértheti a 2013/33 irányelv 11. cikkének (2) bekezdését, amely szerint a kiskorúakat kizárólag végső esetben lehet őrizetbe venni, és azt követően, hogy megállapítást nyert, hogy kevésbé kényszerítő jellegű alternatív intézkedések alkalmazása nem lenne hatékony.

149. A keresetlevélből kitűnik, hogy a Bizottság a 2013/33 irányelv 2. cikke h) pontjának megsértésére is hivatkozik. Márpedig számomra felfoghatatlan, hogyan lehetséges egy ilyen, az „őrizet” fogalmának meghatározására korlátozott rendelkezés megsértése, lévén hogy a Bizottság nem hivatkozik e rendelkezés átültetésének elmulasztására. Következésképpen nem tudok egyetérteni a Bizottság erre vonatkozó következtetésével.

150. A fentiekre figyelemmel úgy vélem, hogy Magyarország nem teljesítette az őt terhelő kötelezettségeit, mivel a tranzitzónákban végrehajtott őrizethez nem társított a 2013/33 irányelv 8., 9. és 11. cikkében előírt garanciákat.

151. Következésképpen úgy vélem, hogy a kötelezettségszegés megállapítása iránti kereset harmadik kifogásának helyt kell adni.

55 Lásd még: 2017. szeptember 14-i K. ítélet (C-18/16, EU:C:2017:680, 48. pont).

D. A 2008/115 irányelvben előírt eljárások be nem tartásáról

1. A felek érvei

152. A negyedik kifogásában a Bizottság úgy véli, hogy Magyarország azáltal, hogy a területén jogellenesen tartózkodó harmadik országbeli állampolgárokat a 2008/115 irányelv 5. cikkében, 6. cikkében, 12. cikkének (1) bekezdésében és 13. cikkének (1) bekezdésében foglalt eljárások és garanciák biztosítása nélkül a határkerítés túloldalára kíséri, nem teljesítette az e rendelkezésekből eredő kötelezettségeit.

153. Először is a Bizottság megjegyzi, hogy az államhatárról szóló törvény 5. §-ának (1) bekezdése értelmében Magyarország területének a külső határ szerinti határvonaltól, illetve a határjeltől számított 60 méteres sávja az államhatár rendjének védelmét biztosító létesítmények építése, telepítése és üzemeltetése, valamint a honvédelmi, nemzetbiztonsági, katasztrófavédelmi, határőrizeti, menekültügyi és idegenrendészeti feladatok ellátása céljából igénybe vehető. Az államhatárról szóló törvény 5. §-ának (lb) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet idején a rendőr Magyarország területén feltartóztathatja az ott jogellenesen tartózkodó külföldit, és az 5. § (1) bekezdése szerinti létesítmény legközelebbi kapuján átkísérheti, kivéve, ha bűncselekmény gyanúja merül fel.

154. A Bizottság által hivatkozott jelentésekből kitűnik, hogy a magyar rendőrség a Magyarország területén jogellenesen tartózkodó harmadik országbeli állampolgárokat az államhatárra kíséri, és az államhatáron kilépteti. A harmadik országbeli állampolgároknak, akiket Magyarország területének egy szűk, határ menti sávjára kísérik, ahol semmiféle infrastruktúra nem áll rendelkezésre, és ahonnan nincs mód bejutni Magyarország területének maradék részére, a gyakorlatban nincs más lehetősége, mint hogy elhagyja Magyarország területét. A Bizottság ezért úgy véli, hogy ez az eljárás megfelel a 2008/115 irányelv 3. cikkének 5. pontjában meghatározott „kitoloncolás” fogalmának, még akkor is, ha bizonyos esetekben elképzelhető, hogy technikailag a fizikai kiszállítás művelete nem a tagállam területén kívül ér véget.

155. Az érintett harmadik országbeli állampolgárok kiutasítására kiutasító határozat kiadása nélkül kerül sor, bármiféle megkülönböztetés nélkül, tekintet nélkül a gyermek mindenek felett álló érdekeire, a családi életre, az érintett harmadik országbeli állampolgár egészségi állapotára és a visszaküldés tilalmának elvére. Az érintett harmadik országbeli állampolgárok nem kapnak megfelelő írásos indoklást vagy felvilágosítást, és kiutasítási határozat hiányában nincs módjuk arra sem, hogy jogorvoslattal éljenek.

156. Egyébiránt az államhatárról szóló törvény 5. cikkének (1b) bekezdése nem tartozik a 2008/115 irányelv 2. cikke (2) bekezdésének a) pontjában előírt kivétel hatálya alá. Ez a rendelkezés ugyanis nem alkalmazható olyan harmadik országbeli állampolgárokra, akik már Magyarország területén tartózkodnak, míg az említett 5. § (1b) bekezdésének hatálya minden, Magyarországon jogellenesen tartózkodó harmadik országbeli állampolgárra kiterjed.

157. Végül, a 2008/115 irányelv rendelkezéseitől való jelentős mértékű, általános szintű és hosszan tartó eltérés nem igazolható az EUMSZ 72. cikk alapján sem, amely csupán megfogalmaz egy olyan elvet, amelyet az uniós jogalkotónak figyelembe kell vennie, és amely megkönnyíti az EUMSZ harmadik részének V. címe alapján elfogadott uniós jogi aktusok értelmezését.

158. Magyarország elöljáróban azzal érvel, hogy az államhatárról szóló törvény 5. §-ának (1a) bekezdését a 2008/115 irányelv 2. cikke (2) bekezdésének a) pontjában biztosított eltérési lehetőség igazolja. Ugyanezen törvény 5. §-ának (1b) bekezdését illetően e tagállam megjegyzi, hogy az csak a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet esetén alkalmazható, az 5. § (1a) bekezdésétől eltérően.

159. Ennek keretében Magyarország azt állítja, hogy az EUMSZ 72. cikk lehetővé teszi a tagállamok számára, hogy a közrend fenntartásával, illetve a belső biztonság megőrzésével kapcsolatos olyan szabályokat fogadjanak el és alkalmazzanak, amelyek eltérhetnek az uniós jogszabályokban foglaltaktól, azzal, hogy a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet kihirdetésének és az ilyen helyzetben alkalmazott szabályoknak a célja pedig minden esetben a közrend fenntartása és az ország belső biztonságának megőrzése. A 2008/115 irányelv nem rendelkezik úgy, hogy az abban foglalt szabályokat az EUMSZ 72. cikkel összefüggésben is alkalmazni kell. Következésképpen valamely tagállam a közrend fenntartásával és a belső biztonság megőrzésével kapcsolatos hatásköreinek gyakorlása során eltérhet az említett irányelv rendelkezéseitől.

