MANUEL CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA
Az ismertetés napja: 2025. szeptember 11. [1]

C-195/25. sz. [Framholm] [i] ügy

AA,
BA,
CA,
DA,
EA,
FA
kontra
Migrationsverket

(a Förvaltningsrätten i Göteborg, migrationsdomstolen [göteborgi bevándorlásügyi közigazgatási bíróság, Svédország] által benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem)

„Előzetes döntéshozatal – Menekültpolitika – A lakóhelyüket elhagyni kényszerült személyek tömeges beáramlása esetén nyújtandó átmeneti védelem – 2001/55/EK irányelv – A 2. cikk a) pontja, a 3. cikk (1) bekezdése, 17. és 19. cikk – Nemzetközi védelem – Menekült jogállás, illetve kiegészítő védelmi jogállás – 2011/95/EU irányelv – 2. cikk – 2013/32/EU irányelv – A 10. cikk (2) bekezdése – A kiegészítő védelmi jogállás elismerése az átmeneti védelmet élvező személyek számára – Korlátozások”

1. A jelen előzetes döntéshozatal iránti kérelem alapjául szolgáló jogvita tárgya, hogy a lakóhelyüket elhagyni kényszerült, a 2001/55/EK irányelv [2] szerint valamely tagállamban átmeneti védelmet élvező személyek a 2011/95/EU irányelv [3] és a 2013/32/EU irányelv [4] alapján kérelmezhetik-e e tagállamban a kiegészítő védelmi jogállást.

[1] Eredeti nyelv: spanyol.

[i] A jelen ügy neve fiktív. Az nem egyezik az eljárásban részt vevő egyetlen fél valódi nevével sem.

[2] A lakóhelyüket elhagyni kényszerült személyek tömeges beáramlása esetén nyújtandó átmeneti védelem minimumkövetelményeiről, valamint a tagállamok e személyek befogadása és a befogadás következményeinek viselése tekintetében tett erőfeszítései közötti egyensúly előmozdítására irányuló intézkedésekről szóló, 2001. július 20-i tanácsi irányelv (HL 2001. L 212., 12. o.; magyar nyelvű különkiadás: 19. fejezet, 4. kötet, 162. o.)

[3] A harmadik országbeli állampolgárok és hontalan személyek nemzetközi védelemre jogosultként való elismerésére, az egységes menekült- vagy kiegészítő védelmet biztosító jogállásra, valamint a nyújtott védelem tartalmára vonatkozó szabályokról szóló, 2011. december 13-i európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 2011. L 337., 9. o.; helyesbítések: HL 2017. L 167, 58. o.; HL 2019. L 19., 20. o.)

[4] 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.).

2. A Migrationsverket (bevándorlási hivatal, Svédország)[5] elutasította hat harmadik országbeli állampolgárságú, olyan személy kiegészítő védelem iránti kérelmét, akik az Ukrajna elleni 2022-es inváziót követően ezen ország elhagyására kényszerültek, és Svédországban a 2001/55 irányelvben szabályozott átmeneti védelemben részesültek.

3. A svéd hatóságok szerint az átmeneti védelemben részesülő személy bármikor benyújthat menekült jogállás (menedékjog) iránti kérelmet. A nemzeti hatóság ugyanakkor e személy kiegészítő védelmi jogállás iránti kérelmét érdemi vizsgálat nélkül elutasítja.

4. Az előterjesztő szervnek kétségei merültek fel az átmeneti védelem nemzeti rendszerének a nemzetközi védelemhez való hozzáférést szabályozó uniós jogi szabályokkal való összeegyeztethetősége tekintetében.

I. Jogi háttér

A. Az uniós jog

1. A 2001/55 irányelv

5. Az 1. cikk kimondja:

„Ezen irányelv célja a hazájukba visszatérni nem képes, lakóhelyüket elhagyni kényszerült, harmadik országból származó személyek tömeges beáramlása esetén nyújtandó átmeneti védelem minimumkövetelményeinek, valamint a tagállamok e személyek befogadására, illetve a befogadás következményeinek viselésére tett erőfeszítései közötti egyensúly elősegítésére irányuló intézkedések meghatározása.”

6. A 2. cikk a következőképpen rendelkezik:

„Ezen irányelv alkalmazásában:

a) az »átmeneti védelem« kivételes jellegű eljárás, amelynek célja a hazájukba visszatérni nem képes, lakóhelyüket elhagyni kényszerült, harmadik országból származó személyek tömeges beáramlása vagy várható tömeges beáramlása esetén azonnali és átmeneti védelem biztosítása az ilyen személyek részére, különösen akkor, ha annak kockázata is fennáll, hogy a menekültügyi rendszer nem lesz képes ezt a beáramlást feldolgozni anélkül, hogy az hátrányosan ne érintené annak hatékony működését az érintett, illetve a védelemért folyamodó más személyek érdekében;

[…]

e) a »menekültek« a genfi egyezmény 1A. cikkének megfelelően harmadik ország állampolgárai vagy hontalan személyek;

[…].”

[5] A bevándorlási hivatal a tartózkodási engedélyek az átmeneti védelem alapján való kiadásáért, valamint a menedékjog és a kiegészítő védelem iránti kérelmek elbírálásáért felelős hatóság.

7. A 3. cikk a következőket írja elő:

„(1) Az átmeneti védelem nem érinti a genfi egyezmény szerinti menekültstátus elismerését.

[…]

(5) Ezen irányelv nem befolyásolja a tagállamok jogát arra, hogy az átmeneti védelem által érintett személyekre az itt meghatározottaknál kedvezőbb feltételeket fogadjanak el, illetve tartsanak fenn.”

8. Az 5. cikk szerint:

„(1) A lakóhelyüket elhagyni kényszerült személyek tömeges beáramlásának tényét a Bizottság javaslatát követően minősített többséggel elfogadott tanácsi határozattal állapítják meg, a Bizottság pedig a Tanácsnak szóló javaslat benyújtására irányuló valamennyi tagállami kérelmet megvizsgálja.

[…].”

9. A 17. cikk értelmében:

„(1) Az átmeneti védelemben részesülő személyek számára bármikor lehetővé kell tenni, hogy menedékjog iránti kérelmet nyújtsanak be.

(2) A menedékjog iránti, az átmeneti védelem időtartamának lejárta előtt fel nem dolgozott kérelmek vizsgálatát az említett időszakot követően el kell végezni.”

10. A 19. cikk a következőket írja elő:

„(1) A tagállamok rendelkezhetnek úgy, hogy a kérelmek elbírálásának ideje alatt az átmeneti védelem nem élvezhető a menedékkérő státusszal egyidejűleg.

(2) Amennyiben a menedékjog iránti kérelem megvizsgálását követően a menekültstátust, illetve adott esetben a más jellegű védelmet nem adják meg az átmeneti védelemre jogosult, illetve azt élvező személy részére, akkor a tagállam a 28. cikk rendelkezéseinek sérelme nélkül, a szóban forgó személy részére biztosítja az átmeneti védelmet, illetve annak folytatását az átmeneti védelem időtartamából hátralévő időszakra.”

2. A 2011/95 irányelv

11. Az 1. cikk („Cél”) a következőképpen rendelkezik:

„Ezen irányelv célja a harmadik országbeli állampolgárok és hontalan személyek nemzetközi védelemre jogosultként való elismerésére, a menekültek és a kiegészítő védelemre jogosultak egységes jogállására, valamint a nyújtott védelem tartalmára vonatkozó szabályoknak a megállapítása.”

