NICHOLAS EMILIOU
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA
Az ismertetés napja: 2022. június 2.[1]

C-72/22. PPU. sz. ügy

MA;
a Valstybės sienos apsaugos tarnyba
részvételével

(a Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas [legfelsőbb közigazgatási bíróság, Litvánia] által benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem)

„Előzetes döntéshozatal – Határellenőrzések, menekültügy és bevándorlás – Menekültpolitika – A valamely tagállam területére jogellenesen belépő harmadik országbeli állampolgár ahhoz való joga, hogy az adott államban nemzetközi védelemért folyamodjon – Az ilyen védelem nyújtására irányuló eljárásokhoz való hozzáférés módjai – 2013/32/EU irányelv – 6. cikk és a 7. cikk (1) bekezdése – A kérelmező pusztán azon indokból való őrizetbe vételének a lehetősége, hogy az országhatárt jogellenesen lépte át – 2013/33/EU irányelv – A 8. cikk (3) bekezdése – Összeegyeztethetetlenség – EUMSZ 72. cikk – A közrend fenntartásával, illetve a belső biztonság megőrzésével kapcsolatos tagállami hatáskörök – A migránsok tömeges beáramlása esetén a tagállamok lehetősége a 2013/32 irányelvtől és a 2013/33 irányelvtől való eltérésre”

I. Bevezetés

1. A nemzetközi jogban mindig is létezett bizonyos feszültség egyfelől az államok azon joga között, hogy szuverén módon ellenőrizhessék a külföldiek területükre való belépését és tartózkodását, és másfelől azon jog között, amely e külföldiek közül[2] azokat illet meg, akik az állampolgárságuk szerinti országban üldöztetéstől tartanak.[3] Az előbbi lehetővé teszi ezen államok számára, hogy szigorúan ellenőrizzék a határaik átlépését – és jogellenes belépés esetén szigorú intézkedéseket hozzanak –, míg az utóbbi e tekintetben toleranciát igényel.

2. Ez a feszültség különösen akkor élesedik ki, amikor a határoknál harmadik országok állampolgárainak „tömeges beáramlása” tapasztalható. Ez a jelenség, amely a világ különböző részein zajló háborúk és egyéb feszültségek következtében az elmúlt húsz évben egyre gyakoribbá

1 Eredeti nyelv: francia.

2 A jelen indítványban a „harmadik ország állampolgára” pontosabb fogalmát fogom használni, amely a személyek határátlépésére irányadó szabályok uniós kódexéről szóló, 2016. március 9-i (EU) 2016/399 európai parlamenti és tanácsi rendelet (Schengeni határ-ellenőrzési kódex) (HL 2016. L 77., 1. o., a továbbiakban: Schengeni határellenőrzési kódex) 2. cikkének (6) bekezdése szerint a „bármely olyan személy, aki az EUMSZ 20. cikkének (1) bekezdése szerint nem uniós polgár, és [akit az uniós jog értelmében nem illeti meg a szabad mozgáshoz való jog]”.

3 A jelen indítványban a „nemzetközi védelem” és a „menedékjog” kifejezéseket felváltva fogom használni.

vált Európában, bonyolultabbá teszi a szóban forgó határok ellenőrzését. Valójában ezen állampolgárok közül sokan jogellenesen próbálják meg átlépni, sőt, át is lépik ezeket a határokat. Az érintett államok az ilyen ellenőrizetlen belépéseket gyakran a belső biztonságukat fenyegető veszélynek tekintik. Ugyanakkor, ha az érintett személyek menedékjog iránti kérelmet nyújtanak be, főszabály szerint be kell őket engedni ezen államok területére, és engedélyezni kell a számukra, hogy kérelmük elbírálásáig ott tartózkodhassanak.

3. 2021 nyara óta Lettország, Litvánia és Lengyelország ilyen „tömeges beáramlással” szembesült a Fehéroroszországgal – a schengeni térség egyik belépési pontjával – közös határain, és drasztikusan megnőtt a jogellenes határátlépések száma. Ez a „beáramlás” ráadásul egy sajátos geopolitikai kontextus része. Amint azt az Európai Unió politikai intézményei megállapították, ezt a beáramlást ugyanis a fehérorosz hatóságok irányították.

4. E körülmények kezelése érdekében ezek a tagállamok határaik megerősítése és ezáltal a közrend és a belső biztonság biztosítása érdekében területükön rendkívüli állapotot hirdettek ki. Ennek keretében az általános jogi szabályoktól eltérő rendelkezéseket alkalmaztak, a menekültjog területén is. A Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas (legfelsőbb közigazgatási bíróság, Litvánia) az általa benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelemben annak pontosítására kéri a Bíróságot, hogy a Litván Köztársaság által alkalmazott egyes ilyen rendelkezések megfelelnek-e az uniós jognak.

5. Az e bíróság által feltett kérdések konkrétan arra vonatkoznak, hogy a nemzetközi védelem megadására és visszavonására vonatkozó közös eljárásokról szóló 2013/32/EU irányelv (a továbbiakban: eljárási irányelv)[4] és a nemzetközi védelmet kérelmezők befogadására vonatkozó szabályok megállapításáról szóló, 2013/33/EU irányelv (a továbbiakban: befogadási irányelv)[5] értelmében milyen bánásmódban részesíthetik azokat a harmadik országbeli állampolgárokat, akik jogellenesen léptek a területükre, és ott nemzetközi védelmet kérnek. E kérdések célja lényegében annak megállapítása, hogy ellentétes-e ezekkel az irányelvekkel az olyan nemzeti szabályozás, amely tömeges beáramlás esetén egyrészt jelentősen korlátozza az említett állampolgároknak az ilyen védelem megadására irányuló eljárásokhoz való hozzáférését, és másrészt lehetővé teszi a menedékkérők őrizetbe vételét kizárólag azon az alapon, hogy jogellenesen lépték át az országhatárt.

6. A jelen indítványban kifejtem, hogy az ilyen szabályok ténylegesen nem egyeztethetők össze az „eljárási” és a „befogadási” irányelvvel. Itt azonban nem állok meg, és foglalkozom azzal a kérdéssel is, hogy olyan körülmények között, mint amilyenekkel Litvánia a határán szembesült, az elsődleges uniós jog alapján egy tagállam a közrend fenntartásával és a belső biztonság védelmével kapcsolatos hatáskörei értelmében jogosult-e eltérni ezektől az irányelvektől. Ezzel kapcsolatban kifejtem, hogy bár elméletileg lehetségesek bizonyos eltérések, a szóban forgó nemzeti szabályok túllépik az e tekintetben megengedett mértéket.

[4] 2013. június 26-i európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 2013. L 180., 60. o.; helyesbítés: HL 2016. L 198., 50. o.)

[5] A 2013. június 26-i európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 2013. L 180., 96. o.).

II. Jogi háttér

A. A Genfi Egyezmény

7. A menekültek jogállásáról szóló egyezménynek (a továbbiakban: Genfi Egyezmény)[6] „A menedéket nyújtó ország területén jogtalanul tartózkodó menekültek” című 31. cikke az (1) bekezdésben a következőképpen rendelkezik:

„A Szerződő Államok az országba való jogellenes belépésük, vagy tartózkodásuk miatt nem sújtják büntetéssel azokat a menekülteket, akik közvetlenül olyan területről érkeztek, ahol életük, vagy szabadságuk az 1. cikkben foglalt meghatározás értelmében veszélyeztetve volt, és akik engedély nélkül lépnek be területükre, illetőleg tartózkodnak ott, feltéve, hogy haladéktalanul jelentkeznek a hatóságoknál és kellőképpen megindokolják jogellenes belépésüket, illetőleg jelenlétüket.”

B. Az uniós jog

1. Az „eljárási” irányelv

8. Az „eljárási” irányelvnek „Az eljárásokhoz való hozzáférés” című 6. cikke a következőket írja elő:

„(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.

A tagállamok gondoskodnak arról, hogy a fentebb említett egyéb hatóságok, amelyekhez feltehetően nemzetközi védelem iránti kérelmekkel fordulnak – mint például a rendőrség, a határőrség, a bevándorlási hivatal és a fogdák személyzete – a megfelelő információk birtokában legyenek, és személyzetük részesüljön a feladatai ellátásához szükséges szintű képzésben, valamint utasítást kapjon arra, hogy tájékoztassa a kérelmezőket arról, hogy hová és hogyan kell benyújtani a nemzetközi védelem iránti kérelmet.

(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.

[6] A menekültek helyzetére vonatkozó 1967. január 31-i, 1967. október 4-én hatályba lépett New York-i jegyzőkönyvvel (kihirdette: az 1989. évi 15. tvr.) kiegészített, a menekültek helyzetére vonatkozó, 1951. július 28-án Genfben aláírt, 1954. április 22-én hatályba lépett egyezmény (*Recueil des traités des Nations unies* [1954], 189. kötet, 150. o., 2545. sz.; kihirdette: az 1989. évi 15. tvr.).

(4) A (3) bekezdés sérelme nélkül a nemzetközi védelem iránti kérelem benyújtottnak tekintendő, amint a kérelmező által benyújtott kérelem vagy amennyiben a nemzeti jog így rendelkezik, egy hivatalos jelentés beérkezett az érintett tagállam illetékes hatóságához.

(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."

9. Ezen irányelv 7. cikkének (1) bekezdése előírja, hogy „[a] tagállamok biztosítják, hogy minden cselekvőképes nagykorú jogosult legyen saját nevében nemzetközi védelemért folyamodni."

10. Az említett irányelv „Vizsgálati eljárás" című 31. cikke a (8) bekezdésében a következőképpen rendelkezik:

„A tagállamok elrendelhetik, hogy a II. fejezet alapelveivel és garanciáival összhangban a vizsgálati eljárásokat a 43. cikkel összhangban gyorsítva és/vagy a határon és/vagy a tranzitzónában folytassák le, ha:

[…]

h) a kérelmező a tagállam területére jogellenesen lépett be, vagy tartózkodását jogellenesen hosszabbította meg, és anélkül, hogy erre alapos oka lett volna, elmulasztotta a hatóságoknál való jelentkezést vagy a határátlépés körülményeire is tekintettel nem folyamodott nemzetközi védelemért a lehető legrövidebb időn belül;

[…]"

11. Ugyanezen irányelvnek „A határon folytatott eljárások" című 43. cikke a következőképpen 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."

2. A „befogadási” irányelv

12. A „befogadási” irányelv „Őrizet” című 8. cikkének (2) és (3) bekezdése a következőket írja elő:

„(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:

[…]

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

[…]

e) a nemzetbiztonság vagy a közrend védelme szükségessé teszi;

[…]”

C. A litván jog

1. A külföldiek jogállásáról szóló törvény

13. A Lietuvos Respublikos įstatymas „Dėl užsieniečių teisinės padėties” (a Litván Köztársaság külföldiek jogállásáról szóló törvénye, (TAR, 2021, 2021–27706. szám) a 2021. december 23-i XIV-816. számú törvényből eredő változatban (a továbbiakban: külföldiek jogállásáról szóló törvény) a 2. cikkének (20) bekezdésében úgy rendelkezik, hogy menedékkérőnek kell tekinteni azt a külföldi menedékkérő személyt, aki a törvényben meghatározott eljárásnak megfelelően menedékjog iránti kérelmet nyújtott be, amelyről még nem született jogerős határozat.

14. A külföldiek jogállásáról szóló törvény X^2. fejezete szabályozza a törvény alkalmazását hadiállapot kinyilvánítása, vagy rendkívüli állapot, illetve szükségállapot külföldiek tömeges beáramlása miatti kihirdetése esetén.

15. E fejezeten belül az említett törvény a $140^{12.\ cikk}$ének (1) bekezdésében úgy rendelkezik, hogy „a külföldi menedékjog iránti kérelmet nyújthat be: 1) a határátkelőhelyeken vagy tranzitzónákban a Valstybės sienos apsaugos tarnyba prie Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerijos-nál (a Litván Köztársaság belügyminisztériuma mellett működő állami határőrszolgálat, a továbbiakban: VSAT); 2) a Litván Köztársaság területén, a Litván Köztársaságba történő jogszerű belépés esetén [a migrációs osztálynál]; 3) külföldön – a Litván Köztársaságnak a külügyminisztere által kijelölt diplomáciai vagy konzuli képviseleténél”. E cikk (2) bekezdése azt írja elő, hogy „az e cikk (1) bekezdésében említett eljárással ellentétes módon benyújtott, menedékjog iránti kérelem nem fogadható el, és [a menedékkérő] számára részletes tájékoztatást kell adni a menedékjog iránti kérelem benyújtására vonatkozó eljárásról”. Ez a rendelkezés azt is előírja, hogy a VSAT – figyelembe véve a külföldi személy kiszolgáltatottságát vagy más egyéni körülményeket – helyt adhat a Litván Köztársaság határát jogellenesen átlépő külföldi menedékjog iránti

kérelmének.[7]

16. A külföldiek jogállásáról szóló törvény $140^{17.\ cikk}$e, amely azokat az indokokat szabályozza, amelyek alapján a menedékkérő őrizetbe vehető hadiállapot kinyilvánítása, vagy rendkívüli állapot, illetve szükségállapot külföldiek tömeges beáramlása miatti kihirdetése esetén, a bevezető részében és 2. pontjában úgy rendelkezik, hogy a menedékkérő kizárólag akkor vehető őrizetbe, ha a Litván Köztársaság területére a Litván Köztársaság államhatárán jogellenesen lépett be.