160. A közrend és a közbiztonság olyan, az uniós joggal szemben a tagállamok számára jogalkotási hatáskört biztosító közérdeken alapuló kényszerítő követelmények, amelyek kiemelt jellegét az EUSZ 4. cikk (2) bekezdése deklarálja. A Bíróság állandó ítélkezési gyakorlata[56] értelmében a tagállamok saját hatáskörben döntenek arról, hogy mit tekintenek a közrend fogalma alá tartozó cselekménynek, és ez a megítélés az idők során változhat. E tekintetben Magyarország emlékeztet arra, hogy a tömeges bevándorlás okozta helyzetek kezelésére alkalmas, a másodlagos jogban előírt jogi keret többek között maga a Bizottság szerint sem valósult meg kielégítően, aminek következtében a testület 2016-ban a közös európai menekültügyi rendszer megreformálására komplex javaslatcsomagot terjesztett elő, ami mind a 2013/32 irányelvet, mind pedig 2008/115 irányelvet érinti.

161. Következésképpen a Magyarországon fennállóhoz hasonló válsághelyzetben, mikor a magyar rendőrség az államhatárról szóló törvény 5. §-ának (1b) bekezdését alkalmazza, nem köteles a 2008/115 irányelv 5. cikkében, 6. cikke (1) bekezdésében, 12. cikke (1) bekezdésében és 13. cikke (1) bekezdésében foglaltaknak eleget tenni.

162. Ezenkívül a rendőrség nem lépteti ki a Magyarország területén feltartóztatott, ott jogellenesen tartózkodó harmadik országbeli állampolgárokat, tekintettel arra, hogy a határvédelmi létesítmény (határkerítés) nem a határvonalon, hanem Magyarország területén helyezkedik el. Ezek a személyek nem kerülnek Szerbiába kiutasításra, hanem az átkísérést követően a legközelebbi tranzitzónában benyújthatják a kérelmüket. A 2008/115 irányelv alkalmazása tényleges visszatérés hiányában fogalmilag kizárt, a tagállam ugyanis a saját területére kitoloncolást nem tud végrehajtani.

163. Magyarország hozzáteszi, hogy arra vonatkozóan nincs uniós jogi rendelkezés, hogy a menedékkérelem elbírálására szolgáló létesítményeknek az ország területén hol kell elhelyezkedniük, hova kellene irányítani az ország területén feltartóztatott jogellenesen tartózkodó személyeket. Ezért amikor a rendőrség a Magyarország területén jogellenesen tartózkodó harmadik országbeli állampolgárt Magyarország területén belül elszállítja, annak érdekében, hogy a lehető leghamarabb be tudja nyújtani a nemzetközi védelmi iránti igényét, nem sérti az uniós jogot. Egyébiránt nincs olyan uniós jogi szabály, amely előírná, hogy a harmadik országok jogellenesen tartózkodó állampolgárairól gondoskodni kellene. Végül Magyarország arra hivatkozik, hogy a rendőrség a jogszabályi keret határain belül jár el, és arányos módon, csak a törvényben előírt esetekben alkalmaz kényszerítő eszközöket.

56 Magyarország többek között a 2010. november 23-i Tsakouridis ítéletre (C-145/09, EU:C:2010:708) hivatkozik.

2. Értékelés

164. Elöljáróban meg kell jegyezni, hogy Magyarország nem vitatja, hogy a Magyarország területén jogellenesen tartózkodó harmadik országbeli állampolgároknak a legközelebbi létesítmény kapujáig történő elszállítását a magyar rendőrség foganatosítja, anélkül hogy a visszatérési eljárásra vonatkozóan a 2008/115 irányelvben meghatározott garanciákat tiszteletben tartanák.[57] Mindenekelőtt, ezen intézkedést úgy foganatosítják, hogy nem veszik figyelembe a gyermek mindenek felett álló érdekét, a családi életet, az érintett harmadik országbeli állampolgár egészségi állapotát, és nem tartják tiszteletben a visszaküldés tilalmának elvét (5. cikk), illetve nem adnak ki kiutasítási határozatot (a 6. cikk (1) bekezdése). Ezenkívül az érintett harmadik országbeli állampolgárok nem kapnak írásbeli határozatot a kiutasítás és/vagy kitoloncolás ténybeli vagy jogi indokairól (a 12. cikk (1) bekezdése), és kiutasítási határozat hiányában nem rendelkeznek semmilyen jogorvoslati lehetőséggel (a 13. cikk (1) bekezdése).

165. Magyarország azonban alapvetően két érv alapján cáfolja a jelen kifogásban neki felrótt jogsértéseket: elsődlegesen a 2008/115 irányelv jelen ügyben való alkalmazhatatlansága, másodlagosan pedig a tagállamok azon lehetősége alapján, hogy az ezen irányelv által előírt egységes szabályoktól való eltérés érdekében az EUMSZ 72. cikkre hivatkozzanak. Ezeket egymást követően vizsgálom meg.

a) A 2008/115 irányelv alkalmazhatóságáról

166. Magyarország először is úgy véli, hogy a 2008/115 irányelv nem alkalmazható a jelen ügyben, mivel az államhatárhoz szállítás gyakorlatát a 2008/115 irányelv 2. cikke (2) bekezdésének a) pontjában szereplő eltérési lehetőség igazolja.

167. E rendelkezés értelmében a tagállamok dönthetnek úgy, hogy nem alkalmazzák ezt az irányelvet azokra a harmadik országbeli állampolgárokra, akiket az illetékes hatóságok valamely tagállam külső határának szárazföldi, tengeri vagy légi úton történő jogellenes átlépése kapcsán fogtak el vagy tartóztattak fel, és akik ezt követően nem kaptak engedélyt vagy jogot az adott tagállamban való tartózkodásra. E tekintetben a Bíróság már rámutatott, hogy „a külső határ jogellenes átlépése” kifejezés feltételezi „a harmadik országbeli állampolgár elfogása vagy feltartóztatása, valamint a külső határ átlépése közötti *közvetlen időbeli és térbeli kapcsolatot*”, és hogy „ezért azok a harmadik országbeli állampolgárok érintettek, akiknek az illetékes hatóságok általi elfogására vagy feltartóztatására a külső határ jogellenes átlépésének *pillanatában*, vagy ezen átlépést követően e határ közelében került sor”[58] [59].

168. Véleményem szerint a Bizottság nem azt kifogásolja, hogy az államhatárról szóló törvény 5. §-ának (1a) bekezdése a 2008/115 irányelv 2. cikke (2) bekezdésének a) pontjában előírt eltérési lehetőséget alkalmazza.

169. A jelen kifogás – véleményem szerint helyesen – kizárólag az államhatárról szóló törvény 5. §-ának (1b) bekezdésére vonatkozik, amely az (1a) bekezdés helyett a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet esetén alkalmazandó, és amely az indokolással ellátott vélemény határidejének lejártakor még mindig hatályban volt. A Bizottság szerint tehát ez az a rendelkezés, amely nem tartozik az említett eltérés hatálya alá.