12. A 2. cikk („Fogalommeghatározások”) a következőket írja elő:

„Ezen irányelv alkalmazásában az alábbi fogalommeghatározások alkalmazandók:

a) »nemzetközi védelem«: az e) pont szerinti menekültjogállás, illetve a g) pont szerinti kiegészítő védelmi jogállás;

b) »nemzetközi védelemben részesülő személyek«: az e) és g) pont szerint meghatározott menekült- vagy kiegészítő védelmi jogállásban részesülő személyek;

c) »genfi egyezmény«: az 1967. január 31-i New York-i jegyzőkönyvvel módosított, a menekültek jogállására vonatkozó, 1951. július 28-án Genfben megkötött egyezmény;

d) »menekült«: harmadik ország olyan állampolgára, aki faji, illetőleg vallási okok, nemzeti hovatartozása, politikai meggyőződése avagy meghatározott társadalmi csoporthoz való tartozása miatti üldöztetéstől való megalapozott félelme miatt az állampolgársága szerinti országon kívül tartózkodik, és nem tudja, vagy az üldöztetéstől való félelmében nem kívánja annak az országnak a védelmét igénybe venni; vagy olyan hontalan személy, aki korábbi szokásos tartózkodási helyén kívül tartózkodva a fenti okoknál fogva nem tud, vagy az üldöztetéstől való félelmében nem akar oda visszatérni, és akire a 12. cikk nem vonatkozik;

e) »menekültjogállás«: egy harmadik országbeli állampolgár vagy hontalan személy valamely tagállam által menekültként történő elismerése;

f) »kiegészítő védelemre jogosult személy«: olyan harmadik országbeli állampolgár vagy hontalan személy, aki nem minősül menekültnek, de akivel kapcsolatban megalapozott okokból azt kell feltételezni, hogy származási országába, illetőleg hontalan személy esetében a korábbi szokásos tartózkodási helye szerinti országba való visszatérése esetén a 15. cikk szerinti súlyos sérelem elszenvedése tényleges veszélyének lenne kitéve; valamint akire a 17. cikk (1) és (2) bekezdése nem vonatkozik, és nem tudja vagy az ilyen veszélytől való félelmében nem kívánja ezen ország védelmét igénybe venni;

g) »kiegészítő védelmi jogállás«: egy harmadik országbeli állampolgár vagy hontalan személy valamely tagállam által kiegészítő védelemre jogosult személyként történő elismerése;

h) »nemzetközi védelem iránti kérelem«: egy harmadik országbeli állampolgár vagy hontalan személy által valamely tagállamnál előterjesztett olyan védelem iránti kérelem, amely a menekültjogállás, illetve a kiegészítő védelmi jogállás kérelmezéseként értelmezhető, és amely kapcsán a kérelmező nem kéri kifejezetten egy más jellegű, ezen irányelv hatálya alá nem tartozó olyan védelem biztosítását, amelynek megadását külön kell kérelmezni;

[…]

m) »tartózkodási engedély«: a tagállam hatóságai által az említett állam jogszabályai alapján előírt formában kiállított, harmadik országbeli állampolgár vagy hontalan személy számára az ország területén történő tartózkodást lehetővé tévő engedély;

[…].”

13. A 18. cikk („A kiegészítő védelmi jogállás elismerése”) a következőképpen rendelkezik:

„A tagállamok olyan harmadik országbeli állampolgárt vagy hontalan személyt részesítenek kiegészítő védelemben, aki megfelel a II. [A nemzetközi védelem iránti kérelem értékelése] és V. fejezetben [A kiegészítő védelemre való jogosultság feltételei] előírt feltételeknek.”

3. A 2013/32 irányelv

14. Az 1. cikk („Célkitűzés”) a következőképpen rendelkezik:

„Ennek az irányelvnek a célja a tagállamokban a 2011/95/EU irányelv szerinti nemzetközi védelem megadására és visszavonására vonatkozó közös eljárások megállapítása.”

15. A 2. cikk („Fogalommeghatározások”) a következőket írja elő:

„Ezen irányelv alkalmazásában:

[…]

b) »nemzetközi védelem iránti kérelem« vagy »kérelem«: harmadik országbeli állampolgár vagy hontalan személy által valamely tagállamnál előterjesztett olyan védelem iránti kérelem, amely menekült jogállás vagy kiegészítő védelmi jogállás kérelmezéseként értelmezhető, és amelynek kapcsán a kérelmező nem kéri kifejezetten egy más jellegű, a 2011/95/EU irányelv hatálya alá nem tartozó olyan védelem biztosítását, amelynek megadását külön kell kérelmezni;

[…]

g) »menekült«: harmadik ország olyan állampolgára, vagy olyan hontalan személy, aki megfelel a 2011/95/EU irányelv 2. cikke d) pontjában meghatározott követelményeknek;

h) »kiegészítő védelemre jogosult személy«: olyan harmadik országbeli állampolgár vagy hontalan személy, aki teljesíti a 2011/95/EU irányelv 2. cikke f) pontjának követelményeit;

i) »nemzetközi védelem«: a j) és k) pontban meghatározott menekült vagy kiegészítő védelemre jogosult jogállás;

j) »menekült jogállás«: egy harmadik országbeli állampolgár vagy hontalan személy menekültként való elismerése valamely tagállam részéről;

k) »kiegészítő védelmi jogállás«: egy harmadik országbeli állampolgár vagy hontalan személy kiegészítő védelemre jogosult személyként való elismerése valamely tagállam részéről;

[…].”

16. A 10. cikk („A kérelmek megvizsgálásának követelményei”) a következőket írja elő:

„[…]

(2) A nemzetközi védelem iránti kérelmek megvizsgálásakor az eljáró hatóság először meghatározza, hogy a kérelmezők menekültnek minősülnek-e, és amennyiben nem, meghatározza, hogy jogosultak-e kiegészítő védelemre.

[…].”

B. A svéd jog. Az Utlänningslagen (2005:716)[6]

17. A 21. fejezet 5. §-a értelmében:

„Az átmeneti védelmet biztosító tartózkodási engedély külföldi részére történő megadása nem zárja ki a 4. fejezet 1. §-a szerinti, menekültnek járó tartózkodási engedély iránti kérelem vizsgálatát. Ugyanez vonatkozik a 4. fejezet 3. §-ában említett, menekült jogállás elismerése iránti kérelemre és a 4. fejezet 4. §-ában említett, úti okmány iránti kérelemre.

A kérelemnek az első bekezdés értelmében történő vizsgálatát csak különleges okokból lehet elhalasztani. Ha a kérelmet az átmeneti védelem lejárta előtt nem vizsgálták meg, azt e határidő lejártát követően a lehető leghamarabb meg kell vizsgálni.”

II. A tényállás, az alapeljárás és az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések

18. 2022. február 24-én AA – aki Ukrajnában állandó tartózkodási engedéllyel rendelkező harmadik országbeli állampolgár –, BA, valamint négy gyermekük – mindannyian ukrán állampolgárok –, az orosz inváziót követően elhagyták Ukrajnát, és Svédországba utaztak, ahol a 2001/55 irányelvnek megfelelően átmeneti védelmet biztosító tartózkodási engedélyt kaptak. Később ugyanezen országban nemzetközi védelem iránti kérelmet nyújtottak be.

19. A bevándorlási hivatal megvizsgálta a nemzetközi védelem iránti kérelmeket, és ugyanazon a napon hozott két határozatban a következőkről döntött:

– az AA által a menekült jogállás iránt benyújtott kérelmet, mint megalapozatlant elutasította, és megállapította a kiegészítő védelmi jogállás iránti kérelmének elfogadhatatlanságát.

– a BA és a gyermekeik által a menekült jogállás iránt benyújtott kérelmeket, mint megalapozatlant elutasította, valamint elutasította[7] a kiegészítő védelmi jogállás iránti kérelmüket is.

20. A kérelmezők a bevándorlási hivatal határozatával szemben a Förvaltningsrätten i Göteborg, migrationsdomstolen (göteborgi bevándorlásügyi közigazgatási bíróság, Svédország) előtt keresetet indítottak, amelyben a következőket kérték:

– A menekült jogállás és az utazási okmányok, illetve a kiegészítő védelmi jogállás elismerése.

[6] A külföldiekről szóló 2005. évi 716. sz. törvény (a továbbiakban: a külföldiekről szóló törvény).

[7] A tárgyaláson felmerült a kérdés, hogy a svéd jog használja-e az „elfogadhatatlanság”, illetve az „elutasítás” fogalmat. A bevándorlási hivatal elismerte, hogy az átmeneti védelemben részesülők által a kiegészítő védelmi jogállás iránt benyújtott kérelmeket érdemi vizsgálat nélkül elutasítja, vagyis annak vizsgálata nélkül, hogy megfelelnek-e az ilyen védelem feltételeinek. E hivatal azt is elismerte, hogy ezen elutasító határozat valójában a kiegészítő védelem iránti kérelem elfogadhatatlanságának megállapítását jelenti. A hivatal hozzátette, hogy a hasonló esetekben az érintettek benyújthatnak a kiegészítő védelem iránt egy második kérelmet, amelynek vizsgálatát az átmeneti védelem megszűnését követően, az akkor fennálló feltételek alapján végzi.