2. Az eljárásrend

17. A Litván Köztársaság belügyminiszterének 2016. február 24-i 1V-131. számú utasításával jóváhagyott, a Litván Köztársaságban a menedékjog megadására és visszavonására vonatkozó eljárásrend (a Litván Köztársaság belügyminiszterének 2021. július 27-i 1V–626. számú utasításából következő változatban) (a továbbiakban: eljárásrend) a 22. pontjában úgy rendelkezik, hogy „a menedékjog iránti kérelmet akkor kell benyújtottnak tekinteni, ha azt a kérelmező valamely, a külföldiek jogállásáról szóló törvény 67. cikkének (1) bekezdésében megjelölt hatósághoz vagy intézményhez […] az ugyanezen cikk (2) bekezdésében foglalt követelményekkel összhangban benyújtotta. Amennyiben e személy a Litván Köztársaság határát jogellenesen lépte át, a menedékjog iránti kérelmet haladéktalanul be kell nyújtani. A kérelmet benyújtó személyt a menedékjog iránti kérelem benyújtásának időpontjától megilletik a menedékkérők számára biztosított jogok és garanciák […]”.

18. Az eljárásrend 23. pontja előírja, hogy ha a menedékjog iránti kérelmet nem a külföldiek jogállásáról szóló törvény 67. cikkének (1) bekezdésében kijelölt hatósághoz nyújtják be, vagy nem teljesülnek a 67. cikk (2) bekezdésében vagy az eljárásrend 22. pontjában meghatározott követelmények, azt a hatósághoz beérkezett kérelem menedékjog iránti kérelemként való minősítésének megállapításától számított két munkanapon belül visszaküldik a külföldinek, tájékoztatva a kérelmezőt a menedékjog iránti kérelem benyújtására vonatkozó eljárásról.

III. Az alapeljárás és az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések

19. Az előzetes döntéshozatalra utaló határozatból és az ügy iratanyagából kitűnik, hogy 2021. július-2-án a Litván Köztársaságban „a külföldiek tömeges beáramlása miatt országszerte nemzeti szükségállapotot” hirdettek ki. Ezt 2021. november 10-én Litvánia területének egy részére vonatkozó „rendkívüli állapot” kihirdetése követte.[8] Ezeket az intézkedéseket a migránsoknak a litván-fehérorosz határon tapasztalt hirtelen és tömeges beáramlása indokolta.

20. MA, aki harmadik ország állampolgára, ezt követően lépett be jogellenesen Fehéroroszországból Litvániába. 2021. november 17-én egy ellenőrzés keretében Lengyelország területén tartóztatták le 21 másik harmadik országbeli állampolgárral együtt, miután kisbusszal elhagyták Litvánia területét. Az érintett személy nem tudta bemutatni a lengyel határőröknek a Litván Köztársaságban vagy általában az Európai Unióban való tartózkodáshoz szükséges úti okmányt, vízumot vagy engedélyt. Ennek következtében őrizetbe vették.

7 2021. augusztus 10. és 2022. január 1. között ugyanezek a rendelkezések szerepeltek a külföldiek jogállásáról szóló törvény (a 2021. augusztus 10-i XIV-515. sz. törvényből következő változat) 67. cikkének (11) és (12) bekezdésében. Így – az alapügy tényállása által érintett időszakra tekintettel – *ratione temporis* ezt a két cikket kell alkalmazni. Azonban csak az említett $140^{12.\ cikk}$re fogok hivatkozni.

8 A litván kormány észrevételei szerint a rendkívüli állapot 2021. november 10-től 2022. január 14-ig bezárólag volt hatályban, míg a „szükségállapot” továbbra is hatályos.

21. 2021. november 19-én MA-t átadták a VSAT tisztjeinek. Ez a szolgálat egyfelől 48 órát meg nem haladó időtartamra őrizetbe vette az érintett személyt, másfelől az Alytaus apylinkės teismas (alytusi körzeti bíróság, Litvánia) alytus-i egységéhez (a továbbiakban: elsőfokú bíróság) fordult, hogy az engedélyezze e személynek a jogállásának megállapításáig tartó, 48 órát meghaladó, de legfeljebb 6 hónapos időtartamra történő őrizetét.

22. E kérelem alátámasztása érdekében a VSAT többek között azt állította, hogy nem rendelkezik semmilyen információval MA különböző határátkon megvalósított átkeléseiről. E szolgálat arra is rámutatott, hogy az érintett személy jogellenesen lépett be Litvániába és tartózkodott ott, nem rendelkezik ezen államban tartózkodási hellyel, családi, társadalmi, gazdasági vagy egyéb szempontból nem kötődik ehhez az országhoz, illetve abban nem rendelkezik megélhetési eszközökkel sem. Ezért a VSAT szerint okkal feltételezhető volt, hogy ha nem veszik őrizetbe, MA az esetleges kiutasítás elkerülése érdekében megszökhet.

23. Az elsőfokú bíróság előtti meghallgatáson MA kinyilvánította a nemzetközi védelem igénybevételére irányuló szándékát. Ezért a bíróság a külföldiek jogállásáról szóló törvény 2. cikkének (18) és (20) bekezdésével összhangban, valamint a Ministerio Fiscal (Hatóság, amelyhez feltehetően nemzetközi védelem iránti kérelemmel fordulnak) ítélet[9] fényében az érintett személyt menedékkérőnek tekintette. Ezt követően az említett bíróság megállapította, hogy a külföldiek jogállásáról szóló törvény 113. cikke (4) bekezdésének 2. pontjában meghatározott okból e személyt őrizetbe kell venni.[10] Tekintettel ugyanis többek között arra, hogy MA jogellenesen lépett be Litvániába, és hogy saját állítása szerint Németország volt a célállomása, megalapozottan feltételezhető volt, hogy ha nem veszik őrizetbe, akkor megszökik, hogy elkerülje a harmadik országba való visszaszállítását vagy Litvániából való kiutasítását.

24. Így az elsőfokú bíróság 2021. november 20-i határozatával elrendelte, hogy MA-t a litvániai jogállásáról szóló döntés meghozataláig, de legfeljebb három hónapig, azaz legkésőbb 2022. február 18-ig az egyik SBGS központban kell őrizetben tartani.

25. Ezt követően MA e határozat ellen fellebbezett nyújtott be a Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas-hoz (legfelsőbb közigazgatási bíróság, Lívánia). Véleménye szerint az elsőfokú bíróság tévesen alkalmazta vele szemben a legsúlyosabb intézkedést, amely aránytalan volt. MA kérte, hogy az őrizetben tartás helyett egy alternatív intézkedést, nevezetesen a VSAT előtti rendszeres megjelenési kötelezettséget alkalmazzák vele szemben.

26. Védekezésében a VSAT kiemelte, hogy MA, miután Fehéroroszországból Litvániába érkezett, nem fordult a nemzeti hatóságokhoz, hanem a lengyel határt jogellenesen átlépve folytatta útját. Ezzel kapcsolatban a kérelmező közölte, hogy fizetett egy másik személynek azért, hogy Lengyelországon keresztül Németországba szállítsa. MA az e szolgálatnál történő meghallgatása során kezdettől fogva kerülte, hogy közvetlenül válaszoljon a neki feltett kérdésekre, és csak homályos válaszokat adott. Az ilyen magatartás nem tekinthető megfelelő együttműködésnek. Így a VSAT fenntartotta, hogy ha az őrizetbe vételt helyettesítő, az érintett személy által kért intézkedést fogadnák el, akkor nagy valószínűséggel még a jogállásáról szóló döntés meghozatala előtt megszökne.

9 2020. június 25-i ítélet (C-36/20 PPU, a továbbiakban: Ministerio Fiscal ítélet, EU:C:2020:495).

10 E rendelkezés értelmében a menedékkérő a menedékjog iránti kérelmének alapjául szolgáló okok meghatározása érdekében (ha az ezen okokra vonatkozó információt nem lehetett megszerezni a menedékkérő őrizetbe vétele nélkül) és akkor is őrizetbe vehető, ha – a külföldiek jogállásáról szóló törvényben említett bizonyos körülményekre tekintettel – okkal feltételezhető, hogy a külföldi megszökhet annak érdekében, hogy elkerülje a külföldi államba való visszaküldését vagy a Litván Köztársaságból való kiutasítását

27. A kérdést előterjesztő bíróság előtti első tárgyaláson MA megismételte a nemzetközi védelem iránti kérelmét, és kijelentette, hogy korábban, 2021. november 20-án nemzetközi védelem iránti írásbeli kérelmet nyújtott be a VSAT egy meg nem határozott tisztviselőjéhez, de nem rendelkezik információval e kérelem vizsgálatának állására vonatkozóan. E szolgálat képviselője ezután rámutatott, hogy MA menedékjog iránti kérelmének nyilvántartásba vételéről azért nem állnak rendelkezésre adatok, mert ezt a kérelmet nem a litván jogszabályoknak megfelelően nyújtotta be. Ugyanez a képviselő azonban azt kérte, hogy e bíróság kötelezze a hatáskörrel rendelkező hatóságot, azaz a migrációs osztályt MA menedékjog iránti kérelmének vizsgálatára.

28. 2022. január 24-én MA nemzetközi védelem iránti írásbeli kérelmet nyújtott be a VSAT-hoz, amelyet ez utóbbi továbbított a migrációs osztálynak. Ugyanezen hónap 27-én ez utóbbi hatóság visszaküldte ezt a kérelmet, arra hivatkozva, hogy egyrészt azt nem a külföldiek jogállásáról szóló törvény 140[12. cikk]e (1) bekezdésének és az eljárásrend 22. és 23. pontjának megfelelően nyújtották be, másrészt pedig nem nyújtották be haladéktalanul.

29. 2022. február 1-jén a kérdést előterjesztő bíróság előtti újabb tárgyaláson a VSAT és MA képviselői egyaránt kérték e bíróságot, hogy kötelezze a migrációs osztályt az érintett személy nemzetközi védelem iránti kérelmének megvizsgálására.

30. Ilyen körülmények között a Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas (legfelsőbb közigazgatási bíróság, Litvánia) először úgy döntött, hogy ideiglenesen rendezi MA helyzetét, és az „őrizetet helyettesítő intézkedést” fogad el, nevezetesen „2022. február 18-ig valamely VSAT-központban vagy más, erre a célra alkalmas létesítményben helyezi el, a mozgásszabadságát pedig az elszállásolásának helye szerinti területre korlátozza”. E bíróság, miután megállapította, hogy MA „nyilvánvalóan nemzetközi védelmet kérelmező személynek minősül”, elrendelte, hogy a migrációs osztály az alapügyben hozott jogerős határozat elfogadásáig e személyt nem küldheti vissza harmadik országba, és nem utasíthatja ki Litvániából. Végül az említett bíróság úgy határozott, hogy az eljárást felfüggeszti, és előzetes döntéshozatal céljából a következő kérdéseket terjeszti a Bíróság elé:

„1) Úgy kell-e értelmezni [az „eljárási” irányelv] 7. cikkének 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 2011/95/EU irányelv[11]] 4. cikkének (1) bekezdésével összefüggésben értelmezett (1) bekezdését, hogy azzal ellentétes a jelen ügyben alkalmazandó szabályozáshoz hasonló olyan nemzeti jogi szabályozás, amely hadiállapot kinyilvánítása, rendkívüli állapot vagy szükségállapot külföldiek tömeges beáramlása miatti kihirdetése esetén főszabály szerint nem teszi lehetővé, hogy a valamely tagállam területére jogellenesen belépő és ott jogellenesen tartózkodó külföldi nemzetközi védelem iránti kérelmet nyújtson be?