57 Meg kell állapítani, hogy Magyarország azon érve, amely szerint a magyar rendőrség a 2008/115 irányelv 8. cikkének (4) bekezdésében előírtaknak megfelelően a jogszabályi keret határain belül jár el, és arányos módon, csak a törvényben előírt esetekben alkalmaz kényszerítő eszközöket, irreleváns annak meghatározása szempontjából, hogy Magyarország nem teljesítette a jelen kifogásban vele szemben felhozott kötelezettségeket.

58 2019. március 19-i Arib és társai ítélet (C-444/17, EU:C:2019:220, 46. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

59 Kiemelés tőlem.

170. Az államhatárról szóló törvény 5. §-ának (lb) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a „tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet idején a rendőr Magyarország területén feltartóztathatja a Magyarország területén jogellenesen tartózkodó külföldit, és az (1) bekezdés szerinti létesítmény legközelebbi kapuján átkísérheti, kivéve, ha bűncselekmény gyanúja merül fel”. Márpedig a rendőrség jogkörének az államhatárról szóló törvény 5. §-ának (1a) bekezdésében [60] meghatározottak szerint a „határvonaltól, illetve a határjeltől számított 8 km-es sávon belül[re]” történő körülhatárolása hiányában e rendelkezés a Magyarországon jogellenesen tartózkodó *valamennyi* harmadik országbeli állampolgárra vonatkozik, és nem csak azokra, akiket a külső határ jogellenes átlépése pillanatában, vagy ezen átlépést követően e határ közelében fogtak el vagy tartóztattak fel, amint azt a 2008/115 irányelv 2. cikke (2) bekezdésének a) pontja megkövetelné. Ebből következik, hogy az államhatárról szóló törvény 5. §-ának (1b) bekezdése, mivel nem felel meg az ezen eltérést engedő rendelkezésben meghatározott feltételek egyikének, ezen az alapon nem esik kívül a 2008/115 irányelv hatályán.

171. Másodszor Magyarország azzal érvel, hogy a Magyarország területén jogellenesen tartózkodó harmadik országbeli állampolgároknak a magyar rendőrség által a legközelebbi létesítmény kapujához kísérése nem minősül a 2008/115 irányelv értelmében vett „kitoloncolásnak”, mivel az irányelv tényleges visszatérés hiányában nem alkalmazható.

172. A „kitoloncolás” fogalmát ezen irányelv 3. cikkének 5. pontja úgy határozza meg, mint „a visszatérési kötelezettség kikényszerítése, azaz a tagállam*ból* történő fizikai kiszállítás”, ami ténylegesen arra enged következtetni, hogy a Magyarország által előadott értelmezés jogilag helyes. Nem vitatott ugyanis, hogy az államhatárról szóló törvény 5. §-ának (1b) bekezdése csak arra jogosítja fel a rendőrséget, hogy a Magyarország területén jogellenesen tartózkodó harmadik országbeli állampolgárokat a Magyarország területén található, az államhatár rendjének védelmét biztosító legközelebbi létesítmény kapujáig elkísérjék. Így a fizikai kiszállítás nem e területen kívül ér véget, amint azt a szóban forgó meghatározás megköveteli. Mindazonáltal úgy tűnik számomra, hogy ezen értékelés keretében nem lehet elvonatkoztatni attól a ténytől, hogy mivel a határzár és a nemzeti határ között elhelyezkedő keskeny földsávon hagyják őket, ahol nincs olyan infrastruktúra, amely lehetővé tenné, hogy ott hosszabb ideig tartózkodhassanak, a harmadik országok állampolgárainak nincs más lehetőségük, mint hogy elhagyják e földsávot, és átlépjék Szerbia szárazföldi határát. Egyébiránt meg kell állapítani, hogy a harmadik országok ezen állampolgárainak még arra sincs lehetőségük, hogy attól a kaputól, ahová a rendőrség kísérte őket, a nemzetközi védelem iránti kérelem benyújtása érdekében eljussanak, és belépjenek a tranzitzónába, tekintettel arra, hogy ez a keskeny földsávon történő, átlagosan tizenegy és tizennyolc hónap közötti várakozást jelent, amely földsáv – amint arra az imént emlékeztettem – nem rendelkezik infrastruktúrával. Következésképpen úgy vélem, hogy a szóban forgó gyakorlat valójában a 2008/115 irányelv 3. cikkének 5. pontja értelmében vett „kitoloncoláshoz” hasonlítható.

173. E megfontolások fényében véleményem szerint egyáltalán nem kétséges, hogy a 2008/115 irányelv alkalmazandó a szóban forgó intézkedésre.

60 Az államhatárról szóló törvény 5. §-ának (1b) bekezdése a következőképpen szól: „A rendőr Magyarország területének a Schengeni határ-ellenőrzési kódex 2. cikk 2. pontjának megfelelő külső határ szerinti határvonaltól, illetve a határjeltől számított 8 km-es sávon belül feltartóztathatja a Magyarország területén jogellenesen tartózkodó külföldit, és az (1) bekezdés szerinti létesítmény legközelebbi kapuján átkísérheti, kivéve, ha bűncselekmény gyanúja merül fel.”

b) Az EUMSZ 72. cikkről

174. Ami a Magyarország által előadott azon érvet illeti, amely szerint az EUMSZ 72. cikk lehetővé teszi a tagállamok számára, hogy a közrend fenntartásával és a belső biztonság megőrzésével kapcsolatos hatásköreik gyakorlása során eltérjenek a 2008/115 irányelv rendelkezéseitől, a Bíróság által a Bizottság kontra Lengyelország, Magyarország és Cseh Köztársaság (A nemzetközi védelmet kérelmezők áthelyezésére szolgáló ideiglenes mechanizmus) ítéletben [61] kifejtett érveléssel kapcsolatban a jelen indítvány 101–103. pontjában ismertetett megfontolások álláspontom szerint megőrzik relevanciájukat.

175. Ezt az érvelést kell ismételten alkalmazni.

176. Mindenekelőtt megjegyzem, hogy Magyarország a beadványaiban kifejezetten nem hivatkozott védekezési jogalapként a 2008/115 irányelv bizonyos rendelkezéseinek az EUMSZ 72. cikkre tekintettel való érvénytelenségére. Mindemellett meg kell vizsgálni, hogy e tagállam szempontjából szükséges-e az ott engedett eltérésre hivatkozni a 2008/115 irányelv egészével összefüggésben. [62] Ennek keretében a 18. cikk releváns lehet, mivel az kifejezetten a kiutasítandó harmadik országbeli állampolgárok kivételesen nagy száma miatt fellépő szükséghelyzeteket szabályozza, és a tagállamok számára lehetővé teszi az irányelv bizonyos rendelkezéseitől való eltérést mindaddig, amíg a kivételes helyzet fennáll. Megjegyzem azonban, hogy Magyarország a beadványaiban nem hivatkozott e cikk alkalmazására, és hogy mindenesetre e cikk nem enged semmiféle eltérést azon rendelkezésektől, amelyek megsértését a jelen kifogás felrója [63] [64].