– Az ügy visszautalása a bevándorlási hivatalhoz a kiegészítő védelem nyújtása megalapozottságának vizsgálata céljából.

– Előzetes döntéshozatal iránti kérelem terjesztése az Európai Unió Bírósága elé.

21. E körülményekre tekintettel a Förvaltningsrätten i Göteborg, migrationsdomstolen (göteborgi bevándorlásügyi közigazgatási bíróság) előzetes döntéshozatal céljából a következő kérdéseket terjeszti a Bíróság elé:

„(1) Alkalmazható-e a [2011/95] irányelv és a [2013/32] irányelv a menekült jogállás iránti kérelmekre, valamint a kiegészítő védelmi jogállás iránti kérelmekre azt követően, hogy a [2001/55] irányelv alapján átmeneti védelem került megadásra?

(2) a) Úgy kell-e értelmezni a [2001/55] irányelv 17. cikkének (1) bekezdését és 19. cikkének (2) bekezdését, hogy a »menedékjog iránti […] kérelem« benyújtásának lehetősége mind a menekült jogállás iránti kérelem, mind a kiegészítő védelmi jogállás iránti kérelem benyújtásának, valamint az ilyen kérelemnek a [2011/95] irányelvre és a [2013/32] irányelvre tekintettel történő vizsgálatának lehetőségére is vonatkozik?

b) Úgy kell-e értelmezni a [2001/55] irányelv 3. cikkének (1) bekezdését, hogy az ezen irányelvben előírt átmeneti védelemmel ellentétes a [2011/95] irányelv által előírt kiegészítő védelmi jogállásnak az első irányelv alapján átmeneti védelemre jogosult vagy abban részesülő személyek részére történő elismerése?

(3) Amennyiben a [2001/55] irányelv 17. cikkének (1) bekezdése és 19. cikkének (2) bekezdése a [2011/95] irányelv szerinti kiegészítő védelmi jogállás kérelmezéséhez való jogra is alkalmazandó, e cikkek – a [2013/32] irányelv 10. cikkének (2) bekezdésével összefüggésben értelmezve – kellően egyértelműek és pontosak-e ahhoz, hogy közvetlen hatállyal bírjanak?

(4) Összeegyeztethető-e az uniós joggal az olyan nemzeti szabályozás, mint a külföldiekről szóló törvény 21. fejezetének 5. §-a szerinti svéd szabályozás, amennyiben az a menekült jogállás iránti kérelem és a kiegészítő védelmi jogállás iránti kérelem közül csak az előbbi benyújtásához való jogot ismeri el?”

III. A Bíróság előtti eljárás

22. Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem 2025. március 11-én érkezett a Bírósághoz.

23. A Bíróság úgy határozott, hogy az előzetes döntéshozatal iránti kérelem tekintetében gyorsított eljárást alkalmaz.

24. Írásbeli észrevételeket nyújtottak be az alapeljárás felperesei, a bevándorlási hivatal, a svéd kormány és az Európai Bizottság. Az említettek mindegyike, valamint a bolgár kormány is megjelent a 2025. július 10-i tárgyaláson.

IV. Értékelés

A. Előzetes észrevételek

1. Fogalmi és terminológiai pontosítások

25. A jelen előzetes döntéshozatal iránti kérelem által felvetett nehézségek némelyike abból fakad, hogy hasonló elnevezésű „védelmi” rendszerek léteznek egymás mellett. Ezért helyénvaló tisztázni, hogy mit jelent az uniós jog keretében a nemzetközi védelem, a menekült jogállás, a kiegészítő védelem és az átmeneti védelem.

26. Az EUMSZ 78. cikk kimondja, hogy az Unió „közös menekültügyi, kiegészítő és ideiglenes védelem nyújtására vonatkozó politikát alakít” (az (1) bekezdés).

27. A közös európai rendszerrel kapcsolatos intézkedések az EUMSZ 78. cikkének (2) bekezdése értelmében magukban foglalják a következőket: a) az Unió egészén belül érvényes, egységes menekült jogállás a harmadik országok állampolgárai számára; b) egységes kiegészítő védelmi jogállás a harmadik országok azon állampolgárai számára, akiknek anélkül van szükségük nemzetközi védelemre, hogy európai menekült jogállást kapnának; és c) közös rendszer a lakóhelyüket elhagyni kényszerült személyek tömeges beáramlása esetén e személyek ideiglenes védelmére.

28. Az EUMSZ 78. cikke (3) bekezdésének rendelkezése szerint egy vagy több tagállam olyan szükséghelyzettel szembesülhet, amelyet harmadik országok állampolgárainak hirtelen beáramlása jellemez. Ilyen esetben a Tanács az érintett tagállamok érdekében átmeneti intézkedéseket fogadhat el.[8]

29. A *nemzetközi védelemnek* a 2011/95 irányelv 2. cikkének a) és h) pontjában szereplő fogalommeghatározása magában foglalja a menekült jogállást (a szigorú értelemben vett menedékjogot) és a kiegészítő védelmi jogállást.[9] Nemzetközi védelemre valamely személy azért lehet jogosult, mert menekült jogállást vagy kiegészítő védelmi jogállást kapott.

30. A Bíróság ítélkezési gyakorlata e kijelentéssel összhangban kimondja, hogy „a 2011/95 irányelv […] a »nemzetközi védelem« fogalmi keretében két különböző védelmi rendszert szabályoz: egyfelől a menekült jogállást, másfelől a kiegészítő védelmi jogállást.”[10]

[8] Ezen átmeneti intézkedések jellegéről és a 2001/55 irányelv rendszeréhez való viszonyukról lásd: 2017. szeptember 6-i Szlovákia és Magyarország kontra Tanács ítélet (C-643/15 és C-647/15, EU:C:2017:631), 256. és 257. pont.

[9] A Bizottság írásbeli észrevételeinek 8-10. pontjában és a tárgyaláson úgy érvelt, hogy a nemzetközi védelem iránti kérelmek vizsgálata megköveteli elsődlegesen a menekült jogállás megszerzésére vonatkozó feltételek elemzését. Csak e feltételek fennállásának hiánya esetén merül fel a kiegészítő védelmi jogállás feltételei vizsgálatának lehetősége. Úgy vélem, hogy a jelen ügyben (amelyben a kérelmek mindkét jogállásra kiterjedtek) nem szükséges meghatározni, hogy valamely kérelmező kérheti-e közvetlenül a kiegészítő védelmet annak tudatában, hogy nincs lehetősége megszerezni a menekült jogállást.

[10] 2018. szeptember 13-i Ahmed ítélet (C-369/17, EU:C:2018:713), 38. pont.

31. E rendszerben a menekültek helyzetére vonatkozó genfi egyezmény[11] kizárólag a menekült jogállás nyújtásának feltételei tekintetében meghatározó.[12] Az említett egyezménnyel létrehozott rendszer „kizárólag a menekültekre alkalmazandó, a kiegészítő védelemben részesülő személyekre viszont nem";[13] a kiegészítő védelem célja, „[a]mint a 2011/95 irányelv (6) és (33) preambulumbekezdéséből kitűnik, […], hogy kiegészítse a menekültek számára [az említett] egyezményben biztosított védelmet."[14]

32. E kiegészítő feladat keretében[15] a Bíróság önálló jelleget tulajdonít a másodlagos jogba a későbbi 2011/95 irányelvvel felváltott 2004/83/EK irányelv[16] által bevezetett *kiegészítő védelemnek*.[17]

33. Végül az uniós jog magában foglal egyúttal egy közös rendszert a lakóhelyüket elhagyni kényszerült személyek *átmeneti védelmének* biztosítására tömeges beáramlás esetén; e sajátos jellemzőkkel rendelkező rendszerrel a következőkben foglalkozom.[18] A tagállamok az átmeneti védelmet élvező személyekre vonatkozóan kedvezőbb rendelkezéseket vezethetnek be, illetve tarthatnak fenn.