2) Az első kérdésre adandó igenlő válasz esetén: úgy kell-e értelmezni a [„befogadási” irányelv] 8. cikkének (2) és (3) bekezdését, hogy azzal ellentétes az olyan nemzeti jogi szabályozás, amelynek értelmében hadiállapot kinyilvánítása, rendkívüli állapot, vagy szükségállapot külföldiek tömeges beáramlása miatti kihirdetése esetén a menedékkérőt pusztán már azért is őrizetbe lehet venni, mert a Litván Köztársaság területére a Litván Köztársaság államhatárának jogellenes átlépésével lépett be?”

[11] 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.).

IV. A Bíróság előtti eljárás

31. A 2022. február 2-án kelt előzetes döntéshozatal iránti kérelmet 2022. február 4-én nyújtották be a Bíróság Hivatalához.

32. A kérdést előterjesztő bíróság emellett a Bíróság eljárási szabályzatának 107. cikke alapján kérte a jelen előzetes döntéshozatal iránti kérelem sürgősségi eljárásban történő elbírálását.

33. E kérelmének alátámasztására e bíróság rámutatott, hogy MA-t 2021. november 17-től 2022. február 2-ig tartották őrizetben, és hogy ezen utóbbi időponttól 2022. február 18-ig olyan intézkedésnek vetették alá, amelynek értelmében „valamely VSAT-központban vagy más, erre a célra alkalmas létesítményben helyez[ték] el, a mozgásszabadságát pedig az elszállásolásának helye szerinti területre korlátoz[ták]” [12].

34. 2022. február 21-én a Bíróság első tanácsa úgy határozott, hogy MA 2022. február 18. utáni helyzetére vonatkozóan felvilágosításkérést intéz a kérdést előterjesztő bírósághoz. Válaszában e bíróság tisztázta, hogy az érintett személlyel szemben egy újabb VSAT-központban való elhelyezésre, és annak elhagyására vonatkozó tilalomra vonatkozó intézkedést rendeltek el, amely a 2022. február 11-től a litvániai jogállására vonatkozó döntés meghozataláig, de legfeljebb három hónapig, azaz legkésőbb 2022. május 11-ig terjedő időszakra szólt.

35. E válaszra tekintettel a Bíróság első tanácsa 2022. március 3-án úgy határozott, hogy helyt ad a kérdést előterjesztő bíróság azon kérelmének, hogy a jelen előzetes döntéshozatal iránti kérelmet sürgősségi eljárás keretében bírálja el.

36. MA, a litván kormány és az Európai Bizottság írásbeli észrevételeket nyújtott be a Bírósághoz. A 2022. április 7-i meghallgatáson e kormány és a Bizottság is képviseltette magát.

V. Elemzés

37. Az alapügyben a kérdést előterjesztő bíróságnak egy őrizetbe vételi intézkedés jogszerűségéről és megalapozottságáról kell döntenie. Ezen intézkedést a Fehéroroszországból jogellenesen Litvániába [13] belépő harmadik országbeli állampolgár MA-val szemben hozták meg.

38. Ahhoz, hogy az említett intézkedést elbírálhassa, e bíróságnak *először* azt kell megállapítania, hogy az érintett állampolgár a nemzetközi védelmet kérelmezőkre alkalmazandó szabályok – köztük a nemzetközi védelmet kérelmezőknek az őrizetbe vétellel kapcsolatban nyújtandó. az „eljárási” és a „befogadási” irányelvekben harmonizált garanciák – hatálya alá tartozik-e.

39. Ezzel összefüggésben e bíróságban a litván jog egyik rendelkezésének, nevezetesen a külföldiek jogállásáról szóló törvény 140[12. cikk]ének az uniós joggal való összeegyeztethetőségével kapcsolatban merült fel kérdés. Amint arra bevezetésképpen rámutattam, e rendelkezés sajátossága, hogy csak a „hadiállapot” kinyilvánítása vagy „rendkívüli állapot” kihirdetése, illetve a „nemzeti szintű szükségállapot külföldiek tömeges beáramlása” miatti országos kihirdetése esetén alkalmazandó, olyan helyzetekben, amelyekben különböző intézkedésekkel ideiglenesen felfüggesztik vagy

[12] Lásd: a jelen indítvány 24. és 30. pontja.

[13] E kifejezéssel arra utalok, hogy MA anélkül lépte át a Litvánia és Fehéroroszország közötti határt, hogy megfelelt volna a Schengeni határellenőrzési kódex 6. cikkének (1) bekezdésében felsorolt beutazási feltételeknek. Ezenkívül úgy tűnik, hogy az érintett személy e kódex 5. cikkének (3) bekezdése értelmében „jogellenesen”, vagyis a megnyitott határátkelőhelyeken kívüli vagy azok hivatalos nyitvatartási idején kívüli lépte át a határt (lásd: a jelen indítvány 20. és 22. pontja).

korlátozzák az általánosan alkalmazott jogszabályokat annak érdekében, hogy a litván állam a szóban forgó „rendkívüli körülmények” között meg tudja védeni a közrendet és a belső biztonságot. A jelen ügyben a „rendkívüli állapotot”, és a „szükségállapotot” a tárgyidőszakban a migránsoknak a Fehéroroszországgal közös határon való „tömeges beáramlásának” kezelése érdekében hirdették ki Litvániában.

40. Ilyen körülmények között a külföldiek jogállásáról szóló törvény $140^{12.\ \text{cikk}}$e felváltotta a harmadik országok állampolgárainak a litvániai nemzetközi védelem megadására irányuló eljárásokhoz való hozzáférésére vonatkozó általános jogi szabályokat, és ezáltal e szabályokat megszigorították. Azzal ellentétben ugyanis, amit a litván jog „rendes körülmények között” lehetővé tesz, ez a cikk lényegében úgy rendelkezik, hogy a harmadik országbeli állampolgár– miután jogellenesen lépett be Litvánia területére –, főszabály szerint nem nyújthat be érvényes menedékjog iránti kérelmet ebben az államban, akkor sem, ha – amint a jelen ügyben MA –többször kifejezte e védelem megszerzésére irányuló szándékát.

41. Márpedig a kérdést előterjesztő bíróság kétségét fejezi ki aziránt, hogy ez összhangban lenne az uniós joggal. Így *első kérdésével* annak pontosítását kéri a Bíróságtól, hogy az „eljárási” irányelv szabályaival[14] ellentétes-e az ilyen következményekkel járó nemzeti rendelkezés.

42. Ha ez így van, és az olyan harmadik országbeli állampolgár, mint MA, – tekintettel a nemzetközi védelem megszerzésére irányuló szándékára – a menedékkérőkre alkalmazandó szabályok hatálya alá tartozik, a kérdést előterjesztő bíróságnak *második lépésként* az „eljárási” és a „befogadási” irányelvekben erre vonatkozóan előírt garanciák figyelembevételével meg kell vizsgálnia az e személlyel szemben elrendelt őrizetbe vételi intézkedést.

43. Ebben az összefüggésben a bíróság azt kérdezi, hogy összeegyeztethető-e ezekkel az irányelvekkel a külföldiek jogállásáról szóló törvény egy másik rendelkezése, nevezetesen a $140^{17.\ \text{cikk}}$ (2) bekezdése. Ez a rendelkezés szintén a fent említett „rendkívüli állapot” és a „szükségállapot” kihirdetése miatt alkalmazandó Litvániában. Ilyen körülmények között az említett rendelkezés kiegészítette a nemzetközi védelmet kérelmezők őrizetbe vételére vonatkozó általános szabályokat,[15] és szintén szigorította a Litvániába jogellenesen belépőkkel szembeni bánásmódot.

44. Ugyanis, míg a Litvániában menedékjogot kérő harmadik országbeli állampolgár „rendes” körülmények között nem vehető őrizetbe kizárólag azon az alapon, hogy jogellenesen lépte át az adott állam határát, „rendkívüli” helyzetben a külföldiek jogállásáról szóló törvény $140^{17.\ \text{cikk}}$ének 2. pontja ezt lehetővé teszi.

45. Márpedig a bíróság szerint kétséges, hogy ez összeegyeztethető lenne az uniós joggal. Ezért *második kérdésével* a Bíróság annak pontosítását kéri a Bíróságtól, hogy ellentétes-e az ilyen nemzeti rendelkezés a „befogadási” irányelv szabályaival.

46. Elemzésemet, annak érdekében, hogy a lehető leginformatívabb legyen, két részre osztom. *Egyfelől* kifejtem, hogy az olyan rendelkezések, mint a külföldiek jogállásáról szóló törvény $140^{12.\ \text{cikk}}$e és $140^{17.\ \text{cikk}}$ének (2) bekezdése, miért nem egyeztethetőek össze az „eljárási” és a „befogadási” irányelvvel, függetlenül attól, hogy ezek a rendelkezések csak „rendkívüli

[14] Bár a kérdést előterjesztő bíróság az első kérdésében a 2011/95 irányelv 4. cikkének (1) bekezdésére hivatkozott, ez a cikk a nemzetközi védelem iránti kérelmet alátámasztó elemekkel foglalkozik, és ezért nem ad választ az előterjesztett kérdésre. Ezzel szemben, amint azt alább részletezni fogom, e tekintetben az „eljárási” irányelv különböző rendelkezései relevánsak.

[15] Amelyekről többek között a külföldiek jogállásáról szóló törvény 113. cikkének (4) bekezdése rendelkezik.

körülmények” esetén alkalmazandók, és e körülmények kezelésére szolgálnak (B. és C. szakasz). *Másfelől* megvizsgálom, hogy az elsődleges uniós jog alapján a tagállamok, ha ilyen körülményekkel szembesülnek, a közrend és a belső biztonság védelme érdekében jogosultak-e, és ha igen, milyen mértékben, eltérni ezektől az irányelvektől (D. szakasz). Mindezeket megelőzően az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések elfogadhatóságával foglalkozom (A. szakasz).

A. Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések elfogadhatóságáról

47. Jóllehet a litván kormány formálisan nem hivatkozott az elfogadhatatlanságra, két olyan érvet is felhozott, amely erre irányul.

48. *Először is* e kormány arra célzott, hogy a második kérdés eleve irreleváns az alapügy eldöntése szempontjából, mivel az elsőfokú bíróság nem a külföldiek jogállásáról szóló törvény 140[17. cikk]ének (2) bekezdése alapján, hanem az említett törvény 113. cikke (4) bekezdésének (2) bekezdése alapján, a szökés veszélyére tekintettel rendelte el MA őrizetbe vételét. [16]

49. Véleményem szerint a második kérdés ezzel ellenkezőleg igenis jelentőséggel bír az alapügy eldöntése szempontjából. A kérdést előterjesztő bíróság ugyanis kifejtette, hogy az MA őrizetbe vételéről szóló eredeti határozat jogszerűségéről és megalapozottságáról kellett dönteni. Ezért nemcsak azt kell vizsgálni, hogy e határozatnak volt-e jogalapja, hanem azt is, hogy helyénvaló volt-e. Ebben a kontextusban az, hogy az elsőfokú bíróság az érintett személy szökésének veszélyére hivatkozott, úgy tűnik, nem akadályozza meg a kérdést előterjesztő bíróságot abban, hogy figyelembe vegyen más, e határozat igazolására alkalmas jogi indokokat is. E bíróság egyébként azt is hangsúlyozta, hogy az erre a kérdésre adott válasz lehetővé teszi számára, hogy „egyértelmű és világos határozatot hozzon [MA] őrizetbe vételének pontos okáról, vagy az őrizetet helyettesítő intézkedés elfogadásáról”.