177. Ebből következik, hogy Magyarország nem hivatkozhat az EUMSZ 72. cikkre annak érdekében, hogy a 2008/115 irányelv 5. cikkében, 6. cikkének (1) bekezdésében, 12. cikkének (1) bekezdésében és 13. cikkének (1) bekezdésében számára előírt valamennyi kötelezettség teljesítésének megtagadását igazolja.

178. A Magyarország által felhozott többi érv véleményem szerint nem cáfolhatja ezt a következtetést. Ugyanez vonatkozik az EUMSZ 72. cikk és az EUSZ 4. cikk (2) bekezdésének együttes olvasatán alapuló érvre. Semmi nem utal ugyanis arra, hogy az ezen utóbbi rendelkezésben említett alapvető állami funkciók – mint például a területi integritás biztosítása, a közrend fenntartása és a nemzeti biztonság védelme – tényleges megőrzése csak a 2008/115 irányelv szóban forgó rendelkezései alkalmazásának mellőzésével lenne biztosítható. Ami a Tsakouridis ítéletet [65] illeti, igaz ugyan, hogy abból az tűnik ki, hogy a tagállamok jogosultak a közrend fenntartására irányuló intézkedéseket elfogadni, nem látom át, hogy az említett ítéletet miként lehetne úgy értelmezni, hogy e tagállamok egyszerűen az EUMSZ 72. cikkre hivatkozva eltérést alkalmazhatnak a másodlagos uniós jogban nem szabályozott esetekben. Csupán felidézem, hogy ugyanis a Bíróságot egy másodlagos jogi rendelkezés, nevezetesen a 2004/38/EK irányelv [66] 28. cikke (3) bekezdésének értelmezésére kérték fel.

61 2020. április 2-i ítélet (C-715/17, C-718/17 és C-719/17, EU:C:2020:257).

62 A 2008/115 irányelv érvényessége megkérdőjelezésének hiányában az a körülmény, hogy ez az irányelv nem tartalmaz olyan preambulumbekezdést, mint a 2013/32 irányelv (51) preambulumbekezdése, amely kimondja, hogy az az EUMSZ 72. cikknek megfelelően nem érinti a közrend fenntartásával és a belső biztonság megőrzésével kapcsolatos tagállami hatáskörök gyakorlását, e cikk alapján bizonyosan nem igazolhatja az ezen irányelv rendelkezéseitől való eltérést, amint azt Magyarország állítja.

63 A 2008/115 irányelv 18. cikke ugyanis csupán azt teszi lehetővé a tagállamok számára, hogy a bírósági felülvizsgálatra az említett irányelv 15. cikke (2) bekezdése harmadik albekezdésében előírtnál hosszabb időtartamot engedélyezzenek, és az ugyanezen irányelv 16. cikkének (1) bekezdésében és 17. cikkének (2) bekezdésében előírt körülményektől eltérve, sürgős lépéseket tegyenek az őrizet körülményeinek tekintetében.

64 Amint azt a Bizottság a keresetlevélben megjegyzi, a 2008/115 irányelv 18. cikkének (3) bekezdése külön hangsúlyozza, hogy „e cikkben semmi nem értelmezhető úgy, hogy a tagállamok eltérhetnének attól az általános kötelezettségüktől, hogy minden – általános vagy egyedi – megfelelő intézkedést megtegyenek az ebből az irányelvből eredő kötelezettségeik teljesítésének biztosítása érdekében”.

65 2010. november 23-i ítélet (C-145/09, EU:C:2010:708).

66 Az Unió polgárainak és családtagjaiknak a tagállamok területén történő szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogáról, valamint az 1612/68/EGK rendelet módosításáról, továbbá a 64/221/EGK, a 68/360/EGK, a 72/194/EGK, a 73/148/EGK, a 75/34/EGK, a 75/35/EGK, a 90/364/EGK, a 90/365/EGK és a 93/96/EGK irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló, 2004. április 29-i európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 2004. L 158., 77. o.; magyar nyelvű különkiadás 5. fejezet, 5. kötet, 46. o.; helyesbítés: HL 2009. L 274., 47. o.).

179. A fentiekre tekintettel azt javaslom, hogy a Bíróság adjon helyt a Bizottság negyedik kifogásának.

E. A menedékjog iránti kérelmet elutasító határozatokkal szemben benyújtott jogorvoslatok hatékonyságának hiányáról

1. A felek érvei

180. A Bizottság szerint Magyarország megsérti a 2013/32 irányelv 46. cikkének (5) és (6) bekezdését, mivel az elutasított nemzetközi védelem iránti kérelmek esetében a menedékjogról szóló törvény nem biztosítja egyértelműen a keresetek halasztó hatályának lehetőségét. Következésképpen a menedékkérők azon joga, hogy a jogorvoslati kérelem elbírálásáig Magyarország területén maradjanak, nem biztosított, mivel az elutasító határozat a jogorvoslati kérelem benyújtásától függetlenül végrehajtható.

181. Márpedig a Magyarországon a közigazgatási peres eljárásokra alkalmazandó általános bírósági eljárási szabályok értelmében a kereset benyújtásának nincs halasztó hatálya, mivel a közigazgatási perrendtartásról szóló törvény 50. §-a kizárólag azt írja elő, hogy a halasztó hatály bizonyos feltételek mellett kérhető. A menedékjogról szóló törvény mint *lex specialis* rögzíti a menekültügyi döntések felülvizsgálatára irányuló közigazgatási perek szabályait.

182. Az egyes törvényeknek a tömeges bevándorlás kezelésével összefüggő módosításáról szóló 2015. évi CXL. törvény, amely 2015. augusztus 1-jén lépett hatályba, módosította a menedékjogról szóló törvény 53. és 68. §-át, és törölte a kifejezett halasztó hatályt biztosító rendelkezéseket. Ezek a rendelkezések mind tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet idején, mind annak hiányában is alkalmazandók.