2. Az átmeneti védelem rendszere a 2001/55 irányelvben és az Ukrajna elleni inváziót követően lakóhelyüket elhagyni kényszerült személyek

34. A 2001/55 irányelv meghatározta „a hazájukba visszatérni nem képes, lakóhelyüket elhagyni kényszerült, harmadik országból származó személyek tömeges beáramlása esetén nyújtandó átmeneti védelem minimumkövetelményei[t]" (1. cikk).[19]

35. E rendszer tartalma egy „kivételes jellegű eljárás, amelynek célja a hazájukba visszatérni nem képes, lakóhelyüket elhagyni kényszerült, harmadik országból származó személyek tömeges beáramlása vagy várható tömeges beáramlása esetén azonnali és átmeneti védelem biztosítása az ilyen személyek részére."[20]

[11] Az 1967. január 31-i New York-i jegyzőkönyvvel módosított, a menekültek helyzetére vonatkozó, Genfben, 1951. július 28-án aláírt egyezmény (*Recueil des traités des Nations unies* [1954], 189. kötet, 150. o., 2545. sz.; kihirdette: az 1989. évi 15. tvr.)

[12] 2016. március 1-jei Alo és Osso ítélet (C-443/14 és C-444/14, EU:C:2016:127), 28. pont: „a 2011/95 irányelv (4), (23) és (24) preambulumbekezdéséből kitűnik, hogy a Genfi Egyezmény a menekültek védelmét szolgáló nemzetközi jogi rendszer sarokköve, és azért fogadták el az irányelvnek a menekült jogállás nyújtásának feltételeire, valamint e jogállás tartalmára vonatkozó rendelkezéseit, hogy közös fogalmakra és feltételekre támaszkodva segítsék a tagállamok illetékes hatóságait ezen egyezmény alkalmazása során."

[13] 2018. szeptember 13-i Ahmed ítélet (C-369/17, EU:C:2018:713), 42. pont.

[14] 2014. május 8-i N. ítélet (C-604/12, EU:C:2014:302), 31. pont; 2018. szeptember 13-i Ahmed ítélet (C-369/17, EU:C:2018:713), 39. pont; 2014. január 30-i Diakité ítélet (C-285/12, EU:C:2014:39), 33. pont.

[15] A 2011/95 irányelv (33) preambulumbekezdésében tükröződő kiegészítő jelleg: „A kiegészítő védelem biztosítása a genfi egyezményben meghatározott menekültvédelemhez képest kiegészítő és pótlólagos jellegű."

[16] A harmadik országok állampolgárainak, illetve a hontalan személyeknek menekültként vagy a más okból nemzetközi védelemre jogosultként való elismerésének feltételeiről [helyesen: feltételeire] és az e státuszok tartalmára vonatkozó minimumszabályokról szóló, 2004. április 29-i tanácsi irányelv (HL 2004. L 304., 12. o.; magyar nyelvű különkiadás: 19. fejezet, 7. kötet, 96. o.). A kiegészítő védelem jogalapja nem szerepelt explicit módon az Európai Közösséget létrehozó szerződésben (EK-Szerződés). Bár a 2004/83 irányelv preambuluma e Szerződésre hivatkozik („különösen annak 63. cikke első bekezdése 1. pontjának c) alpontjára, 2. pontjának a) alpontjára és 3. pontjának a) alpontjára"), a kiegészítő védelem szabályozása a „tamperei következtetésekből", azaz az Európai Tanács 1999. október 15-én és 16-án Tamperében tartott rendkívüli üléséről származik.

[17] A 2004/83 irányelvből a „subsidiärt skyddsbehövande" (kiegészítő védelem) és a „status som subsidiärt skyddsbehövande" (kiegészítő védelmet biztosító jogállás) fogalmának a svéd jogba való átültetése során az „alternative skyddsbehövande" (alternatív védelem), illetve az „alternative skyddsstatusförklaring" (alternatív védelmet biztosító jogállás) kifejezést használták. Ennek dacára, amikor a svéd jogszabályokra utalok, a „kiegészítő védelem" kifejezést fogom használni a 2011/95 irányelv és a 2013/32 irányelv terminológiája szerint.

[18] Az ideiglenes védelem jogalapját az EK-Szerződés 63. cikke (2) bekezdésének a) pontja fogalmazta meg.

[19] A 2001/55 irányelv keletkezéséről lásd: Richard de la Tour főtanácsnok a Kaduna egyesített ügyekre vonatkozó indítványa (C-244/24 és C-290/24, EU:C:2024:911), 6. pont.

[20] A 2001/55 irányelv 2. cikkének a) pontja.

36. A 2001/55 irányelv 5. cikkének (1) bekezdése szerint „[a] lakóhelyüket elhagyni kényszerült személyek tömeges beáramlásának tényét a Bizottság javaslatát követően minősített többséggel elfogadott tanácsi határozattal állapítják meg.”

37. A Tanács az (EU) 2022/382 végrehajtási határozattal [21] bevezette az átmeneti védelmet. E célból:

– megállapította, hogy „fennáll a lakóhelyüket elhagyni kényszerült azon személyek Unióba való tömeges beáramlásának esete, akiknek fegyveres konfliktus következtében el kellett hagyniuk Ukrajnát.” [22]

– bevezette az átmeneti védelmet az ukrajnai lakóhelyüket az invázió napjától elhagyni kényszerült személyek meghatározott csoportja tekintetében. [23]

38. A 2022/382 végrehajtási határozattal bevezetett átmeneti védelem jelenleg is hatályos, [24] és az alapjogvita felperesei e védelem alá tartoznak.

3. A vita körülhatárolása

39. A bevándorlási hivatal a következő indokok alapján utasította el a felperesek kérelmeit:

– A kérelmezők a külföldiekről szóló törvény 21. fejezete értelmében átmeneti védelmet biztosító tartózkodási engedéllyel rendelkeztek Svédországban.

– E fejezet a 2001/55 irányelvvel együtt olyan különleges rendszert hoz létre, amely elsőbbséget élvez a menekült jogállás és a kiegészítő védelmi jogállás iránti kérelmekkel szemben.

– A külföldiekről szóló törvény 21. fejezetének 5. §-a kizárja az átmeneti védelmet élvező külföldi által benyújtott kiegészítő védelmi jogállás iránti kérelem vizsgálatát.

– A svéd jognak az európai uniós joggal összhangban történő értelmezése nem teszi lehetővé az ilyen kérelmek vizsgálatát, ezért az átmeneti védelem időtartama alatt nem áll fenn a kiegészítő védelmi jogállás vizsgálatához való jogosultság. [25]

[21] A lakóhelyüket elhagyni kényszerült személyek Ukrajnából való tömeges beáramlása tényének a 2001/55/EK irányelv 5. cikke értelmében történő megállapításáról és átmeneti védelem bevezetéséről szóló, 2022. március 4-i tanácsi végrehajtási határozat (HL 2022. L 71., 1. o.; helyesbítés: HL 2023. L 54., 9. o.).

[22] A 2022/382 végrehajtási határozatot annak figyelembevételével fogadták el, hogy „[a]z orosz fegyveres erők 2022. február 24-én nagyszabású inváziót indítottak Ukrajna ellen az Oroszországi Föderációból, Belaruszból és Ukrajna nem kormányzati ellenőrzés alatt álló területeiről” és hogy „[e]nnek eredményeként Ukrajna területének jelentős részei jelenleg fegyveres konfliktus helyszínét képezik, ahonnan emberek ezrei menekültek, illetve menekülnek el.”

[23] A 2022/382 végrehajtási határozat kétféle jogosultról rendelkezik: a) az e végrehajtási határozatból eredően kötelező védelemben részesülő személyek; és b) az egyes államok nemzeti jogában foglaltak alapján „fakultatív” védelmet élvező személyek.

[24] A 2022/382 végrehajtási határozat kezdetben egy évig, 2023. március 4-ig volt alkalmazandó, később a hatályát 2024. március 4-ig meghosszabbították. A Tanács az (EU) 2022/382 végrehajtási határozattal bevezetett átmeneti védelem meghosszabbításáról szóló, 2023. október 19-i (EU) 2023/2409 végrehajtási határozattal (HL L 2023/2409) 2025. március 4-ig meghosszabbította az átmeneti védelmi időt. Ezen időtartamot az (EU) 2022/382 végrehajtási határozattal bevezetett átmeneti védelem meghosszabbításáról szóló, 2024. június 25-i (EU) 2024/1836 tanácsi végrehajtási határozat (HL L 2024/1836) 2026. március 4-ig ismét meghosszabbította. A tárgyaláson a Bizottság egy 2025. június 4-i javaslatra utalt, amelyben a Tanácsot egy 2027. március 4-ig tartó további hosszabbítás jóváhagyására kérte.