50. *Másodszor*, a litván kormány arra célzott, hogy a továbbiakban egyáltalán nincs szükség az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések megválaszolására. Az első kérdéssel kapcsolatban ugyanis e kormány a tárgyaláson rámutatott, hogy 2022. március 18-án a migrációs osztály nyilvántartásba vette MA nemzetközi védelem iránti kérelmét, amelynek megalapozottságát jelenleg vizsgálja. A második kérdésre vonatkozóan az említett kormány kiemelte, hogy MA jelenleg már nincs őrizetben, mivel az elsőfokú bíróság által 2021. november 20-án elrendelt őrizetbe vételt 2022. február 2-án felváltotta egy „őrizetet helyettesítő intézkedés”, amelyet 2022. május 11-ig meghosszabbítottak. [17]

51. Véleményem szerint a feltett kérdésekre még mindig választ kell adni.

52. Ezzel összefüggésben az előzetes döntéshozatal iránti kérelmet úgy értelmezem, hogy a nemzeti bíróságnak az MA-val szemben eredetileg elrendelt őrizetbe vételi intézkedés elbírálásához többek között az intézkedés elrendelésének időpontját kell figyelembe vennie. Következésképpen *egyfelől*, még ha feltételeznénk is, hogy az érdekelt nemzetközi védelem iránti kérelmét 2022. március 18-án végül nyilvántartásba vették – amit egyébként a kérdést előterjesztő bíróság nem erősített meg –, az alapügy tárgyát képező jogvita továbbra is fennállna, és az első kérdés továbbra is releváns lenne annak eldöntése szempontjából. Továbbra is kérdéses lenne ugyanis, hogy MA-t 2021. november 20-tól, attól az időponttól kezdve, amikor a vitatott

16 Lásd: a jelen indítvány 23. pontja.

17 Lásd: a jelen indítvány 30. és 34. pontja.

intézkedést elrendelték, és amikor első alkalommal ki is fejezte a nemzetközi védelem igénybevételére irányuló szándékát, a menedékkérőkre alkalmazandó szabályok – köztük az őrizetre vonatkozó szabályok – hatálya alá tartozónak kellett volna-e tekinteni.[18]

53. *Másfelől* az a tény, hogy az MA-val szemben eredetileg elrendelt őrizetbe vételi intézkedést később egy „őrizetet helyettesítő" intézkedés váltotta fel, ugyanezen okból nem kérdőjelezi meg a második kérdés relevanciáját. Továbbá az a körülmény, hogy az első intézkedést később hatályon kívül helyezték, nem szüntette meg a már kifejtett hatását. MA-t legalább a 2021. november 20. és 2022. február 2. közötti időtartamra megfosztották szabadságától. Ezért e személynek továbbra is érdekében áll, hogy az intézkedés esetleges jogellenességét bírói úton megállapítsák. Az ilyen megállapítás jövőbeli kártérítési igény alapjául szolgálhat.[19]

B. A nemzetközi védelem megadására irányuló eljáráshoz való, az „eljárási" irányelvnek megfelelő hozzáférésről (az első kérdés első része)

54. Amint arra már rámutattam, a külföldiek jogállásáról szóló törvény 140[12. cikk]e a nemzetközi védelem iránti kérelmek litvániai benyújtására vonatkozóan „rendkívüli" szabályokat ír elő, amelyeket a fent említett „tömeges beáramlásra" válaszul vezettek be. Elemzésemnek ebben a szakaszában helyénvalónak tűnik e rendelkezések működésének és következményeinek részletezése.

55. E rendelkezés értelmében a harmadik ország állampolgára ilyen kérelmet 1) a határátkelőhelyeken vagy tranzitzónákban a VSAT-nál; vagy 2) *a Litván Köztársaságba történő jogszerű belépés esetén* a Litván Köztársaság területén, a migrációs osztálynál; 3) külföldön ezen állam diplomáciai vagy konzuli képviseleténél nyújthat be.

56. A litván jog szerint az ilyen kérelem csak akkor tekinthető érvényesen benyújtottnak, ha e benyújtásra az említett rendelkezésben meghatározott eljárásnak megfelelően került sor.[20] Ebben az esetben az érintett állampolgár tehát – a külföldiek jogállásáról szóló törvény 2. cikkének (20) bekezdésében szereplő fogalommeghatározásnak megfelelően[21] – menedékkérőnek minősül, és élvezi az e jogálláshoz kapcsolódó jogokat és garanciákat.[22]

57. Ha ezzel ellentétben valamely harmadik országbeli állampolgár nem felel meg ezeknek a feltételeknek, a kérelmének az elbírálását a külföldiek jogállásáról szóló törvény 140[12. cikk]ének (2) bekezdése értelmében, hacsak az kivétel tárgyát nem képezi,[23] megtagadják, és azt visszaküldik az érintett személynek.[24]

58. A fentiekből következik, hogy a gyakorlatban azok a harmadik országbeli állampolgárok, akik nem teljesítik a schengeni térségbe való belépés feltételeit, csak külföldről, vagy Litvánia határán kérhetnek érvényes menedékjogot ez utóbbi államban. Ezek az állampolgárok – egyetlen kivételtől

18 Lásd: a jelen indítvány 23. pontja.

19 Ezen túlmenően MA azt állítja, hogy a vele szemben alkalmazott „őrizetet helyettesítő" intézkedés *de facto* őrizetnek minősül. A második kérdés ezen intézkedés vonatkozásában is releváns marad (lásd: a jelen indítvány 84–88. pontja).

20 Lásd még: az eljárásrend 22. pontjának első mondata.

21 Lásd: a jelen indítvány 13. pontja.

22 Lásd még: az eljárásrend 22. pontjának harmadik mondata.

23 E kivétel a jelen indítvány 78. pontjában kerül elemzésre.

24 Lásd még: az eljárásrend 23. pontja.

eltekintve – nem tartózkodhatnak Litvánia területén azt követően, hogy jogellenesen léptek be oda. Ha megpróbálják ezt megtenni, kérelmüket a nemzeti hatóságok főszabály szerint nem veszik figyelembe, és ezért nem tekintik őket menedékkérőknek.

59. A jelen esetben úgy tűnik, hogy MA – azt követően, hogy jogellenesen lépett be az országba [25] – négy alkalommal próbált nemzetközi védelmet kérni Litvániában. Legalább egy írásbeli kérelmét továbbították a hatáskörrel rendelkező litván hatósághoz, azaz a migrációs osztályhoz, amely megtagadta a kérelem elbírálását azzal az indokkal, hogy azt nem a külföldiek jogállásáról szóló törvény 140[12. cikk]ének (1) bekezdésében előírt módon nyújtották be. [26] A kérdést előterjesztő bíróság szerint a külföldiek jogállásáról szóló törvény 2. cikkének 20. pontja értelmében MA ezért nem tekinthető menedékkérőnek. [27]

60. Márpedig MA-hoz és a Bizottsághoz hasonlóan én is úgy vélem, hogy a nemzetközi védelem megadására irányuló eljáráshoz való hozzáférés e szabályai és következményei nem egyeztethetők össze az „eljárási” irányelv szabályaival.

61. E tekintetben *először is* emlékeztetni kell arra, hogy a Bíróság állandó ítélkezési gyakorlata szerint ezen irányelv 7. cikkének az említett irányelv 3. cikke (1) bekezdésével együttesen értelmezett (1) bekezdése értelmében minden harmadik országbeli állampolgár vagy hontalan személy [28] jogosult arra, hogy valamely tagállam területén nemzetközi védelem iránti kérelmet terjesszen elő. Ez az Európai Unió Alapjogi Chartájának (a továbbiakban: Charta) [29] 18. cikkében garantált menedékjog pontosítása.

62. Szintén ezen ítélkezési gyakorlat szerint az ilyen állampolgár a fent említett rendelkezések értelmében nemcsak a tagállamok határain vagy tranzitzónáiban, hanem az adott állam területén belül is gyakorolhatja a menedékjog iránti kérelem benyújtásához való jogát, még akkor is, ha jogellenesen tartózkodik ott. [30] Ugyanez vonatkozik analógia útján arra az esetre is, ha az állampolgár jogellenesen lépett be a területre.

63. Az „eljárási” irányelv egyéb rendelkezéseinek értelmezése megerősíti ezt az értelmezést. Egyfelől az, hogy egy harmadik országbeli állampolgár jogellenesen lépett be a fogadó tagállam területére vagy jogellenesen hosszabbította meg ott tartózkodását, nem tartozik az irányelv 33. cikkének (2) bekezdésében kimerítően felsorolt, a menedékjog iránti kérelmek elfogadhatóságát kizáró okok közé. Másfelől az irányelv 31. cikke (8) bekezdésének h) pontja – amint azt később kifejtem [31] – felhatalmazza a nemzeti hatóságokat arra, hogy bizonyos

25 Lásd: a jelen indítvány 23. és 27–28. pontja.

26 Ez az elutasítás azon a tényen is alapult, hogy MA az országhatár jogellenes átlépése után nem folyamodott lehető legrövidebb időn belül nemzetközi védelemért. Ezt a szempontot a jelen indítvány 33. lábjegyzete tárgyalja.

27 Az elemzés érdekében egyszerűsítést alkalmazok. A valóságban MA jogi státuszának kérdése nemzeti szinten is zavaros helyzethez vezet. Az elsőfokú bíróság és a kérdést előterjesztő bíróság menedékkérőnek tekinti őt (lásd: a jelen indítvány 23. és 30. pontja). Maga a VSAT kezdetben megtagadta a kérelem elfogadását, majd végül arra kérte e bíróságot, hogy utasítsa a migrációs osztályt annak megvizsgálására (lásd: a 27. pont) – úgy tűnik ezzel a 78. pontban megvitatott mérlegelési jogkörét gyakorolta –; végül, annak ellenére, hogy az említett osztály visszaküldte MA kérelmét (lásd: a 28. pont), úgy döntött, hogy megvizsgálja ezt a kérelmet (lásd: az 51. pont). Nyilvánvaló, hogy nem mindegyik hatóság értelmezte egyformán a nemzeti vagy az uniós jogot.

28 Az egyszerűség kedvéért a jelen indítvány hátralévő részében csak a harmadik országok állampolgáraira fogok hivatkozni.

29 Lásd többek között: 2021. november 16-i Bizottság kontra Magyarország (A menedékkérőknek nyújtott támogatás bűncselekménnyé nyilvánítása) ítélet (C-821/19, EU:C:2021:930, 132. és 136. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

30 Lásd különösen: 2021. november 16-i Bizottság kontra Magyarország (A menedékkérőknek nyújtott támogatás bűncselekménnyé nyilvánítása) ítélet (C-821/19, EU:C:2021:930, 136. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

31 Lásd: a jelen indítvány 128. pontja.

esetekben[32] az ilyen körülmények között benyújtott kérelmet gyorsított eljárásban és meghatározott eljárás szerint vizsgálják meg, ami szükségszerűen azt jelenti, hogy a kérelmet vizsgálatra is el kell fogadniuk.

64. *Másodszor* emlékeztetek arra, hogy annak érdekében, hogy a harmadik országbeli állampolgárok gyakorolhassák a menedékjog iránti kérelem benyújtásához való jogukat, a tagállamok kötelesek részükre biztosítani a területükön az e védelem iránti eljáráshoz való hatékony, könnyű és gyors hozzáférést

65. E tekintetben az „eljárási" irányelv 6. cikkének (1)–(4) bekezdése különbséget tesz *egyfelől* a menedékjog harmadik országbeli állampolgár általi „kérelmezése", *másfelől* az ilyen kérelem „benyújtása" között. Az uniós jogalkotó ezzel egyértelműen különbséget kívánt tenni két szakasz között, nevezetesen egyrészt a nemzetközi védelem igénybevételére irányuló szándékának az ilyen állampolgár általi informális kinyilvánítása, és másrészt az erre irányuló kérelem alakszerű benyújtása között.

66. Ami az *első szakaszt* illeti, e cikk (1) bekezdéséből következik, hogy a harmadik országbeli állampolgár akkor „kérelmezi" a nemzetközi védelmet, ha „a nemzeti jog alapján az ilyen kérelmek nyilvántartásba vételére hatáskörrel rendelkező hatóságok" vagy bármely „egyéb hatóság" előtt – amellyel utazása során kapcsolatba kerülhet, „mint például a rendőrség, a határőrség, a bevándorlási hivatal és a fogdák személyzete" – előtt valamilyen módon kinyilvánítja, hogy ilyen védelemben kíván részesülni.[33]

67. Ezzel kapcsolatban hangsúlyozom, hogy a jelen indítvány 62. pontjában foglalt okfejtésekkel összhangban az harmadik országbeli állampolgár, mint MA, aki jogellenesen lépett be valamely tagállam területére, és/vagy tartózkodik ott, adott esetben az úgynevezett „visszatérési" irányelv alapján elrendelt kitoloncolási eljárás keretében végrehajtott őrizet alatt is „kérelmezheti" a nemzetközi védelmet.[34] Amint arra az előző pontban rámutattam, ez a rendelkezés azon „egyéb hatóságok" között, amelyek előtt az ilyen állampolgár jogszerűen kifejezheti, hogy élni kíván e védelemmel, kifejezetten megemlíti a „fogdák személyzetét". A Bíróság továbbá már megállapította, hogy a harmadik országbeli állampolgár azon bíróságnál is kérelmezheti a menedékjogot, amelynek az ezen állampolgár őrizete jogszerűségét el kell bírálnia, és amelyet szintén ilyen „egyéb hatóságnak" kell tekinteni.[35]

68. Ha egy harmadik ország állampolgára, mint amilyen MA, kinyilvánítja a nemzetközi védelem igénybevételére irányuló szándékát olyan „hatóságok" felé, mint a VSAT és az elsőfokú bíróság, e hatóságok nem hagyhatják figyelmen kívül ezt a tényt a nemzeti jog által a menedékjog iránti

[32] Nevezetesen akkor, ha az érintett személy anélkül, hogy erre alapos oka lett volna, elmulasztotta a hatóságoknál való jelentkezést vagy a határátlépés körülményeire is tekintettel nem folyamodott nemzetközi védelemért a lehető legrövidebb időn belül. Így, noha a migrációs osztály által megállapítottakkal (lásd: a jelen indítvány 28. pontja) ellentétben e körülmények nem foszthatják meg az érintett személyt attól a jogától, hogy menedékjog iránti kérelmet nyújtson be (a késedelmesen előterjesztett kérelmek elfogadhatóságára vonatkozóan lásd: az „eljárási" irányelv 10. cikkének (1) bekezdése), mégis kihathatnak a nemzeti hatóságok által a kérelem tárgyában végzett vizsgálat módjára (lásd továbbá a jelen indítvány 129. pontját).