183. A Bizottság ezért elsősorban úgy véli, hogy mivel a menedékjog iránti kérelmeket alaptalanként elutasító határozatok bírósági felülvizsgálatának nincs automatikus halasztó hatálya, Magyarország nem ültette át a nemzeti jogba a 2013/32 irányelv 46. cikkének (5) bekezdésében rögzített általános szabályt. E tekintetben a menedékjogról szóló törvény 35. §-ának (1) bekezdése önmagában nem keletkeztet a menedékkérők számára tartózkodási jogot, hanem csupán azt állapítja meg, hogy e személyek menekültügyi eljárás hatálya alatt állnak az eljárásban hozott, további jogorvoslattal nem támadható döntés közléséig. Következésképpen az egyetlen jogszabály, amely alapján a kérelmezőt Magyarországon tartózkodási jog megillethetti, a menedékjogról szóló törvény 5. §-a (1) bekezdésének a) pontja, amely szerint a kérelmezőnek az említett törvényben előírt feltételek szerint joga van Magyarország területén tartózkodni. Mindazonáltal e rendelkezés a magyarországi tartózkodási jogot további, pontosan nem részletezett feltételekhez köti. Abból, hogy a menedékjogról szóló törvény tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet idején alkalmazandó 80/J. §-ának (5) bekezdése szerint az illetékes menekültügyi hatóság az elismerését kérő részére a jogorvoslattal tovább nem támadható döntés végrehajthatóvá válásáig tartózkodási helyként a tranzitzóna területét jelöli ki, nem vonható le ilyen következtetés. A tranzitzónában való tartózkodást ugyanis őrizetnek kell minősíteni, és az nem felel meg a tagállamban való tartózkodás 2013/32 irányelv 46. cikke értelmében vett fogalmának.

184. Ami másodsorban a menedékjog iránti kérelmeket elfogadhatatlanként elutasító határozatok bírósági felülvizsgálatát illeti, a menedékjogról szóló törvény 53. §-ának (6) bekezdése előírja, hogy a kereset benyújtásának nincs halasztó hatálya, ami nem felel meg a 2013/32 irányelv 46. cikkének (6) bekezdésében foglalt szabálynak, amelynek értelmében a tagállamok vagy biztosítják a keresetek automatikus halasztó hatályát, vagy pedig biztosítják, hogy a halasztó hatály elrendeléséről bíróság döntsön. Ezenkívül a menedékjogról szóló törvény nem pontosítja egyértelműen, hogy a közigazgatási

perrendtartásról szóló törvény 50. §-a alkalmazandó-e a menedékjogról szóló törvény hatálya alá tartozó azon bírósági eljárásokra is, amelyek tekintetében az említett törvény különös szabályokat ír elő, és így azt a Bíróság állandó ítélkezési gyakorlatának megfelelően úgy kell tekinteni, mint amely helyesen ülteti át az említett irányelv 46. cikkének (6) bekezdését.

185. Harmadsorban, a 2013/32 irányelv 46. cikke (6) bekezdésének a) és b) pontja értelmében, ha a kérelmet mint elfogadhatatlant azért utasították el, mert a kérelmező vonatkozásában van olyan harmadik ország, amely rá nézve biztonságos harmadik országnak minősül, vagy mint megalapozatlan azért utasították el, mert a kérelmező a tagállam területére jogellenesen lépett be, vagy tartózkodását jogellenesen hosszabbította meg, a kereset benyújtása halasztó hatályának is automatikusnak kell lennie. A Bizottság elismeri, hogy e két eset a menedékjogról szóló törvény 51. §-a (2) bekezdésének e) pontjában és (7) bekezdésének h) pontjában szerepel, és hogy az említett törvény 53. §-ának (6) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a keresetlevél benyújtásának nincs halasztó hatálya a döntés végrehajtására, az említett rendelkezések alapján hozott menekültügyi határozatok kivételével. A menedékjogról szóló törvény azonban nem írja elő egyértelműen, hogy ilyen esetekben a keresetlevél benyújtásának halasztó hatálya van. Csak az *a contrario* értelmezés enged arra következtetni, hogy ilyen esetekben más szabály alkalmazandó, mint a halasztó hatály hiánya. Azonban e törvény szövege nem pontosítja, hogy ez az eltérő szabály a halasztó hatály automatikus volta lenne, amint azt a 2013/32 irányelv 46. cikkének (5) és (6) bekezdése megköveteli.

186. Magyarország úgy véli, hogy a menekültügyi szabályozás és gyakorlat megfelelően biztosítja a kérelmezőknek a területen maradás lehetőségét, még akkor is, ha a 2013/32 irányelv rendelkezéseit nem szó szerint ültették át a magyar jogba. A menedékjogról szóló törvény 35. §-ának (1) bekezdésével együttesen értelmezett 5. §-a (1) bekezdéséből ugyanis az következik, hogy a menedékkérők számára biztosítják a területen maradás jogát a menekültügyi eljárás befejezéséig, ami adott esetben a menedékjog iránti kérelmet elutasító bármely határozattal szemben benyújtott jogorvoslati kérelemről döntő bírósági határozat közlésének felel meg. Ily módon a magyar szabályozás összhangban áll a 2013/32 irányelv 46. cikkének (5) bekezdésével.

187. A 2013/32 irányelv 46. cikkének (6) bekezdése, mint főszabály alóli kivétel, csupán annyit ír elő, hogy meghatározott döntések esetén a jogorvoslat során eljáró bíróságnak legyen jogköre kérelemre, vagy hivatalból rendelkezni a jogorvoslati kérelem halasztó hatályáról. Ilyen esetkörökben a menedékjogról szóló törvény 53. §-ának (6) bekezdése nem rendelkezik automatikus területen maradás jogáról, hanem a kérelmező a közigazgatási perrendtartásról szóló törvény 50. §-a értelmében a bíróságtól azonnali jogvédelmet kérhet, amely a keresetlevél felfüggesztő hatályát és ezzel a területen maradás lehetőségét eredményezheti a bíróság döntésétől függően. A keresetet benyújtó kérelmezők rendszeresen élnek ezzel a lehetőséggel, és a bíróságok gyakorlatilag mindig helyt adnak e kérelemnek.

188. A 2013/32 irányelv 46. cikke (6) bekezdésének a) és b) pontjában meghatározott „kivételszabály alóli kivételeket” lefedi a menedékjogról szóló törvény 51. §-a (2) bekezdésének e) pontja és (7) bekezdésének h) pontja, mivel értelemszerűen ezen két eset vonatkozásában biztosított a területen maradás.

189. A magyar jogszabályok uniós joggal való összeegyeztethetőségén nem változtat a menedékjogról szóló törvény 80/J. §-ának (2) bekezdése sem. E törvény 80/J. §-ának (5) bekezdése értelmében ugyanis a kérelmezőt a tranzitzónában – azaz Magyarország területén – való tartózkodás a jogerős döntés közléséig megilleti, ami megfelel a 2013/32 irányelv 2. cikkének p) pontja szerinti „tagállamban maradás” fogalmának és az ezen irányelv 46. cikk (5) és (6) bekezdés szerinti követelményeknek is.