[25] Mint már korábban említettem, a bevándorlási hivatal a kiegészítő védelem iránti kérelmek vizsgálatát az átmeneti védelem lejártát követően, és új kérelmek alapján kívánja majd elvégezni. Később viszont a védelem szükségessége már okafogyottá válhat az ukrán háború befejezésével.

40. Az előterjesztő bíróság kétli, hogy a bevándorlási hivatal által alkalmazott kritérium összeegyeztethető az uniós joggal. E bíróság négy kérdése a 2001/55 irányelv, a 2011/95 irányelv és a 2013/32 irányelv értelmezésére irányul (az együttesen kezelendő első, második és harmadik kérdés), továbbá megkérdőjelezi a külföldiekről szóló törvény összeegyeztethetőségét az uniós joggal (negyedik kérdés).

B. Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett első, második és harmadik kérdés

41. Az előterjesztő bíróság lényegében azt kívánja megtudni, hogy az átmeneti védelemnek a 2001/55 irányelv alapján való megadását követően a 2011/95 irányelv és a 2013/32 irányelv alkalmazandó-e a menekült jogállás, illetve a kiegészítő védelmi jogállás iránti kérelmekre.

42. Az előterjesztő bíróság kérdései különösen a 2001/55 irányelv 17. cikkének (1) bekezdésére és 19. cikkének (2) bekezdésére irányulnak annak meghatározása érdekében, hogy e rendelkezések alkalmazandók-e a kiegészítő védelem iránti kérelmekre.

43. Előrevetítem, hogy a felperesekkel, a Bizottsággal és az előterjesztő bírósággal egyetértő álláspontom szerint a valamely személynek (a 2001/55 irányelv alapján) nyújtott átmeneti védelem nem összeegyeztethetetlen az e személy menekült jogállás vagy kiegészítő védelmi jogállás iránti kérelmével.

44. A menekült jogállás vonatkozásában a 2001/55 irányelv nem hagy kétséget: 3. cikkének (1) bekezdése szerint „[a]z átmeneti védelem nem érinti a genfi egyezmény szerinti menekültstátus elismerését.”

45. A kérdés a kiegészítő védelmi jogállással kapcsolatban merül fel. A 2001/55 irányelv elfogadásakor az uniós jogban még nem jelent meg a kiegészítő védelem; annak bevezetése a 2004/83 irányelvvel [26] történt, mint már említettem.

46. A 2001/55 irányelvet nem igazították hozzá az új szabályozáshoz, szövegezése kizárólag „menekültstátusra” és „menedékjogra” hivatkozik:

– 3. cikkének (1) bekezdése szerint „[a]z átmeneti védelem nem érinti a genfi egyezmény szerinti menekültstátus elismerését.”

– „A menekültügyi eljáráshoz való hozzáférés lehetősége az átmeneti védelemmel összefüggésben” című IV. fejezetben a 17. cikk (1) bekezdése azt írja elő, hogy az átmeneti védelemben részesülő személyek számára bármikor lehetővé kell tenni, hogy „menedékjog iránti kérelmet” nyújtsanak be.

47. A 2001/55 irányelv 17. cikkének (1) bekezdése önmagában értelmezve arra engedne következtetni, hogy az átmeneti védelemben részesülők csak menekült jogállás (menedékjog) kérelmezésére jogosultak, kiegészítő védelemért nem folyamodhatnak. Ha ez lenne a helyzet, a tagállamok kizárhatnának egy személyt a kiegészítő védelmi jogállásból azon az alapon, hogy a 2001/55 irányelv e jogállást nem említi.

[26] A 2011/95 irányelv 40. cikke értelmében az ezen irányelv hatálya alá tartozó tagállamok tekintetében a 2004/83 irányelv 2013. december 21-én hatályát vesztette.

48. A svéd kormány ugyanezen gondolatmenetet követve azzal érvel, hogy a 2001/55 irányelv 19. cikkének (2) bekezdésében szereplő „más jellegű védelemre” való hivatkozás nem a kiegészítő védelemre vonatkozik, hanem az államok azon joga gyakorlásának eseteire, hogy az átmeneti védelem által érintett személyekre az ezen irányelv 3. cikkének (5) bekezdése értelmében kedvezőbb feltételeket alkalmazzanak. [27]

49. Úgy vélem azonban, hogy ezen állítás téves.

50. A 2001/55 irányelv 17. cikkének (1) bekezdésében szereplő „menedékjog” kifejezés szűkítő értelmezése figyelmen kívül hagyná ezen irányelv alkalmazásának az EUMSZ hatálybalépését követő körülményeit, továbbá a „nemzetközi védelem” területén elfogadott későbbi szabályozás céljait és terjedelmét.

51. E nézőpontból a 2001/55 irányelv 17. cikkét úgy kell értelmezni, hogy az átmeneti védelemben részesülő személyeknek bármikor jogukban áll *nemzetközi védelem* iránti kérelmet előterjeszteni és benyújtani.

52. Ezen értékelésem egybevág a Bizottság által a 2022/382 végrehajtási határozatra vonatkozó iránymutatásában [28] képviselt megközelítéssel, és az előterjesztő bíróság álláspontjával, amely szerint a „menedékjog iránti kérelem” kifejezés a 2011/95 irányelvben és a 2013/32 irányelvben meghatározott „nemzetközi védelem iránti kérelem” szinonimája. [29]

53. Noha a 2001/55 irányelvet a másodlagos jog kötelező értelmezésének alapjául szolgáló EUMSZ hatálybalépése előtt fogadták el, jelenlegi jogalapja pontosan az említett Szerződés 78. cikke.

54. Az EUMSZ 78. cikkének (2) bekezdése egységes kiegészítő védelmi jogállást és közös rendszert ír elő a lakóhelyüket elhagyni kényszerült személyek tömeges beáramlása esetén e személyek ideiglenes védelmére. Az ideiglenes védelem rendszere nem összpontosíthat a kiegészítő védelmi jogállás figyelmen kívül hagyásával kizárólag a menekült jogállásra, mivel mindkettő a „nemzetközi védelem” intézményébe tartozik.

55. A Bíróság:

– hangsúlyozta, hogy ha valamely személy megfelel az uniós jog által a menekült jogállásban vagy a kiegészítő védelmi jogállásban való részesülés érdekében megállapított minimumszabályoknak, a tagállamoknak a kizárási okokra is figyelemmel el kell ismerniük az adott jogállást. [30]

– egyúttal kijelentette, hogy „[…] a [2011/95] irányelvben előírt kiegészítő védelmi jogállást főszabály szerint minden olyan harmadik országbeli állampolgár és hontalan személy számára

[27] A svéd kormány írásbeli észrevételeinek 14. pontja.

[28] Lásd: a lakóhelyüket elhagyni kényszerült személyek Ukrajnából való tömeges beáramlása tényének a 2001/55/EK irányelv 5. cikke értelmében történő megállapításáról és átmeneti védelem bevezetéséről szóló (EU) 2022/382 tanácsi végrehajtási határozat végrehajtására vonatkozó operatív iránymutatásról szóló bizottsági közlemény (2022/C 126 I/01) (HL 2022. C 126 I, 1. o.) 7. pontja.

[29] Ezt állapítja meg az előzetes döntéshozatalra utaló végzésnek az előzetes döntéshozatalra előterjesztett második kérdésről szóló része.

[30] 2019. július 29-i Torubarov ítélet (C-556/17, EU:C:2019:626), 50. pont: „[…] ha valamely személy megfelel az uniós jog által annak érdekében megállapított minimumszabályoknak, hogy e jogállások valamelyikében részesüljön, amennyiben teljesíti a 2011/95 irányelv II. és III. fejezetében [(menekült)], illetve a II. és V. fejezetében [(kiegészítő védelemben részesülő személy)] előírt feltételeket, a tagállamoknak az ezen irányelvben előírt kizáró okokra figyelemmel a kért nemzetközi védelmet el kell ismerniük, mivel ezek a tagállamok e tekintetben nem rendelkeznek mérlegelési jogkörrel.”

el kell ismerni, aki származási országába, illetőleg a korábbi szokásos tartózkodási helye szerinti országba való visszatérése esetén az említett irányelv 15. cikke szerinti súlyos sérelem elszenvedése tényleges veszélyének lenne kitéve.” [31]

56. Ezért a kiegészítő védelmi jogállás megszerzésére vonatkozó uniós szabályok teljesítése általános szabályként megköveteli a tagállamoktól a kérelem vizsgálatát, és adott esetben e jogállás megadását, kivéve, ha fennállnak a 2011/95 irányelvben és a 2013/32 irányelvben előírt kizáró okok, amelyekre később utalok.