[33] Lásd: az „eljárási" irányelv (27) preambulumbekezdése; 2020. december 17-i, Bizottság kontra Magyarország (A nemzetközi védelmet kérelmezők befogadása) ítélet (C-808/18, EU:C:2020:1029, 97. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

[34] 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 (HL 2008. L 348., 98. o.; a továbbiakban: „visszatérési" irányelv). Az a harmadik országbeli állampolgár ugyanis, aki jogellenesen lép be egy tagállam területére, és nem rendelkezik tartózkodási engedéllyel, ezen irányelv értelmében „jogellenesen tartózkodik" ott. Ezért főszabály szerint az említett irányelv alapján kitoloncolási eljárás alá kell őt vonni.

[35] Lásd: Ministerio Fiscal ítélet (59–68. pont). Ezt az elsőfokú bíróság a jelen ügyben megfelelően megállapította (lásd: a jelen indítvány 23. pontja).

kérelem benyújtására – azaz, amint arra emlékezhetünk, az alakszerű előterjesztésére – előírt eljárások be nem tartására hivatkozva. Éppen ellenkezőleg, ebből bizonyos következtetéseket kell levonniuk.

69. *Először is*, a nemzeti hatóságoknak az „eljárási” irányelv 2. cikkének c) pontja és a „befogadási” irányelv 2. cikkének b) pontja értelmében [36] ezen állampolgárt a „kérelmezés” időpontjától kezdve „kérelmezőnek” kell tekinteniük, és biztosítaniuk kell e személy részére az említett irányelvekben előírt, e jogálláshoz kapcsolódó jogokat és garanciákat. [37] Különösen addig, amíg az említett kérelemről első fokon nem születik határozat, az említett állampolgárt – még ha jogellenesen lépett is be a fogadó tagállam területére vagy hosszabbította is meg az e tagállamban való tartózkodását – nem vagy már nem lehet úgy tekinteni, hogy jogellenesen tartózkodik e területen, és ezért a jogellenes migránsokra vonatkozó szabályok, köztük a „visszatérési” irányelv hatálya alá tartozik. Az „eljárási” irányelv 9. cikkének (1) bekezdése ugyanis feljogosítja arra, hogy ezen időszak alatt az adott államban maradhasson. [38] Ezen túlmenően az őrizetbe vételének – vagy adott esetben az őrizetnek – meg kell felelnie az „eljárási” és a „befogadási” irányelvekben megállapított szabályoknak.

70. Ebből az következik, hogy – azzal ellentétben, amit a jelen ügyben a külföldiek jogállásáról szóló törvény 2. cikkének (20) bekezdése előírni látszik – a nemzeti hatóságok nem kezelhetik formalista megközelítéssel az említett jogállást, és nem korlátozhatják a jogok és garanciák biztosítását azokra a személyekre, akik a nemzeti jogban előírt módon nyújtották be kérelmüket; ellenkező esetben ugyanezen jogokat és garanciákat jelentős mértékben megfosztanák hatékony érvényesülésüktől.

71. *Ezt követően*, annak biztosítása érdekében, hogy az érintett harmadik országbeli állampolgár ténylegesen részesüljön az „eljárási” és a „befogadási” irányelvekben előírt garanciákból és jogokból, a nemzeti hatóságok kötelesek ez előbbi irányelv 6. cikkének (1) bekezdésében meghatározott rövid időn belül [39] az érintett harmadik országbeli állampolgárt a vonatkozó adatbázisokban „kérelmezőként” nyilvántartásba venni. [40]

72. *Végül*, az „eljárási” irányelv 6. cikkének (2) bekezdésével összhangban az ilyen állampolgárnak tényleges lehetőséget kell biztosítani a kérelme „benyújtására” vagyis – amint arra a jelen indítvány 65. pontjában rámutattam – mielőbbi alakszerű előterjesztésére.

73. Ami a *második szakaszt* illeti, amely a nemzetközi védelem megadására irányuló eljáráshoz való hozzáférés szakaszának végét, és a kérelem tényleges vizsgálatának megkezdését jelenti, [41] az irányelv 6. cikkének (4) bekezdéséből következik, hogy ehhez főszabály szerint az érintett harmadik országbeli állampolgárnak ki kell töltenie az erre a célra rendszeresített formanyomtatványt. Továbbá, e cikk (3) bekezdése értelmében a tagállamok előírhatják, hogy ez a formanyomtatvány személyesen és/vagy valamely kijelölt helyen kerüljön benyújtásra.

36 Ezek a rendelkezések ugyanis a „kérelmezőt” úgy határozzák meg, mint „olyan harmadik országbeli állampolgár vagy hontalan személy, aki nemzetközi védelem iránti kérelmet nyújtott be, amelynek tárgyában még nem hoztak jogerős határozatot”.

37 Lásd: az „eljárási” irányelv (27) preambulumbekezdése; 2020. december 17-i, Bizottság kontra Magyarország (A nemzetközi védelmet kérelmezők befogadása) ítélet (C-808/18, EU:C:2020:1029, 100. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

38 Lásd: a „visszatérési” irányelv (9) preambulumbekezdése; a Ministerio Fiscal ítélet (99. pont).

39 Ez a rendelkezés főszabály szerint arra kötelezi a tagállamokat, hogy a kérelmet legkésőbb három vagy hat munkanappal a „kérelmezést” követően nyilvántartásba vegyék, attól függően, hogy a kérelemmel a nemzeti jog szerint a nyilvántartásba vételre illetékes hatósághoz vagy „egyéb hatósághoz” folyamodtak-e.

40 Lásd: az „eljárási” irányelv (27) preambulumbekezdése.

41 Lásd: az „eljárási” irányelv 31. cikkének (3) bekezdése; 2021. november 16-i Bizottság kontra Magyarország (A menedékkérőknek nyújtott támogatás bűncselekménnyé nyilvánítása) ítélet (C-821/19, EU:C:2021:930, 81. pont).

74. A Litván Köztársaság ezért – amint azt a litván kormány állítja – főszabály szerint a nemzeti jogában előírhatott olyan rendelkezést, mint a külföldiek jogállásáról szóló törvény 140[12. cikk]ének (1) bekezdése, amely előírja, hogy a harmadik országbeli állampolgárok a menedékjog iránti kérelmüket meghatározott helyeken és kijelölt hatóságoknál nyújtsák be.

75. Mindazonáltal a tagállamok nem élhetnek az „eljárási” irányelv 6. cikkének (3) bekezdése szerint rendelkezésükre álló lehetőséggel oly módon, amely a gyakorlatban meggátolja ezen állampolgárokat, vagy akár csak egy részüket abban, hogy kérelmüket „mielőbb” benyújtsák, és még kevésbé élhetnek azzal oly módon, amely teljes mértékben kizárja ezt. Ellenkező esetben sérülne ezen irányelv azon célkitűzése, hogy biztosítsa az ilyen védelem megadására irányuló eljáráshoz való hatékony, könnyű és gyors hozzáférést, és súlyosan sérülne a menedékjog iránti kérelem benyújtásához való jog hatékony érvényesülése, amelyet ezen irányelv 7. cikkének (1) bekezdése minden harmadik országbeli állampolgár számára elismer.[42]

76. Márpedig, amint arra MA és a Bizottság hivatkozik, a külföldiek jogállásáról szóló törvény 140[12. cikk]ének (1) bekezdése e tekintetben problematikusnak tűnik. A kérdést előterjesztő bíróság értelmezése szerint ugyanis az olyan állampolgárnak, mint MA, aki jogellenesen lépett be Litvániába és ott őrizetben van, nincs tényleges lehetősége arra, hogy az említett rendelkezésben meghatározott eljárásnak megfelelően kérelmet nyújtson be: egyfelől főszabály szerint nem jogosult erre Litvánia területén belül, másfelől nem utazhat e célból Litvánia határára, tranzitzónába, vagy Litvánia külföldi nagykövetségére, illetve konzulátusára.

77. Ezzel kapcsolatban – a jelen indítvány 75. pontjában már kifejtetteken túlmenően – hangsúlyozom, hogy a nemzetközi védelmet kérelmező személy őrizetbe vétele – feltéve, hogy az megfelel az „eljárási” és a „befogadási” irányelvben megállapított szabályoknak – az „eljárási” irányelv 6. cikkének (2) bekezdése értelmében nem akadályozhatja meg az érintett személyt abban, hogy benyújtsa a kérelmét, és ily módon gyakorolja a menedékjog iránti kérelem benyújtásához való jogát.[43] Épp ellenkezőleg, az irányelv különböző garanciákat ír elő annak érdekében, hogy a fogdákban megkönnyítse az ilyen védelem nyújtására irányuló eljáráshoz való hozzáférést.[44] Amint arra a tárgyaláson a Bizottság hivatkozott, az e cikk (3) bekezdése alapján a kérelmek benyújtására vonatkozóan a tagállamok által megválasztott szabályoknak tehát lehetővé kell tenniük az ilyen helyzetben lévő kérelmező számára, hogy kérelmét benyújthassa.

78. A litván kormány állításával ellentétben e tekintetben nem elegendő a külföldiek jogállásáról szóló törvény 140[12. cikk]ének (2) bekezdése által a VSAT-ra ruházott mérlegelési jogkör, amellyel – figyelembe véve a Litván Köztársaság határát jogellenesen átlépő harmadik országbeli állampolgár kiszolgáltatottságát vagy más egyéni körülményeket, például a fogdái egyikében alkalmazott őrizetét – kivételesen helyt adhat e személy nemzetközi védelem iránti kérelmének. Az „eljárási” irányelv 6. cikkének (2) bekezdése és 7. cikkének (1) bekezdése értelmében ugyanis

42 Ezzel összefüggésben hangsúlyozom, hogy ha a kérelmező nem nyújtja be a kérelmét, a tagállamok főszabály szerint alkalmazhatják az „eljárási” irányelv 28. cikkét, és úgy tekinthetik, hogy a kérelmező hallgatólagosan lemondott erről.

43 Lásd ugyanebben az értelemben a Miniszteri Bizottság által 2003. április 16-án, a miniszteri megbízottak 837. ülésén elfogadott, REC(2003) 5. számú ajánlás a tagállamok számára a menedékkérők fogva tartására vonatkozó intézkedésekről, 8. pont; EJEB, 1996. június 25., Amuur kontra Franciaország, CE:ECHR:1996:0625JUD001977692, 43. §.

44 Lásd: az „eljárási” irányelv 8. cikkének (1) bekezdése.

az ilyen helyzetben lévő valamennyi harmadik országbeli állampolgárnak – és nem csak néhányuknak –kell lehetőséget biztosítani arra, hogy ilyen védelemért folyamodhasson, és e célból kérelmét mielőbb benyújthassa.[45]

79. *Végezetül* pontosítom, hogy az „eljárási" irányelv nem jogosítja fel a tagállamokat arra, hogy a fentiekben kifejtett kötelezettségektől eltérjenek, ha a Litván Köztársasághoz hasonlóan harmadik országok állampolgárainak „tömeges beáramlásával" szembesülnek a határaikon.

80. Bár ez az irányelv lehetővé teszi a nemzeti hatóságok számára, hogy ilyen körülmények között többek között meghosszabbítsák a menedékjog iránti kérelmek nyilvántartásba vételének[46] és elbírálásának[47] határidejét, nem jogosítja fel őket arra, hogy jogilag vagy ténylegesen megfosszanak bizonyos harmadik országbeli állampolgárokat az e védelem megadására irányuló eljáráshoz való tényleges hozzáféréstől.