2. Értékelés

190. Mindenekelőtt néhány előzetes észrevételt kell tennem.

191. Az irányelvek nemzeti jogrendbe való átültetését mindig a szóban forgó jogi aktus jellege – amely az EUMSZ 288. cikk szerint elérendő célokat illetően a tagállamokra nézve kötelező, a forma és az eszközök megválasztását azonban a tagállamokra hagyja –, valamint az uniós jog teljes és egységes alkalmazása biztosításának szükségessége közötti egyensúly keresése jellemzi. Ily módon a Bíróság állandó ítélkezési gyakorlata megállapította, hogy egy irányelv belső jogba való átültetéséhez nem feltétlenül szükséges rendelkezéseinek valamely kifejezett konkrét jogi normába történő alak- és szövegszerű átvétele, hanem elegendő lehet hozzá az általános jogi kontextus, amennyiben ez kellően világosan és meghatározottan, hatékonyan biztosítja az irányelv teljes érvényesülését [67].

192. Amennyiben az átültetendő irányelv rendelkezése *magánszemélyek számára jogokat keletkeztet*, a jogbiztonság ehhez kapcsolódó követelményének való megfelelés megköveteli, hogy a nemzeti szabályozási keret ne hagyjon jogos kétséget e jogok tartalmát illetően. Ebben az esetben a tagállamokat terhelő átültetési kötelezettség a Bíróság állandó ítélkezési gyakorlata szerint magában foglalja, hogy a tagállamok kötelesek gondoskodni arról, hogy a magánszemélyek kellően pontos és egyértelmű jogi helyzetben legyenek, lehetővé téve számukra, hogy jogaikat teljes mértékben megismerhessék, és adott esetben azokat a nemzeti bíróságok előtt érvényesíthessék [68].

193. Véleményem szerint a jelen kifogás három részének megalapozottságát ezen elvek fényében kell értékelni.

194. E kifogás első része a 2013/32 irányelv 46. cikkének (5) bekezdésére („A hatékony jogorvoslathoz való jog”) vonatkozik, amely megállapítja azt az általános szabályt, amely szerint minden nemzetközi védelmet kérelmező jogosult az érintett tagállam területén maradni, még a kérelmét elutasító közigazgatási határozat meghozatalát követően is, az e határozattal szembeni jogorvoslat benyújtására nyitva álló határidő lejártáig vagy – jogorvoslati kérelem benyújtása esetén – e jogorvoslati kérelem elbírálásáig.

195. E tekintetben meg kell jegyeznem, hogy a Bizottság által a válaszban szolgáltatott pontosítások alapján úgy vélem, hogy ez utóbbi kifogásának tárgya a megfelelő átültetés hiánya, de mindenesetre az átültetés egyértelműségének hiánya. Másként fogalmazva, a Bizottság azt rója fel, hogy a nemzeti jogi háttér észszerű kétségeknek enged teret az érintett tagállam területén maradáshoz való jog terjedelmét illetően, ellentétben azzal, amit a fent hivatkozott ítélkezési gyakorlat megkövetel.

196. Meg kell jegyezni, hogy Magyarország azzal érvel, hogy a menedékjogról szóló törvény 35. §-ának (1) bekezdésével összefüggésben értelmezett 5. §-a (1) bekezdésének a) pontja lehetővé teszi a 2013/32 irányelv 46. cikkének (5) bekezdése által kitűzött eredmény elérését. Márpedig elöljáróban kifejtem, hogy osztom a Bizottság álláspontját annyiban, amennyiben úgy véli, hogy a menedékjogról szóló, szóban forgó törvény 35. §-ának (1) bekezdése („Az elismerést kérő menekültügyi eljárás hatálya alatt áll a nemzetközi védelem iránti kérelme menekültügyi hatóság előtt történő személyes előterjesztésétől […] az eljárásban hozott, további jogorvoslattal nem támadható döntés közléséig”) egyáltalán nem foglalkozik a kérelmezőnek az érintett tagállam területén maradáshoz való jogával. [69]

197. Felmerül tehát a kérdés, hogy a menedékjogról szóló törvény 5. §-a (1) bekezdésének a) pontja önmagában véve jogot keletkeztethet-e a menedékkérők számára arra, hogy Magyarországon maradjanak, ami által a 2013/32 irányelv 46. cikke (5) bekezdése megfelelő átültetésének minősülne.

67 Lásd: 2018. február 22-i Bizottság kontra Lengyelország ítélet (C-336/16, EU:C:2018:94, 120. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

68 Lásd többek között: 2014. február 13-i Bizottság kontra Egyesült Királyság ítélet (C-530/11, EU:C:2014:67, 34. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

69 E tekintetben pontosították, hogy Magyarország nem vitatja a Bizottság azon állítását, amely szerint bár igaz, hogy a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi II. törvény 51. §-ának (2) bekezdése előírja, hogy „ha a harmadik országbeli állampolgár menekültügyi eljárás alatt áll, a visszairányítás, illetve a kiutasítás nem rendelhető el és nem hajtható végre”, mindazonáltal ez a rendelkezés nem biztosíthat a menedékkérő számára a Magyarország területén maradáshoz való jogot, mivel csakis akkor alkalmazandó, „ha a harmadik országbeli állampolgár külön törvényben meghatározottak szerint jogosult Magyarország területén való tartózkodásra”.

198. Álláspontom szerint erre a kérdésre nemmel kell válaszolni.

199. E következtetés indokolásaképpen először is emlékeztetek arra, hogy a szóban forgó rendelkezés a következőképpen szól: „Az elismerését kérő jogosult *az e törvényben meghatározott feltételek szerint* Magyarország területén való tartózkodásra, valamint Magyarország területén való tartózkodásra jogosító – külön jogszabályban meghatározott – engedélyre”[70]. Márpedig, bár az említett rendelkezés kétségtelenül azzal a hatással jár, hogy minden menedékkérő számára tartózkodási jogot keletkeztet Magyarország területén, úgy tűnik, hogy e jog gyakorlása olyan további feltételekhez köthető, amelyeket – amint azt véleményem szerint a Bizottság helyesen véli – tovább nem pontosítanak. Magyarország, amikor a tárgyaláson e feltételek ismertetésére kérték, csak a menedékjogról szóló törvény 35. §-ának (1) bekezdését idézte, amely álláspontom szerint inkább a „menedékkérő” fogalmának átültetésére irányul, mintsem a fent hivatkozott tartózkodási jog biztosítása egyik feltételének megállapítására.

200. Ilyen körülmények között a magyar jogi szabályozás nem teszi lehetővé a 2013/32 irányelv 46. cikkének (5) bekezdése által megvalósítani kívánt eredmény elérését, vagyis azt, hogy minden olyan nemzetközi védelmet kérelmező számára, akinek kérelmét mint megalapozatlant elutasították, biztosítsák az érintett tagállam területén maradáshoz való jogot. Mindenesetre egy olyan tartózkodási joggal szembesülve, amelynek körvonalai egyáltalán nincsenek meghatározva, nem értem, hogyan lehetne úgy vélni, hogy olyan jogi szabályozásról van szó, amely elegendően egyértelmű és pontos ahhoz, hogy a menedékkérők „a jogaikat *teljes mértékben* megismerhessék, és adott esetben azokat a nemzeti bíróságok előtt érvényesíthessék”[71].