57. E tagállami kötelezettség egybevágóan azt vonja maga után, hogy a nemzetközi védelemről rendelkező szabályok teljes terjedelmükben egyértelmű, pontos és feltétel nélküli módon ruháznak egyéni jogokat a jogosultakra.

58. Bár a harmadik kérdés a 2001/55 irányelv 17. cikke (1) bekezdésének és 19. cikke (2) bekezdésének közvetlen hatályára utal, véleményem szerint a közvetlen hatály inkább együttesen az előbbi rendelkezéshez, valamint a 2011/95 irányelvnek és a 2013/32 irányelvnek a kifejezetten a nemzetközi védelem iránti kérelem benyújtásának jogára vonatkozó szabályaihoz kapcsolódik.

1. Kiegészítő védelem és átmeneti védelem

59. Ezen előfeltevés megállapítását és a „nemzetközi védelem” általános fogalmának részeként a menekült jogállás és a kiegészítő védelmi jogállás közötti kapcsolat meghatározását követően vizsgálni szükséges, hogy e két jogállás miként kapcsolódik a 2001/55 irányelvben meghatározott átmeneti védelemhez.

60. A Bíróság e kérdéssel a Kaduna ítéletben [32] foglalkozott, amelyből a következő iránymutatások vonhatók le:

– Az átmeneti védelem a nemzetközi védelem rendszerének egészéhez (menekült jogállás és kiegészítő védelmi jogállás) kapcsolódik, mivel „ami a 2001/55 irányelv célkitűzéseinek és hatékony érvényesülésének megőrzését illeti, ezen irányelv 2. cikkének a) pontjából kitűnik, hogy az átmeneti védelem mechanizmusának célja többek között a nemzetközi védelem rendszere tagállamokon belüli megfelelő működésének fenntartása.” [33]

– A 2001/55 irányelv a 3. és 17. cikke fényében „többek között arra törekszik, hogy megőrizze az átmeneti védelmet élvező harmadik országbeli állampolgárok és hontalan személyek azon tényleges lehetőségét, hogy személyes helyzetük megfelelő vizsgálatát követően nemzetközi védelemben részesüljenek.” [34]

[31] 2019. május 23-i Bilali ítélet (C-720/17, EU:C:2019:448), 36. pont, hivatkozással a 2018. október 4-i Ahmedbekova ítélet (C-652/16, EU:C:2018:801) 47. pontjára.

[32] 2024. december 19-i Kaduna ítélet (C-244/24 és C-290/24, EU:C:2024:1038); a továbbiakban: Kaduna ítélet.

[33] Uo., 125. pont.

[34] Uo., 126. és 127. pont.

– Az átmeneti védelmet élvező személyek azonnali védelemben részesülnek, amely a 2011/95 irányelv értelmében nyújtott nemzetközi védelemből eredőhöz képest kisebb terjedelmű.[35]

– „Ellentétes lenne [a nemzetközi védelemhez való hatékony hozzáférés célkitűzésével] és a 2001/55 irányelv hatékony érvényesülésével, ha azon nemzetközi védelem iránti kérelem vizsgálata, amelyet […] harmadik országbeli állampolgárok és hontalan személyek adott esetben benyújtottak, és amelyről még nem hoztak határozatot, nem történne meg a 2013/32 irányelvből eredő követelmények szigorú tiszteletben tartása mellett, az […] átmeneti védelem lejártát követően.”[36]

61. Így a Bíróság szerint a 2001/55 irányelv alapján átmeneti védelemben részesülő harmadik országbeli állampolgárok és hontalan személyek jogosultak a nemzetközi védelem (két formája: a menekült jogállás és a kiegészítő védelmi jogállás) kérelmezésére.

62. A Kaduna ítélet 129. pontja olyan kijelentést tartalmaz, amely további pontosítás hiányában a nemzetközi védelem kérelmezésének jogát láthatólag az átmeneti védelem megszűnésétől teszi függővé. E pont szerint az „[…] átmeneti védelem megszűnését követően e harmadik országbeli állampolgárokat és hontalan személyeket nem lehet megakadályozni abban, hogy hatékonyan gyakorolják a nemzetközi védelem iránti kérelem benyújtásához való jogukat, amely az e védelem megadására irányuló eljárás lényeges szakaszát képezi.”

63. A Kaduna ítélet 129. pontja azonban a szövegkörnyezetét tekintve távolról sem korlátozza az érintettek jogosultságait, hanem kiemeli a menekült jogálláshoz, illetve a kiegészítő védelmi jogálláshoz való hozzáférési joguk terjedelmét bármely időpontban, az átmeneti védelem alatt és annak megszűnését követően.

64. Ha a Kaduna ítélet általam vett olvasata helyes, akkor annak keretében a nemzetközi védelem iránti kérelem benyújtható az átmeneti védelemben való részesülés időszaka alatt.

65. A Kaduna ítélet e felfogást erősíti azon elképzelés elutasításával, hogy az átmeneti védelemben részesülő személyeknek az érintett tagállamban való tartózkodása automatikusan jogellenessé válik e védelem megszűnésének időpontjától kezdve. Az ítélet elismeri, hogy „e személyek közül egyesek többek között nemzetközi védelem iránti kérelmet nyújthatnak be, és ennek alapján főszabály szerint rendelkezhetnek az érintett tagállam területén maradáshoz való joggal.”[37]

66. Röviden, a 2001/55 irányelv alapján átmeneti védelemben részesülők bármikor kérelmezhetik a nemzetközi védelmet, annak mindkét formájában.

[35] Uo., a 82. ponttal összefüggésben vett 127. pont. A tárgyaláson a svéd kormány elismerte, hogy a kiegészítő védelemben részesülők magasabb szintű (szociális és egyéb) ellátásokhoz férnek hozzá, mint az átmeneti védelemben részesülők. A svéd bevándorlási hivatal kijelentette, hogy ugyan ez igaz, szerinte az említett alacsonyabb szint az utóbbiak számára elegendőnek mutatkozik.

[36] Uo., 128. pont.

[37] Uo., 154. pont.

67. Nem mond ellent e szabálynak a 2013/33 irányelv [38] 3. cikkének (3) bekezdése, amely kizárja hatálya alól a 2001/55 irányelv rendelkezései alkalmazásának eseteit. [39] E kizárás *a contrario sensu* úgy értelmezhető, hogy mivel a 2013/32 irányelvben nincs ilyen rendelkezés, ezen irányelv a 2001/55 irányelv értelmében vett átmeneti védelem eseteire is alkalmazandó.

68. A 2001/55 irányelv és a 2013/33 irányelv által a nemzetközi védelmet kérelmezők befogadásával kapcsolatban lefedett anyagi területek elemzése megerősíti az eddigieket:

– A 2011/95 irányelvet és a 2013/32 irányelvet kiegészítő 2013/33 irányelv a nemzetközi védelmet kérelmezők egyéni helyzetével foglalkozik, hogy kérelmük elbírálásának ideje alatt [a 2013/33 irányelv 2. cikkének f) pontjában meghatározott] „befogadási feltételeket" biztosítson számukra. Ezzel szemben a 2001/55 irányelv a lakóhelyüket elhagyni kényszerült személyek tömeges beáramlásának helyzeteivel foglalkozik.

– A juttatásokra jogosult személyek különböző megnevezése nem zárja ki az átfedéseket: az olyan személy, aki háború miatti tömeges lakóhelyelhagyásban érintett, jogosult lehet a nemzetközi védelem valamely formájára.

– Az a meghatározó, hogy a 2001/55 irányelvben biztosított védelem tartalma és terjedelme, valamint a 2013/33 irányelvben foglalt befogadási feltételek közötti egyenértékűség észszerűvé teszi, hogy ez utóbbi irányelv az alkalmazásának mellőzéséről rendelkezzen, amint másik támogatási rendszer lép hatályba.

69. Ugyanezen észszerűség magyarázza, hogy a 2001/55 irányelv 19. cikkének (1) bekezdése miért hatalmazza fel a tagállamokat arra, hogy a kérelmek elbírálásának ideje alatt az átmeneti védelmet ne biztosítsák a menedékkérő jogállással egyidejűleg.