81. A fenti megfontolások összességének fényében azt javaslom, hogy a Bíróság az első kérdés első részére úgy válaszoljon, hogy nem egyeztethető össze az „eljárási" irányelv 6. cikkének (1) és (2) bekezdésével és 7. cikkének (1) bekezdésével az olyan nemzeti rendelkezés, amely – kivételes esetektől eltekintve – nem teszi lehetővé harmadik országbeli állampolgárok számára, hogy az adott tagállam területén hozzáférjenek a nemzetközi védelem megadására irányuló eljáráshoz, ha jogellenesen léptek be az adott tagállam területére.

C. A menedékkérők őrizetbe vételének a „befogadási" irányelvben előírt okairól (a második kérdés első része)

82. A fenti elemzésből következik, hogy az olyan, harmadik országbeli állampolgárt, mint MA, attól az időponttól kezdve, hogy menedékjogot „kérelmezett" egy hatóságnál, például a VSAT-nál vagy az elsőfokú bíróságnál, mindaddig, amíg a kérelemről nem születik végleges határozat, az „eljárási" és a „befogadási" irányelvek értelmében vett „kérelmezőnek" kell tekinteni. Ez többek között azt jelenti, hogy csak ezen irányelvek vonatkozó szabályaival összhangban lehet őt őrizetbe venni vagy őrizetben tartani.

83. Most a második kérdés első részét kell megvizsgálni, és meg kell határozni, hogy összeegyeztethető-e az említett irányelvekkel az olyan nemzeti rendelkezés, mint a külföldiek jogállásáról szóló törvény $140^{17.\ \text{cikk}}$ének (2) bekezdése, amely kizárólag azon az alapon, hogy a menedékkérő jogellenesen lépte át a nemzeti határt, lehetővé teszi az őrizetbe vételét (2. szakasz). Úgy vélem, hogy ezt megelőzően pontosítani kell az „őrizet" fogalmát (1. szakasz).

45 A litván kormány arra is hivatkozott, hogy a litván területre jogellenesen belépő harmadik országbeli állampolgár a Ministerio Fiscal ítéletével összhangban menedékjogot kérhet az őrizetbe vételét elrendelő bírótól. Adott esetben a kérelmet nyilvántartásba vétel céljából továbbítják a hatáskörrel rendelkező hatósághoz, ezt követően a kérelmezőnek tényleges lehetősége van a kérelem benyújtására, amit a továbbiakban megvizsgálnak. Egyébként az alapügyben éppen ez történt (lásd: a jelen indítvány 50. pontja). A Bíróság kérdéseire válaszolva e kormány kifejtette, hogy a menedékjog kérelmezésének olyan módjáról van szó, amelyről a külföldiek jogállásáról szóló törvény $140^{12.\ \text{cikk}}$e nem rendelkezik, de nem is tiltja azt. Ezt követően, azon tényen túlmenően, hogy a kérdést előterjesztő bíróság nem ugyanígy értelmezte ezt a cikket, csak annyit állapítanék meg, hogy egy tagállam nem garantálja a nemzetközi védelem megadására irányuló eljáráshoz való hatékony, könnyű és gyors hozzáférést, ha bizonyos állampolgároknak bírósághoz kell fordulniuk e védelem kérelmezése érdekében.

46 Lásd: az „eljárási" irányelv 6. cikkének (5) bekezdése, amely lehetővé teszi e határidőnek 10 munkanapra történő meghosszabbítását.

47 Lásd az „eljárási" irányelv 31. cikke (3) bekezdésének b) pontja, amely ilyen körülmények között lehetővé teszi az általában alkalmazandó hat hónapos határidő legfeljebb kilenc hónappal történő meghosszabbítását.

1. Az „őrizet” fogalmáról

84. Értelmezésem szerint a kérdést előterjesztő bíróság a második kérdést kizárólag az elsőfokú bíróság által a 2021. november 20-i határozatában MA-val szemben kiszabott őrizetbe vételi intézkedés jogszerűségének és megalapozottságának értékelése céljából tette fel.

85. Ezt követően MA a Bíróság előtt azt állította, hogy 2022. február 2-től vele szemben alkalmazott alternatív intézkedés, nevezetesen „valamely VSAT-központban, vagy más, erre a célra alkalmas létesítményben [való elhelyezése], [mozgásszabadságának] pedig az elszállásolásának helye szerinti területre [való korlátozása]”, bár a litván jog szerint az őrizet alternatívájának tekintendő,[48] valójában *de facto* őrizetnek minősül.

86. Ha ez valóban igaz, akkor véleményem szerint ezt a második intézkedést szintén az „eljárási” és „befogadási” irányelvekben az őrizetre vonatkozóan megállapított szabályok alapján kell értékelni. E szabályok alkalmazási köre ugyanis nem attól függ, hogy a nemzeti jog hogyan minősít egy adott intézkedést, hanem attól, hogy ez az intézkedés megfelel-e az „őrizetnek” a második irányelv 2. cikkének h) pontjában szereplő önálló meghatározásának.

87. E tekintetben a Bíróság e meghatározás alapján már megállapította, hogy minden „olyan kényszerítő [intézkedés]”, amely „megfosztja […] a kérelmezőket mozgásszabadságuktól, és elkülöníti őket a népesség többi részétől, továbbá arra kötelezi őket, hogy folyamatosan egy korlátozott és zárt területen tartózkodjanak” „őrizetnek” minősül.[49] A jelen ügyben a kérdést előterjesztő bíróság feladata annak vizsgálata, hogy a „VSAT-központban való elhelyezésre” irányuló intézkedés megfelel-e ezeknek a kritériumoknak.

88. Mindazonáltal célszerűnek tartom néhány hasznos támpontnak az e bíróság részére való megadását. Az e bíróság által adott magyarázatokból lényegében úgy tűnik, hogy az a „terület”, amelyen az érintett személynek állandó jelleggel tartózkodnia kell, a befogadóközpont területére korlátozódik, amelyet engedély nélkül nem hagyhat el; ezt a litván kormány a Bíróság előtti tárgyaláson megerősítette. Ezért e terület „korlátozottnak és zártnak” tűnik. Úgy tűnik továbbá, hogy MA „elkülönült a lakosság többi részétől”, és a külvilággal való kapcsolattartás lehetősége rendkívül korlátozott volt. Az említett bíróság általi vizsgálatra is figyelemmel, a szóban forgó intézkedés tehát úgy tűnik, hogy megfosztja őt a szabad mozgásától, és így az „eljárási” és a „befogadási” irányelv értelmében „őrizetnek” minősül.[50]

48 Lásd e tekintetben: a „befogadási” irányelv 8. cikkének (4) bekezdése.

49 2020. május 14-i Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság ítélet (C-924/19 PPU és C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, 223. pont).

50 Lásd analógia útján: 2020. május 14-i Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság ítélet (C-924/19 PPU és C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, 226. és 227. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat). MA azt is állította, hogy a szóban forgó VSAT-központban az életkörülmények olyanok, hogy azok embertelen vagy megalázó bánásmódot jelentenek, amelyet többek között a Charta 4. cikke és az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló, 1950. november 4-én Rómában aláírt európai egyezmény (kihirdette: az 1993. évi XXXI. törvény; a továbbiakban: EJEE) 3. cikke tilt. A kérdést előterjesztő bíróság feladata az is, hogy ezt a vonatkozó ítélkezési gyakorlat (lásd különösen: 2018. július 25-i Generalstaatsanwaltschaft [Magyarországi fogvatartási körülmények] ítélet [C-220/18 PPU, EU:C:2018:589]) alapján megvizsgálja.

2. A szóban forgó őrizetbe vételi intézkedés vagy intézkedések jogszerűségéről

89. Ezen pontosítást követően emlékeztetni kell arra, hogy az „eljárási” és a „befogadási” irányelvek határozzák meg a nemzeti hatóságok számára a menedékkérők őrizetbe vételére fennálló lehetőség kereteit. E tekintetben ez előbbi irányelv 26. cikkének (1) bekezdéséből következik, hogy az ilyen intézkedés okainak és feltételeinek összhangban kell lenniük ez utóbbi irányelv 8. cikkével.

90. Ez a 8. cikk a (2) bekezdésében hangsúlyozza, hogy a menedékkérők őrizetbe vétele nem a főszabály, hanem a kivétel. E rendelkezés szerint az ilyen kérelmezőt csak akkor lehet őrizetbe venni, ha az egyes esetek egyéni értékelése alapján szükségesnek bizonyul, és kevésbé kényszerítő jellegű alternatív intézkedések alkalmazása nem lenne hatékony. Ezen túlmenően az említett cikk (3) bekezdése kimerítően felsorolja [51] azokat a különböző okokat, amelyekkel az ilyen intézkedés igazolható.

91. Márpedig az őrizetnek a külföldiek jogállásáról szóló törvény 140[17. cikk]ének (2) bekezdésében előírt indoka, nevezetesen a jogellenes határátlépés egészen egyszerűen nem szerepel *ilyen okként* a „befogadási” irányelv 8. cikkének (3) bekezdésében. A litván kormány állításával ellentétben *lényegében* ez a jogalap sem egyezik meg az e rendelkezésben felsorolt indokok egyikével sem.

92. Ezzel összefüggésben e kormány írásbeli észrevételeiben lényegében arra hivatkozott, hogy a külföldiek jogállásáról szóló törvény 140[17. cikk]ének (2) bekezdésében szabályozott indok összhangban van azzal, ami a „befogadási” irányelv 8. cikke (3) bekezdésének e) pontjában szerepel. Emlékeztetek arra, hogy e pont szerint a nemzetközi védelmet kérelmező személyt akkor lehet őrizetbe venni, ha „a nemzetbiztonság vagy a közrend védelme szükségessé teszi”. Márpedig az említett kormány szerint a kérelmező kizárólag az országhatár jogellenes átlépésén alapuló őrizetbe vételének lehetőségét a nemzetbiztonságra vonatkozó követelmények indokolják. Ez ugyanis az egyike azon intézkedéseknek, amelyeket a Litván Köztársaság a Fehéroroszországgal közös határának védelme, pontosabban a migránsok által az e tagállamot jelenleg sújtó „tömeges beáramlás” keretében megvalósított jogellenes határátlépések megfékezése, és ezáltal a belső biztonságnak a területén és az egész schengeni térségben történő biztosítása érdekében hozott.

93. Véleményem szerint az, hogy valamely személy olyan migrációs áramlásban vesz részt, amelyet a tagállam a területe belső biztonságának – a tág értelemben vett „rendfenntartásnak” – a védelme érdekében igyekszik megfékezni, [52] nem indokolhatja e személynek a „befogadási” irányelv 8. cikke (3) bekezdésének e) pontjában meghatározott ok alapján történő őrizetbe vételét.

94. A Bíróság állandó ítélkezési gyakorlata szerint ugyanis a „nemzetbiztonság” vagy a „közrend” e rendelkezés értelmében vett megsértése a szükségesség követelményére tekintettel csak azzal a feltétellel igazolhatja a kérelmezőnek az ezen indok alapján történő őrizetbe vételét, hogy „egyéni magatartása valódi, közvetlen és kellően súlyos fenyegetés fennállását valósítja meg, amely a társadalom valamely alapvető érdekére vagy a tagállam belső vagy külső biztonságára hatással van” – többek között amiatt, hogy e személy veszélyes bűnöző. Ebben az esetben a menedékkérő őrizetbe vétele „alkalmas a nyilvánosságnak attól a veszélytől való megvédésére, amelyet [a] magatartása jelenthet. [53]

51 Lásd többek között: Ministerio Fiscal ítélet (104. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

52 Ezen álláspont vonatkozásában lásd: a jelen indítvány 100. és azt követő pontjai.

53 A 2016. február 15-i N. ítélet (C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, 55. és 67. pont).

95. A 8. cikk (3) bekezdésének e) pontja szerinti őrizetbe vétel tehát az érintett személy veszélyességének értékelését feltételezi, amelynek során nem csak a határ esetleges jogellenes átlépésére vonatkozó tényezőket kell figyelembe venni, mivel az ilyen bűncselekmény önmagában nem minősül az előző pontban említetthez hasonló fenyegetésnek.[54] Ebben az összefüggésben a nemzeti hatóságok még csak nem is *vélelmezhetik*, hogy minden olyan személy veszélyes, aki jogellenesen lépett a területükre.[55] Éppen ellenkezőleg, mielőtt ilyen intézkedést hoznának egy kérelmezővel szemben, olyan egybevágó, objektív és pontos információkkal kell rendelkezniük, amelyek alátámasztják ezt a veszélyességet.[56]

96. A litván kormány a Bíróság előtti tárgyaláson elismerte továbbá, hogy e 8. cikk (3) bekezdésének e) pontja csak az általam leírt konkrét esetre vonatkozik, és a külföldiek jogállásáról szóló törvény $140^{17.\ \text{cikk}}$ének (2) bekezdése valóban túlterjed azon, amit ez a rendelkezés[57] – vagy általában a „befogadási” irányelv – megenged. Ez alkalommal azonban azzal próbálta indokolni ezt a túllépést, hogy ha az őrizetbe vételt kizárólag erre az esetre korlátozzák, az nem elegendő ahhoz, hogy hatékony választ adhasson arra a „tömeges beáramlásra”, amellyel szembesült. Ezzel a tényezővel a jelen indítvány D. szakaszában foglalkozom.