201. Ez a következtetés az általános helyzetekre, vagyis a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet elrendelésének hiányában alkalmazandó magyar jogi szabályozásra korlátozódik. Magyarország emlékeztet arra, hogy az ilyen válsághelyzet elrendelése esetén ugyanis a menedékjogról szóló törvény 80/J. §-ának (4) bekezdése felfüggeszti az e törvény 5. §-a (1) bekezdésének a) pontjában elismert, a nemzeti területen maradáshoz való jogot. Ilyen körülmények között a releváns nemzeti rendelkezés e tagállam szerint az említett törvény 80/J. §-ának (5) bekezdése, amennyiben azt írja elő, hogy a menedékkérő részére a jogorvoslattal tovább nem támadható döntés (vagy a dublini átadásáról hozott végzés) végrehajthatóvá válásáig tartózkodási helyként a tranzitzóna területét jelöli ki.

202. Márpedig, tekintettel arra, hogy a Bíróságnak azt javaslom, hogy határozzon úgy, hogy az ilyen rendelkezés a 2013/33 irányelv értelmében vett jogellenes őrizetnek minősül, meg kell állapítani, hogy ez nem felelhet meg a 2013/32 irányelv 46. cikkének (5) bekezdése értelmében vett azon követelménynek, hogy a menedékkérőnek biztosítani kell a nemzeti területen maradáshoz való jogot.

203. A jelen kifogás második része a 2013/32 irányelv 46. cikkének (6) bekezdésére vonatkozik, amely eltérést engedve azt írja elő, hogy amennyiben az elutasító határozat az e bekezdésben felsorolt kategóriák valamelyikébe tartozik (beleértve többek között a kérelmet nyilvánvalóan megalapozatlannak nyilvánító határozatokat, valamint – bizonyos kivételeket kizárva – a gyorsított eljárásban megalapozatlannak vagy elfogadhatatlannak nyilvánított határozatokat[72]), a tagállamnak a kérelmező számára a területén maradáshoz való jogot nem kell szükségszerűen automatikus módon biztosítania, de a tagállam legalább annak előírására köteles, hogy amennyiben a szóban forgó határozat a kérelmezőnek az érintett tagállam területén maradáshoz való jogát megszünteti, valamely bíróság döntsön e jog fennállásáról.

70 Kiemelés tőlem.

71 Kiemelés tőlem.

72 A 2013/32 irányelv 46. cikke (6) bekezdésének a) és b) pontja.

204. Mindenekelőtt meg kell állapítani, hogy a Bizottság kifogása csupán e cikk átültetésére vonatkozik a kérelmet mint elfogadhatatlant elutasító határozatokkal szemben benyújtott jogorvoslati kérelmeket illetően. A Bizottság azt állítja, hogy a menedékjogról szóló törvénynek az ilyen határozatok ellen benyújtott kereseteket szabályozó 53. §-ának (6) bekezdése,[73] amely szerint „[a] közigazgatási perben – az 51. § (2) bekezdés e) és (7) bekezdés h) pontja alapján hozott menekültügyi döntések kivételével – a keresetlevél benyújtásának nincs halasztó hatálya a döntés végrehajtására”, nem helyesen ülteti át a 2013/32 irányelv 46. cikkének (6) bekezdésével elérni kívánt eredményt. Márpedig, véleményem szerint nem szükséges ezzel a kérdéssel foglalkozni, mivel Magyarország nem emel kifogást azzal kapcsolatban, hogy az említett nemzeti rendelkezés önmagában véve nem biztosítja e keresetek automatikus halasztó hatályát, sem pedig azt, hogy valamely bíróság a halasztó hatály vonatkozásában döntést hozzon.

205. Ezzel szemben álláspontom szerint különös figyelmet érdemel Magyarország azon érve, amely szerint a belső jogrendben az említett eredmény ténylegesen elérhető a közigazgatási perrendtartásról szóló törvény 50. §-a alapján. E tagállam szerint e rendelkezés lehetővé teszi, hogy az alapkereset ügyében eljáró bíróságtól azonnali bírói jogvédelmet kérjenek, különösen a halasztó hatály elrendelésének formájában,[74] amit a Bizottság nem vitat. Ezzel szemben a Bizottság megjegyzi, hogy az említett 50. §-t nem tekinti a 2013/32 irányelv 46. cikke (6) bekezdése kellően egyértelmű és pontos átültetésének.

206. Nem tudok egyetérteni ezzel az érvvel.

207. Álláspontjának alátámasztására a Bizottság csupán azt hangsúlyozza, hogy a menedékjogról szóló törvény nem pontosítja egyértelműen, hogy a közigazgatási eljárás általános szabályai alkalmazandók lennének az ilyen törvény hatálya alá tartozó bírósági eljárásokra. Márpedig számomra úgy tűnik, hogy ez a megjegyzés önmagában nem vezethet annak megállapításához, hogy a szóban forgó nemzeti jogból eredő jogi helyzet nem kellően egyértelmű és pontos ahhoz, hogy lehetővé tegye a menedékkérők számára, hogy a jogaikat teljes mértékben megismerhessék, és azokat a bíróságok előtt érvényesíthessék, mégpedig három alapvető okból. Először is, a menedékjogról szóló törvény 53. §-ának (6) bekezdése nem zárja ki kifejezetten a közigazgatási perrendtartásról szóló törvény 50. §-ának alkalmazását, és nem tartalmaz az ilyen alkalmazással összeegyeztethetetlen elemet sem. Másodszor, a *lex generalis* (a közigazgatási perrendtartásról szóló törvény) és a *lex specialis* (a menedékjogról szóló törvény) közötti kapcsolat,[75] amely szerint az előbbi alkalmazható a második hatálya alá tartozó esetekre a *lex specialis* hiányosságainak orvoslása érdekében, bizonyosan nem elhanyagolható. Harmadszor, a Bizottság nem szolgáltat olyan bizonyítékot, mint amilyen a bevett nemzeti ítélkezési gyakorlat, amely lehetővé tenné annak megkérdőjelezését, hogy a magyar közigazgatási bíróságoknak ténylegesen lehetőségük van arra, hogy elrendeljék a menedékjog iránti kérelmet elfogadhatatlannak nyilvánító határozat végrehajtásának felfüggesztését, és ily módon elismerjék az érintett kérelmező számára a nemzeti területen maradáshoz való jogot.

208. Mindenesetre nem hiszem, hogy a javasolt értelmezéstől eltérő értelmezés tiszteletben tartaná azt az egyensúlyt, amelyet a Bíróság a jelen indítvány 191. és 192. pontjában hivatkozott ítélkezési gyakorlat révén kívánt elérni.