2. A nemzetközi védelem nyújtásának korlátozásai

70. A tagállamok a 2011/95 irányelvben foglalt kizárási okok sérelme nélkül kötelesek nemzetközi védelmet nyújtani azok számára, akik megfelelnek a szükséges feltételeknek.

71. A 2011/95 irányelv 12. és 17. cikke felsorolja a menekült jogállás, illetve a kiegészítő védelmi jogállás elismerését kizáró okokat. Egyik cikk sem foglalkozik az átmeneti védelemben részesülés tényével.

72. A nemzetközi védelem iránti kérelem elfogadhatatlansági okainak a 2013/32 irányelv 33. cikkének (2) bekezdésében foglalt kimerítő felsorolása [40] sem említi az átmeneti védelemben részesülést. [41]

[38] A nemzetközi védelmet kérelmezők befogadására vonatkozó szabályok megállapításáról szóló, 2013. június 26-i európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 2013. L 180., 96. o.). A 3. cikk (3) bekezdése szerint „ezen irányelv nem vonatkozik a […] 2001/55/EK tanácsi irányelv rendelkezéseinek alkalmazása esetén." Hasonlóan rendelkezett ezen irányelv elődje, a menedékkérők befogadása minimumszabályainak megállapításáról szóló, 2003. január 27-i 2003/9/EK tanácsi irányelv (HL 2003. L 31., 18. o.; magyar nyelvű különkiadás: 19. fejezet, 6. kötet, 101. o.) 3. cikkének (3) bekezdése.

[39] Amelyekre a bevándorlási hivatal az írásbeli észrevételeiben hivatkozik.

[40] Lásd a felsorolás kimerítő jellege vonatkozásában: 2020. március 19-i Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (Tompa) ítélet (C-564/18, EU:C:2020:218), 30. pont.

[41] A 2022. augusztus 1-jei Bundesrepublik Deutschland (Menekülteknek a fogadó államon kívül született gyermeke) ítélet (C-720/20, EU:C:2022:603) 51. pontja szerint „mind a [2013/32] irányelv 33. cikkének (2) bekezdésében szereplő felsorolás kimerítő jellegéből, mind az e felsoro[s]lásban szereplő elfogadhatatlansági okok eltérést engedő jellegéből az következik, hogy […] szigorúan kell értelmezni, és ezért nem alkalmazható olyan helyzetre, amely nem felel meg a szövegének."

73. A 2001/55 irányelv ugyanakkor bizonyos jogosultságokat biztosít a tagállamok számára a nemzetközi védelemhez való hozzáférés korlátozására a lakóhelyüket elhagyni kényszerült személyek tömeges beáramlása esetén. E célból az irányelv figyelembe veszi azon hatást, amelyet e tényező a nemzeti menekültügyi rendszerre gyakorolhat. A 2. cikkének a) pontja az átmeneti védelem meghatározásakor felveti annak a lehetőségét, hogy a lakóhelyüket elhagyni kényszerült személyek beáramlása esetén „annak kockázata is fennáll, hogy a menekültügyi rendszer nem lesz képes ezt a beáramlást feldolgozni anélkül, hogy az hátrányosan ne érintené annak hatékony működését.”

74. Az ukrajnai invázió miatt lakóhelyüket elhagyni kényszerült személyek átmeneti védelmének szabályozása során a nemzeti menedékjogi rendszerek összeomlásának elkerülése iránti aggodalmat a 2022/382 végrehajtási határozat és annak későbbi meghosszabbításai is kiemelték. Ezen aggodalom megjelenik a 2022/382 végrehajtási határozat (16) preambulumbekezdésében,[42] a 2023/2409 végrehajtási határozat (7) preambulumbekezdésében,[43] továbbá a 2024/1836 végrehajtási határozat (7) és (8) preambulumbekezdésében is.[44]

75. Az államok rendelkeznek tehát némi mozgástérrel a nemzetközi védelem iránti kérelmek vizsgálati ütemének szabályozására, a nemzeti menedékjogi rendszereik telítődésének elkerülése érdekében.[45]

76. Az uniós jogalkotó döntése szerint a telítődés kockázata indokolttá teheti az átmeneti védelemben részesülő személyek nemzetközi védelemhez való hozzáférési jogának ideiglenes korlátozását. Ilyen esetben a válaszlépéseket a lakóhelyüket elhagyni kényszerült személyek tömeges kivándorlása által okozott kivételes helyzet kezelésének valós lehetőségeihez kell igazítani.

77. A 2001/55 irányelv így illeszkedik a nemzetközi védelem iránti kérelmek vizsgálatának közös rendszerébe, amely már magában foglalja a vonatkozó eljárás lezárása elhalasztásának lehetőségét, amennyiben „nagyszámú harmadik országbeli állampolgár vagy hontalan személy egyidejűleg folyamodik nemzetközi védelemért, ami a gyakorlatban rendkívül megnehezíti az eljárás hat hónapos határidőn belüli lefolytatását” (a 2013/32 irányelv 31. cikke (3) bekezdése harmadik albekezdésének b) pontja).[46]

[42] „Az átmeneti védelem bevezetése várhatóan a tagállamok számára […] előnyös, mivel az átmeneti védelmet kísérő jogok korlátozzák annak szükségességét, hogy a lakóhelyüket elhagyni kényszerült személyek azonnal nemzetközi védelmet kérjenek, és így annak *kockázatát* is, *hogy túlterheljék a tagállamok menekültügyi rendszereit*.” – Kiemelés tőlem.

[43] „Az átmeneti védelem meghosszabbítása azt is elősegíti, hogy ne terhelje túl a tagállamok menekültügyi rendszereit azon nemzetközi védelem iránti kérelmek számának jelentős növekedése, amelyeket – az átmeneti védelem addigra bekövetkező megszűnése esetén – a 2024. március 4-ig átmeneti védelemben részesülők, vagy az ukrajnai háború elől menekülő és az Unióba az említett időpontot követően érkező személyek 2026. március 4-én vagy előtte nyújthatnának be.”

[44] Érzékelhető „a nemzeti menekültügyi rendszerek hatékony működését amiatt fenyegető kockázat […], hogy ha az átmeneti védelem hamarosan megszűnne, az átmeneti védelemben részesült személyek mindegyike egyszerre nyújtana be nemzetközi védelem iránti kérelmet.”

[45] A (Bíróság előtt folyamatban lévő) C-249/25. sz. ügyben benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem azon kérdést veti fel, hogy a tagállamok *felfüggeszthetik-e* az átmeneti védelmet élvező személy által benyújtott nemzetközi védelem iránti kérelem feldolgozását. A jelen előzetes döntéshozatal iránti kérelemben azonban a svéd hatóságok nem függesztették fel e feldolgozást, hanem egyszerűen a már kifejtettek szerint elutasították a kiegészítő védelmi jogállás iránti kérelmet. A tárgyaláson feltett azon kérdésre, hogy a határozathozatali határidő felfüggesztése nem állna-e jobban összhangban az arányosság elvével, mint a kiegészítő védelem iránti kérelmek elfogadhatatlanságának megállapítása, a svéd kormány azt felelte, hogy ez a bevándorlási hivatalra, mint független hatóságra tartozik, és nem a kormány feladata annak értékelése, hogy e hatóság miként alkalmazta a szabályozást.

[46] 2025. május 8-i Zimir ítélet (C-662/23, EU:C:2025:326), 32. pont.

78. Úgy értelmezem azonban, hogy ezen átmeneti korlátozások nem vezethetnek a kiegészítő védelem iránti bármely kérelem *elfogadhatatlanságának megállapításához.*[47] A nemzetközi védelem közös rendszere nem engedi, hogy egy nemzeti rendelkezés főszabály szerint előírja az átmeneti védelemben részesülők kiegészítő védelem iránti *valamennyi kérelmének* elfogadhatatlanságát.

79. A 604/2013/EU rendelet[48] olyan helyzetekre vonatkozik, amelyeket kivételesen nagyszámú, nemzetközi védelmet kérő harmadik országbeli állampolgár érkezése jellemez.[49] A 33. cikk „a korai előrejelzésre, a készültségre és a válságkezelésre vonatkozó mechanizmust vezet be, amely olyan megelőző cselekvések végrehajtására irányul, amelyek célja többek között annak elkerülése, hogy a valamely tagállam menekültügyi rendszerére nehezedő különlegesen nagy nyomás megalapozott kockázatának felmerülése miatt e rendelet alkalmazása veszélybe kerüljön.”[50]

80. Ugyanakkor az uniós jogalkotó ilyen esetekben sem hatalmazta fel a tagállamokat arra, hogy emiatt automatikusan megállapítsák a nemzetközi védelem iránti kérelmek elfogadhatatlanságát.