3. Közbenső következtetés

97. A fenti megfontolások fényében azt javaslom, hogy a Bíróság a második kérdés első részére azt a választ adja, hogy a „befogadási” irányelv 8. cikkének (3) bekezdésével nem egyeztethető össze az olyan nemzeti rendelkezés, amely lehetővé teszi a nemzetközi védelmet kérelmező személy kizárólag azon az alapon történő őrizetbe vételét, hogy jogellenesen lépte át az érintett tagállam határát.

D. Az „eljárási” és a „befogadási” irányelvektől való eltérés lehetőségéről (a két kérdés második része)

98. Az előzőekben kifejtettem azokat az indokokat, amelyek miatt véleményem szerint az „eljárási” és „befogadási” irányelvvel nem összeegyeztethetőek az olyan rendelkezések, mint a külföldiek jogállásáról szóló törvény $140^{12.\ \text{cikk}}$e és $140^{17.\ \text{cikk}}$ének (2) bekezdése. Ezt követően az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések második részét kell még megvizsgálni, nevezetesen azt, hogy az alapügyben szereplőhöz hasonló „rendkívüli körülmények” esetén a tagállamok jogosultak-e arra, hogy a közrend és a belső biztonság védelme érdekében az említett rendelkezések végrehajtásával eltérjenek ezektől az irányelvektől.

99. Először is felidézem a jelen ügy hátterét (1. szakasz), ezt követően kitérek arra, hogy az EUMSZ mely rendelkezései adhatnak elméletileg felhatalmazást egy tagállamnak arra, hogy közrendi és belső biztonsági okokból eltérjen az uniós jogtól (2. szakasz), majd pedig arra, hogy milyen feltételek mellett lehetséges az ilyen eltérés (3. szakasz).

54 Lásd analógia útján: 2015. június 11-i Zh. és O. ítélet (C-554/13, EU:C:2015:377, 49., 50., 57. és 61. pont). *A fortiorii* hasonló helyzet áll fenn, ha az érintett személy csak egy másik államba való továbbutazás céljából lépett be jogellenesen a fogadó tagállamba (lásd ezen ítélet 63. pontja).

55 Lásd analógia útján: 2015. június 11-i Zh. és O. ítélet (C-554/13, EU:C:2015:377, 50. pont).

56 Lásd ebben az értelemben: 2020. december 17-i, Bizottság kontra Magyarország (A nemzetközi védelmet kérelmezők befogadása) ítélet (C-808/18, EU:C:2020:1029, 172. pont).

57 Ezt megerősíti az a tény, hogy az említett rendelkezést a litván jogban már a külföldiek jogállásáról szóló törvény 113. cikke (4) bekezdésének 5. pontja is rögzíti.

1. A szóban forgó „rendkívüli körülményekről”

100. Amint azt a jelen indítvány bevezetőjében megállapítottam, a nemzetközi jogrend értelmében az államok „elidegeníthetetlen joggal” rendelkeznek a külföldieknek a területükre való belépésének és tartózkodásának ellenőrzésére.[58] Emellett az olyan tagállamokat, mint Litvánia, amelyek határai részben egybeesnek a schengeni térség külső határaival, az uniós jog értelmében e tekintetben kötelezettségek terhelik. Ezek az államok a Schengeni határellenőrzési kódex értelmében kötelesek „megvédeni” a szóban forgó határokat. Ezért ellenőrzéseket és őrizetet kell végezniük ezeken a határokon,[59] és egyéb intézkedéseket kell hozniuk a jogellenes határátlépések megakadályozása érdekében.[60]

101. Amint azt a Schengeni határellenőrzési kódex (6) preambulumbekezdése jelzi, az e térség külső határain végzett ellenőrzés valamennyi olyan tagállam érdekében létezik, amely a belső határain megszüntette a határellenőrzést. Az többek között hozzájárul a jogellenes bevándorlás elleni küzdelemhez, valamint az említett térség belső biztonságát és közrendjét fenyegető veszélyek elhárításához.

102. Álláspontom szerint a fentiekből az következik, hogy az Unió külső határainak az érintett tagállamok általi védelme a közrend fenntartására és a belső biztonság védelmére vonatkozó hatásköreibe tartozik, nemcsak a saját területükön, hanem a schengeni térség egészében is.

103. Ebben az összefüggésben, amint arra a Bíróság előtt a litván kormány hivatkozott, a migránsok „tömeges beáramlása”, amellyel Litvánia a Fehéroroszországgal közös határán szembesül, kétségtelenül kritikus helyzetet jelent. Ez a „beáramlás” a litván határon folytatott jogellenes határátlépések számának drasztikus növekedéséhez vezetett.[61] E folyamat geopolitikai környezetét sem szabad figyelmen kívül hagyni. Az Unió intézményei, beleértve az Európai Parlamentet, az Európai Tanácsot, és a Bizottságot,[62] ugyanis megállapították, hogy ezt a „tömeges beáramlást” a fehérorosz kormány irányította. E kormány harmadik országok állampolgárait a származási országukból légi úton behozta, majd a tagállamok külső határaira juttatta őket. Ezek a különböző intézmények a szóban forgó intézkedéseket „a migránsok politikai célú instrumentalizációjának”, azaz egyfajta „hibrid támadásnak” nevezték, amelynek célja a közvetlenül érintett tagállamok és az Unió egészének destabilizálása.

104. Nem az én dolgom, hogy újra megvizsgáljam ezeket a politikai értékeléseket. Csak megjegyezném, hogy Litvánia joggal tekinthette úgy, hogy a területén és a schengeni térség egészében „rendkívüli” veszély fenyegeti a közrendet és a belső biztonságot.

105. Így a litván hatóságok szükségesnek tarthatták az Unió külső határai védelmének megerősítését olyan rendkívüli és ideiglenes intézkedésekkel, amelyek célja e „tömeges” migrációs áramlások megfékezése.[63]

58 Lásd többek között: EJEB, 2008. január 19., Saadi kontra Egyesült Királyság, EC:EC:ECHR:2008:0129JUD001322903, 64. §.

59 Lásd különösen: a Schengeni határellenőrzési kódex 8. és 13. cikke.

60 Lásd többek között: a Schengeni határellenőrzési kódex 5. cikkének (3) bekezdése.

61 A litván kormány rámutatott, hogy 2021. július 1. és 2022. március 10. között 3695 harmadik országbeli állampolgár lépte át jogellenesen Litvánia határait.

62 Lásd: az Európai Parlament 2021. október 7-i állásfoglalása a belarusz helyzetről az egy éve tartó tiltakozások és azok erőszakos elnyomása után (2021/2881(RSP), 16. §; az Európai Tanács 2021. október 21–22-i ülésén elfogadott következtetések (EUCO 17/21), 19; az Európai Tanács 2021. december 16-i ülésen elfogadott következtetések (EUCO 22/21), 18. és 21 §, *2021 State of the Union Address by President von der Leyen*, Strasbourg, 2021. szeptember 15.

63 Lásd: a jelen indítvány 92. pontja.

106. Úgy tűnik továbbá, hogy az Unió intézményei is osztják e hatóságok értékelését az ilyen rendkívüli és ideiglenes intézkedések szükségességéről. A Bizottság ugyanis 2021. december 1-jén az EUMSZ 78. cikkének (3) bekezdése alapján javaslatot terjesztett elő a Lettország, Litvánia és Lengyelország érdekében hozott átmeneti szükséghelyzeti intézkedésekről szóló tanácsi határozatra,[64] amelyet „szükségesnek” ítélt a különösen Litvániát ért „hibrid támadás” kezeléséhez, amely „valós fenyegetést […] [jelent] az EU biztonságára”[65]; ezekre az intézkedésekre még visszatérek. Emellett a Bizottság 2021. december 14-én javaslatot nyújtott be a migráció és a menekültügy területével kapcsolatos instrumentalizálás helyzeteinek kezelésére vonatkozó európai parlamenti és tanácsi rendeletre,[66] amelynek célja a korábbi javaslatban szereplő intézkedések többségének intézményesítése.[67] Ezeket a jogalkotási javaslatokat azonban még nem fogadták el.

2. Az uniós jogtól a közrend és a belső biztonság nevében történő eltéréseket lehetővé tevő rendelkezésekről

107. Mindemellett amennyiben egy tagállam így „rendkívüli körülmények” fennállása esetén a közrend és a belső biztonság védelmének törvényes céljából rendkívüli és ideiglenes intézkedéseket hoz, ez nem jelenti azt, hogy ezek az intézkedések pusztán e körülmény miatt teljes egészében kívül esnek minden jogi kereten. Ha az ilyen intézkedések az uniós jog rendes alkalmazását érintik, csak annyiban összeegyeztethetőek az uniós joggal, amennyiben az lehetővé teszi az ilyen eltérést.[68]

108. E tekintetben az EUM-Szerződés az EUMSZ 36., az EUMSZ 45., az EUMSZ 52., az EUMSZ 65., az EUMSZ 72., az EUMSZ 346. és az EUMSZ 347. cikkben olyan kifejezett eltéréseket ír elő, amelyek a közrendet vagy a közbiztonságot esetlegesen érintő esetekben – ideértve a „rendkívüli körülményeket” – alkalmazhatók.

109. Érdekes módon a jelen ügyben a litván kormány e cikkek egyikére sem hivatkozott ezen álláspontja alátámasztására. Tekintettel továbbá az e kormány által felhozott érvek lényegére, valamint a Bíróság előtti vitára, véleményem szerint két kivételt kell megvizsgálni.

110. *Először is* röviden utalok az EUMSZ 347. cikkre, amely azokra az intézkedésekre vonatkozik, amelyek megtételére egy tagállam a „közrend fenntartását befolyásoló súlyos belső zavarok”, és a „háború, háborús fenyegetést jelentő súlyos nemzetközi feszültség esetén” köteles.

111. A Bíróság mindeddig nem hozott határozatot e „védzáradék” alkalmazásának feltételeire vonatkozóan. Csupán azt fejtette ki, hogy ez az eltérés a „egészen rendkívüli” helyzetekre vonatkozik.[69] Mindazonáltal néhány főtanácsnok részletesen kifejtette ennek körvonalait.

64 COM(2021)752 final (a továbbiakban: tanácsi határozatra irányuló javaslat).

65 A tanácsi határozatra irányuló javaslat, indokolás, 1. o.

66 COM(2021)890 final.

67 A Bizottság ugyanezen a napon még egy javaslatot terjesztett elő a [Schengeni határellenőrzési kódex] módosításáról szóló európai parlamenti és tanácsi rendeletre (COM(2021) 891 végleges) vonatkozóan, amelynek célja többek között annak lehetővé tétele a tagállamok számára, hogy gyorsan fel tudjanak lépni a „migránsok instrumentalizálásával” szemben. A javaslat lényegében előírja, hogy ilyen esetben a tagállamok korlátozhatják a határátkelőhelyek számát és fokozhatják a határőrizetet.