73 Magyarország a tárgyaláson megerősítette, hogy e cikk kiterjed az e határozatokkal szemben benyújtott keresetekre, felhívva a figyelmet ugyanezen cikk (2) bekezdésére, amely szerint „[a] *kérelmet elfogadhatatlanság miatt*, vagy gyorsított eljárásban hozott elutasító döntés közigazgatási perben megtámadható” (kiemelés tőlem).

74 E § (4) bekezdése pontosítja, hogy a kérelemben részletesen meg kell jelölni azokat az indokokat, amelyek az azonnali jogvédelem szükségességét megalapozzák, és az ezek igazolására szolgáló okiratokat csatolni kell, illetve a kérelmet megalapozó tényeket valószínűsíteni kell.

75 Magyarország a tárgyaláson megerősítette, hogy az e két jogi aktus közötti kapcsolatot ekképpen kell értelmezni.

209. A jelen kifogás harmadik része a 2013/32 irányelv 46. cikkének (6) bekezdésében meghatározott eltérési lehetőség alóli kivételekre vonatkozik. E bekezdés a) pontjából következik, hogy amennyiben az elutasító határozat a 2013/32 irányelv 31. cikke (8) bekezdésének h) pontjában említett körülményeken alapul, az ezen irányelv 46. cikkének (5) bekezdésében meghatározott főszabály ismét alkalmazandóvá válik, és így a tagállam területén maradáshoz való jogot automatikusan biztosítani kell. Ugyanígy az a következtetés is levonható, hogy e jogot automatikusan kell biztosítani abban az esetben, ha a kérelmet a 33. cikk (2) bekezdésének c) és e) pontja alapján elfogadhatatlannak nyilvánítják, mivel a 46. cikk (6) bekezdésének b) pontja csak azokra az esetekre vonatkozik, amelyekben a kérelmet a 33. cikk (2) bekezdésének a), b) és d) pontja alapján minősítik elfogadhatatlannak.

210. Emlékeztetni kell arra, hogy a jogalap e részében a Bizottság nem vitatja, hogy az említett (2) bekezdés a) és b) pontjából következő kivételeket valóban átültették, mivel a menedékjogról szóló törvény 53. §-ának (6) bekezdése éppen ezekre hivatkozik, amikor úgy rendelkezik, hogy a kereset benyújtásának nincs halasztó hatálya „az 51. § (2) bekezdés e) és (7) bekezdés h) pontja alapján hozott menekültügyi döntések kivételével”. Ugyanakkor a Bizottság ismételten úgy véli, hogy az átültetés nem világos, mivel e nemzeti rendelkezés nem mondja ki kifejezetten, hogy a halasztó hatály hiánya alóli kivétel automatikus halasztó hatályt jelent.

211. Márpedig tekintettel arra, hogy a Bizottság ebben a részben miként fejtette ki érvelését, elegendő ezzel kapcsolatban azt megállapítani, hogy az említett rendelkezés egyszerű *a contrario értelmezéséből* egyértelműen kitűnik, hogy a magyar jogalkotó a menedékjogról szóló törvény 51. §-a (2) bekezdésének e) pontjában és (7) bekezdésének h) pontjában említett körülményeken alapuló határozatok ellen benyújtott keresetek vonatkozásában automatikus halasztó hatályt kívánt előírni.

212. A fentiekre tekintettel azt javaslom, hogy a Bíróság adjon helyt az ötödik kifogás első részének, a második és a harmadik részt pedig utasítsa el.

IV. Költségek

213. A Bíróság eljárási szabályzata 138. cikke (3) bekezdésének első mondata szerint a felek főszabály szerint maguk viselik saját költségeiket, ha a jelen ügyhöz hasonlóan mindegyik fél részlegesen pernyertes. Ugyanezen rendelkezés második mondata értelmében, ha az ügy körülményei alapján indokoltnak látszik, a Bíróság határozhat úgy, hogy a fél saját költségein felül viseli a másik fél költségeinek egy részét is.

214. Az általam javasolt megoldás alapján az Európai Bizottság túlnyomó részt pernyertes, miközben Magyarország érveinek csupán a tényállás kis része – az ötödik kifogás második és harmadik része – tekintetében kell helyt adni. Mindezek alapján a jelen ügyben megfelelőnek tartom, ha Magyarország a saját költségei mellett viseli a Bizottság költségeinek négyötödét, a Bizottság pedig saját költségeinek egyötödét.

V. Végkövetkeztetés

215. A jelen indítványban kifejtett indokok alapján azt javaslom, hogy a Bíróság a következőképpen határozzon:

1) Magyarország annak előírásával, hogy a menedékjog iránti kérelmet a menekültügyi hatóság előtt személyesen, kizárólag a tranzitzónában lehet benyújtani, amelybe a belepés lehetőségét kisszámú személyre korlátozza, nem teljesítette a nemzetközi védelem megadására és visszavonására vonatkozó közös eljárásokról szóló, 2013. június 26-i 2013/32/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv 3. és 6. cikkéből eredő kötelezettségeit.

2) Magyarország, mivel a menedékjog iránti kérelmek határon lefolytatott vizsgálatára vonatkozóan olyan eljárást alkalmaz, amelynek során nincsenek biztosítva a 2013/32 irányelv 43. cikkében rögzített garanciák, nem teljesítette az e rendelkezésből eredő kötelezettségeit.

3) Magyarország azáltal, hogy valamennyi menedékkérőre (kivéve a 14 éven aluli gyermekeket) olyan eljárást alkalmaz, amelynek következtében őket a menekültügyi eljárás teljes tartama alatt kötelezően őrizetben kell tartani a tranzitzónákban, amely mellett nem biztosítottak a nemzetközi védelmet kérelmező személyek befogadására vonatkozó szabályok megállapításáról szóló, 2013. június 26-i 2013/33/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv 8., 9. és 11. cikkében előírt garanciák, nem teljesítette az e rendelkezésből eredő kötelezettségeit.

4) Magyarország azáltal, hogy a területén jogellenesen tartózkodó harmadik országbeli állampolgárokat a harmadik országok illegálisan [helyesen: jogellenesen] tartózkodó állampolgárainak visszatérésével kapcsolatban a tagállamokban használt közös normákról és eljárásokról szóló, 2008. december 16-i 2008/115/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv 5. cikkében, 6. cikkének (1) bekezdésében, 12. cikkének (1) bekezdésében és 13. cikkének (1) bekezdésében foglalt garanciák biztosítása nélkül a határkerítés túloldalára kíséri, nem teljesítette az e rendelkezésekből eredő kötelezettségeit.

5) Magyarország azáltal, hogy helytelenül ültette át a nemzeti jogba a 2013/32 irányelv 46. cikkének (5) bekezdését, nem teljesítette az e rendelkezésből eredő kötelezettségeit.

6) A Bíróság a keresetet az ezt meghaladó részében elutasítja.

7) Magyarország a saját költségei mellett viseli az Európai Bizottság költségeinek négyötödét. Az Európai Bizottság viseli saját költségeinek egyötödét.