3. Közbenső következtetés

81. Összefoglalva, az első három kérdésre javasolt válaszom a következő:

– A 2001/55 irányelvnek a 2011/95 irányelv és a 2013/32 irányelv fényében végzett értelmezése felhatalmazza a 2001/55 irányelv alapján átmeneti védelmet élvező harmadik országbeli állampolgárokat és hontalan személyeket a nemzetközi védelem két formája, a menekült jogállás és a kiegészítő védelmi jogállás kérelmezésére.

– A 2001/55 irányelv 17. cikkének (1) bekezdése, a 2011/95 irányelv 18. cikke és a 2013/32 irányelv 10. cikke közvetlen hatállyal bír, amennyiben biztosítja a harmadik országbeli állampolgárok és a hontalan személyek számára a nemzetközi védelem iránti kérelem benyújtásához való jogot.

C. Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett negyedik kérdés

82. Az első három kérdésre javasolt válaszom fényében a külföldiekről szóló törvény összeegyeztethetetlen az uniós joggal, ha abszolút módon tiltja az átmeneti védelemben részesülők kiegészítő védelemért folyamodását.

83. A nemzeti jog értelmezése az előterjesztő bíróság feladata. Az e bíróság által elvégzendő vizsgálat függvényében úgy vélem, hogy elképzelhető a külföldiekről szóló törvény 21. fejezete 5. §-ának olyan értelmezése, amely az uniós joggal való összhang megteremtése érdekében

[47] A jelen indítvány 7. lábjegyzetében általam hivatkozott értelemben.

[48] 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.; helyesbítés: HL 2018. L 33., 6. o.) („Dublin III” rendelet).

[49] 2017. július 26-i Jafari ítélet (C-646/16, EU:C:2017:586), 96. pont.

[50] Uo., 95. pont.

analógia útján ugyanazon vizsgálati rendszert alkalmazza a kiegészítő védelem iránti kérelmekre, mint a menekült jogállás elismerése iránti kérelmekre, azon az alapon, hogy mindegyik *nemzetközi védelem* iránti kérelemnek minősül.[51]

84. Ha az előterjesztő bíróság álláspontja szerint az ilyen értelmezés nem jogszerű (*contra legem*), akkor mellőznie kell a külföldiekről szóló törvénynek a jelen ügyben felmerült vita tárgyát szabályozó rendelkezéseinek alkalmazását.

85. A svéd kormány és a svéd bevándorlási hivatal észrevételei hangsúlyozzák a nemzeti menekültügyi rendszer védelmére irányuló célkitűzést. E felek azt állítják, hogy mivel az átmeneti védelem kivételes mechanizmus, e célkitűzés kerül veszélybe, ha Svédország köteles az átmeneti védelem alatt a kiegészítő védelem iránti kérelmek megvizsgálására.[52]

86. Ezen érvelésnek adott esetben (ha bizonyítást nyer a rendszer összeomlásának kockázata) helyt lehetne adni az olyan határozat elhalasztása vonatkozásában, amellyel a nemzetközi védelem iránti kérelmet érdemi vizsgálatot követően elbírálják, illetve a menekültügy területén a korai előrejelzésre, a készültségre és a válságkezelésre vonatkozó mechanizmus működésbe léptetése vonatkozásában, de annak nem lehet helyt adni abban az esetben, ha az az ilyen kérelmek elfogadhatatlanságának igazolására szolgál, amennyiben e kérelmek a kiegészítő védelmi jogállás megadására irányulnak.

87. A svéd kormány és a bevándorlási hivatal a vizsgálatnak a menekült jogállás iránti kérelmekre való korlátozását a svéd államra a Genfi Egyezmény alapján háruló nemzetközi kötelezettségek tiszteletben tartásával igyekszik igazolni.[53]

88. Ez utóbbi érv sem elfogadható. Kétségtelen, hogy a külföldiekről szóló törvény 21. fejezetének 5. §-a összhangban van a Genfi Egyezménnyel és az uniós joggal azáltal, hogy megengedi az átmeneti védelemben részesülők számára a menekült jogállás kérelmezését. Svédország ily módon tiszteletben tartja a „nemzetközi kötelezettségeit”, ugyanakkor megsérti az uniós jogot, ha megtagadja e jogosultaktól a Genfi Egyezmény körén kívül eső, ám az EUMSZ 78. cikke, valamint a 2011/95 irányelv és a 2013/32 irányelv által előírt kiegészítő védelem kérelmezésének lehetőségét.

[51] A külföldiekről szóló törvény 21. fejezete 5. §-ának első bekezdése az átmeneti védelemben részesülő személy tartózkodási engedélye megadásának és az ugyanezen engedély iránt menekültként benyújtott kérelem vizsgálatának összeegyeztethetőségére utal. A második bekezdés szerint „a kérelemnek az első bekezdés értelmében történő vizsgálatát csak különleges okokból lehet elhalasztani.”

[52] A svéd kormány észrevételeinek 4., 6., 7., 8. és 10. pontja, és a bevándorlási hivatal észrevételeinek több (számozatlan) bekezdése. A tárgyaláson mind a svéd kormány, mind a bevándorlási hivatal hivatkozott a svéd menekültügyi rendszert fenyegető lehetséges kockázatokra, ám nem pontosították, hogy mely objektív tényezők veszélyeztethetik e rendszert oly módon, hogy elengedhetetlenné tegyék az átmeneti védelemben részesülő személyek által benyújtott kiegészítő védelmi jogállás iránti kérelmek előzetes vizsgálat nélküli automatikus elutasítása.

[53] A svéd kormány észrevételeinek 13. pontja és a bevándorlási hivatal észrevételeinek egy (számozatlan) bekezdése.

V. Végkövetkeztetés

89. A fentiekre figyelemmel azt javaslom, hogy a Bíróság a Förvaltningsrätten i Göteborg, migrationsdomstolen (göteborgi bevándorlásügyi közigazgatási bíróság, Svédország) részére a következő választ adja:

„A lakóhelyüket elhagyni kényszerült személyek tömeges beáramlása esetén nyújtandó átmeneti védelem minimumkövetelményeiről, valamint a tagállamok e személyek befogadása és a befogadás következményeinek viselése tekintetében tett erőfeszítései közötti egyensúly előmozdítására irányuló intézkedésekről szóló, 2001. július 20-i 2001/55 tanácsi irányelv 3., 17., és 19. cikkét

a harmadik országbeli állampolgárok és hontalan személyek nemzetközi védelemre jogosultként való elismerésére, az egységes menekült- vagy kiegészítő védelmet biztosító jogállásra, valamint a nyújtott védelem tartalmára vonatkozó szabályokról szóló, 2011. december 13-i 2011/95/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv 1. cikkével, 2. cikkének a), f), g) és h) pontjával és 18. cikkével összefüggésben,

valamint a nemzetközi védelem megadására és visszavonására vonatkozó közös eljárásokról szóló, 2013. június 26-i 2013/32/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv 2. cikkének b), h), i) és k) pontjával és 10. cikkének (2) bekezdésével összefüggésben

a következőképpen kell értelmezni:

A 2001/55 irányelv alapján átmeneti védelmet élvező harmadik országbeli állampolgárok és hontalan személyek a 2011/95 irányelv és a 2013/32 irányelv értelmében a nemzetközi védelem két formáját, a menekült jogállást és a kiegészítő védelmi jogállást is kérelmezhetik.

A 2001/55 irányelv 17. cikkének (1) bekezdése, a 2011/95 irányelv 18. cikke és a 2013/32 irányelv 10. cikke közvetlen hatállyal bír, amennyiben biztosítja a harmadik országbeli állampolgárok és a hontalan személyek számára a nemzetközi védelem iránti kérelem benyújtásához való jogot.

E rendelkezések kizárják az olyan tagállami szabályozást, illetve állandó közigazgatási gyakorlatot, amely a lakóhelyét elhagyni kényszerült, átmeneti védelmet élvező személy által a kiegészítő védelmi jogállás iránt benyújtott kérelmet elutasítja anélkül, hogy megvizsgálná az ilyen jogállás feltételeinek teljesülését.”