68 Lásd ebben az értelemben: 2020. december 17-i, Bizottság kontra Magyarország (A nemzetközi védelmet kérelmezők befogadása) ítélet (C-808/18, EU:C:2020:1029, 214. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

69 Lásd: 1986. május 15-i Johnston ítélet (222/84, EU:C:1986:206, 27. pont).

112. Elemzéseikből kitűnik, hogy az EUMSZ végére illesztett 347. cikk elméletileg lehetővé teszi *az EUMSZ valamennyi rendelkezésétől és az annak alapján elfogadott rendelkezésektől való eltérést.*[70] Amint azt a litván kormány a tárgyaláson előadta – ismétlem, anélkül azonban, hogy kifejezetten hivatkozott volna erre a cikkre –,az e cikkben említett esetekben a tagállam tehát elméletileg ezen az alapon és bizonyos mértékig eltérhet az „eljárási" és a „befogadási" irányelvektől.[71]

113. Az EUMSZ 347. cikkben számba vett rendkívüli körülmények azonban nem állnak fenn a jelen ügyben. Konkrétan – anélkül, hogy alá kívánnám becsülni a Litvánia határán kialakult helyzet súlyosságát –, véleményem szerint az ilyen helyzet nem tartozik az e cikkben említett „közrend fenntartását befolyásoló súlyos belső zavarok" körébe. Az a tény, hogy e tagállam a területének egy részén rendkívüli állapotot hirdetett ki, önmagában nem döntő e tekintetben – ellenkező esetben e cikk alkalmazása az ilyen rendszer végrehajtására vonatkozóan az egyes tagállamok nemzeti jogában megállapított feltételek szerint változna. Véleményem szerint, mivel minden eltérést szigorúan kell értelmezni,[72] és mivel az EUMSZ 347. cikke a „belső zavarok" esetét a háborúval azonos szintre helyezi, a szóban forgó körülmények súlyosságának hasonló mértéket kell képviselniük, azaz valódi válsághelyzetnek kell minősülniük, amely a belső biztonság teljes összeomlásával határos, és amelynek bekövetkezése komolyan veszélyezteti az állam létét.[73]

114. *Másodszor* áttérek az EUMSZ 72. cikkre, amely relevánsabbnak tűnik. E cikk értelmében az EUM-Szerződés V. címében foglalt, a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térségre vonatkozó rendelkezések „nem [érintik] a közrend fenntartásával, illetve a belső biztonság megőrzésével kapcsolatos tagállami hatáskörök gyakorlását". A jelen ügyben az „eljárási" és a „befogadási" irányelv e cikk hatálya alá tartozik, mivel e két irányelvet az EUMSZ-nek az V. címében szereplő 78. cikke alapján fogadták el.

115. A Bíróság e tekintetben több ítéletben is döntött a 72. cikkel kapcsolatban. Megállapította azt az elvet, hogy ez a cikk olyan eltérést tartalmaz, amely lehetővé teszi a tagállamok számára, hogy bizonyos körülmények között eltérjenek az ilyen irányelvekből eredő kötelezettségeiktől, ugyanakkor a mai napig következetesen elutasította a tagállamok által e tekintetben előterjesztett védekezési jogalapokat, mivel azok nem feleltek meg a vonatkozó követelményeknek. A következő szakaszban ezekkel a feltételekkel foglalkozom.

3. Az ilyen eltérésnek az EUMSZ. 72. cikkel való összeegyeztethetőségéhez szükséges, a tagállamok által teljesítendő feltételekről

116. Mivel az EUMSZ 72. cikket, mint minden eltérést, szigorúan kell értelmezni, a Bíróság többször is kimondta, hogy e cikk nem ruház a tagállamokra olyan hatáskört, amely alapján azok pusztán a közrend fenntartásával, illetve a belső biztonság megőrzésével kapcsolatos hatásköreikre hivatkozva eltérhetnek az uniós jog rendelkezéseitől.[74] Ellenkezőleg, meg kell felelniük bizonyos feltételeknek.

70 Lásd Darmon főtanácsnok Johnston ügyre vonatkozó indítványa (222/84. sz. ügy, nem tették közzé, EU:C:1986:44, 5. pont); Jacobs főtanácsnok Bizottság kontra Görögország ügyre vonatkozó indítványa (C-120/94. sz. ügy, EU:C:1995:109, 46. pont).

71 Mindazonáltal még ezekben az esetekben is korlátozásokat kell alkalmazni bizonyos el nem idegeníthető alapvető jogok alapján (lásd: a jelen indítvány 138. és 139. pontja).

72 Lásd többek között: 2020. december 17-i, Bizottság kontra Magyarország (A nemzetközi védelmet kérelmezők befogadása) ítélet (C-808/18, EU:C:2020:1029, 215. pont).

73 Lásd: Jacobs főtanácsnok Bizottság kontra Görögország ügyre vonatkozó indítványa (C-120/94. sz. ügy, EU:C:1995:109, 47. pont); Pergola főtanácsnok Sirdar ügyre vonatkozó indítványa (C-273/97, EU:C:1999:246, 21. pont).

74 Lásd: többek között: 2020. december 17-i, Bizottság kontra Magyarország (A nemzetközi védelmet kérelmezők befogadása) ítélet (C-808/18, EU:C:2020:1029, 215. pont).

117. A Bíróság szerint *mindenekelőtt* az EUMSZ 72. cikkben biztosított lehetőségre hivatkozó tagállam feladata annak bizonyítása, hogy a szóban forgó hatásköreinek gyakorlása céljából szükséges az e cikkben előírt eltérés alkalmazása [75]

118. *Ezenfelül* úgy gondolom, hogy a szükségesség követelményéhez hozzáadódik a szigorú értelemben vett arányosság feltétele is. A szóban forgó nemzeti intézkedések ugyanis, még ha szükségesek is voltak, véleményem szerint nem igazolhatók az EUMSZ 72. cikk alapján, ha az okozott hátrányok a kitűzött célokhoz képest aránytalanul nagyok. [76] Ebben az összefüggésben figyelembe kell venni különösen az említett intézkedéseknek a Bíróság által védelemben részesített – különösen a Chartában szabályozott – alapvető jogokra gyakorolt hatását, amelyek tiszteletben tartását a Bíróság biztosítja. [77]

119. *Végezetül*, ezeket az anyagi feltételeket véleményem szerint kiegészíti egy eljárási feltétel. Tekintettel az EUSZ 4. cikk (3) bekezdésében foglalt lojális együttműködés elvére, a tagállamok nem fogadhatnak el egyoldalúan eltérő, rendkívüli és ideiglenes intézkedéseket anélkül, hogy előzetesen megfelelően konzultálnának az Unió intézményeivel és a többi tagállammal, és közös megoldást keresnének a problémára. [78] Adott esetben, ha az Unió maga fogad el az EUMSZ 78. cikk (3) bekezdése alapján ilyen közös intézkedéseket, véleményem szerint ezen elfogadás időpontjától kizárt az EUMSZ 72. cikke szerinti eltérés lehetősége.

120. A jelen ügyben úgy vélem, hogy a Litván Köztársaság eleget tett ennek az eljárási követelménynek, [79] és mostanáig ilyen közös intézkedések elfogadására sem került sor. Ezzel szemben úgy gondolom, hogy az olyan rendelkezések, mint a külföldiek jogállásáról szóló törvény $140^{12.\ \text{cikk}}$e és $140^{17.\ \text{cikk}}$ének (2) bekezdése a fent felsorolt két anyagi feltétel egyikének sem felel meg, amint azt az alábbi szakaszokban kifejtem.

a) A szükségesség követelményéről

121. Annak értékelése érdekében, hogy egy tagállam az adott esetben a közrenddel és a belső biztonsággal kapcsolatos hatáskörei gyakorlása céljából eltérhet-e az uniós jogtól, a Bíróság nem csak a szóban forgó „rendkívüli körülményekre” összpontosít, de azt is vizsgálja, hogy az uniós jogalkotó előírta-e a szóban forgó jogszabályban azokat a mechanizmusokat, amelyek lehetővé teszik a tagállamoknak, hogy hatékonyan kezeljék ezeket a körülményeket. [80]

75 Lásd: 2020. december 17-i, Bizottság kontra Magyarország (A nemzetközi védelmet kérelmezők befogadása) ítélet (C-808/18, EU:C:2020:1029, 216. pont).

76 Lásd analógia útján: 2020. december 17-i Centraal Israëlitisch Consistorie van België és társa ítélet (C-336/19, EU:C:2020:1031, 64. pont).

77 Lásd analógia útján: 2019. május 21-i Bizottság kontra Magyarország [Mezőgazdasági földterületekre létesített haszonélvezeti jogok] ítélet (C-235/17, EU:C:2019:432, 64. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

78 Megjegyzem, hogy kifejezetten ilyen eljárást ír elő az EUMSZ 347. és EUMSZ 348. cikk az EUMSZ 347. cikk végrehajtása esetén.

79 Ezzel kapcsolatban megjegyzem, hogy a Litván Köztársaság konzultált európai partnereivel, és felkérte a Bizottságot, hogy az EUMSZ 78. cikk (3) bekezdése alapján tegyen javaslatot ideiglenes intézkedésekre (lásd: a tanácsi határozatra irányuló javalat indokolása).

80 Lásd ebben az értelemben: 2020. április 2-i Bizottság kontra Lengyelország, Magyarország és Cseh Köztársaság (A nemzetközi védelmet kérelmezők áthelyezésének ideiglenes mechanizmusa) (C-715/17, C-718/17 és C-719/17, EU:C:2020:257, 171. pont).

122. Így e szükségességi követelmény teljesítése érdekében az EUMSZ 72. cikkben biztosított lehetőségre hivatkozó tagállamnak kell bizonyítania, hogy a szóban forgó jogi rendelkezés akár a *tartalmára*, akár *végrehajtásának konkrét feltételeire* tekintettel a szóban forgó körülmények között nem teszi lehetővé számára a fent említett hatáskörök gyakorlásának biztosítását. [81]

123. A jelen ügyben a litván kormány lényegében azt állítja, hogy az „eljárási" és „befogadási" irányelvek szabályainak szigorú betartása nem tette lehetővé a számára, hogy az Unió külső határainak ellenőrzésével összefüggésben, az alapügyben szereplőhöz hasonló „tömeges beáramlás" esetén biztosítsa a közrenddel és a belső biztonsággal kapcsolatos hatásköreinek a hatékony gyakorlását. E kormány érvelése lényegében a jelen indítvány bevezetőjében említett feszültségre hivatkozik: egyrészt az e határok mentén fekvő tagállamoknak általában meg kell akadályozniuk, hogy a határokat átlépjék olyan harmadik országbeli állampolgárok, akik nem felelnek meg a Schengeni határellenőrzési kódexben meghatározott beutazási feltételeknek, [82] másrészt, ha ezek az állampolgárok nemzetközi védelem iránti kérelmet nyújtanak be, joguk van az adott állam területén maradni a kérelem elbírálása alatt, és ennek következtében, amennyiben még – akár jogellenesen – nem léptek be e területre, e körülményektől függetlenül be kell őket fogadni. [83]

124. A litván kormány szerint ez „tömeges beáramlás" esetén számos visszaéléshez vezetne, mivel a migránsok csak kis része jóhiszemű menekült, míg sokan mások nyilvánvalóan megalapozatlan menedékjog iránti kérelmet nyújtanak be, kizárólag azzal a céllal, hogy ideiglenesen élvezhessék a „kérelmező" jogálláshoz kapcsolódó garanciákat, vagy akár csak azért, hogy beengedjék őket a schengeni térségbe, illetve – amennyiben már jogellenesen ott tartózkodnak – azért, hogy késleltessék a kitoloncolásukat.

125. Mindazonáltal megjegyzem, hogy az „eljárási" irányelv tartalmaz egy olyan rendelkezést – nevezetesen a 43. cikket –, amely annak a lehetővé tételére irányul, hogy a tagállamok a harmadik országbeli állampolgárok menedékjog iránti kérelmezésre vonatkozó jogának a tiszteletben tartása mellett ellenőrizhessék az Unió külső határait.

126. E cikk (1) bekezdése megengedi a tagállamoknak, hogy eljárásokat állapítsanak meg annak érdekében, hogy a tagállam határán vagy a tranzitzónáiban döntést hozhassanak az „eljárási" irányelv 33. cikke alapján ott benyújtott kérelmek elfogadhatósága tárgyában; sőt, a vizsgált kérelem érdemét illetően az ezen irányelv 31. cikkének (8) bekezdésében említett esetekben, amelyek lényegében olyan különböző helyzetekre vonatkoznak, amelyekben a kérelmező magatartása vagy nyilatkozatai arra utalnak, hogy a kérelem nyilvánvalóan megalapozatlan és visszaélésszerű. Az említett 43. cikk (2) bekezdése értelmében ezeket a különleges eljárásokat azonban észszerű határidőn belül kell lefolytatni, és ha a döntés négy héten belül nem születik meg, a tagállamnak engedélyeznie kell a kérelmező részére az országba való belépést, a kérelmét pedig ezután az általános jogszabályok szerinti eljárásnak megfelelően el kell bírálnia.

127. Ezek az eljárások *mindenekelőtt* azt teszik lehetővé a tagállamok számára, hogy a határon vagy egy tranzitzónában elvégezzék a nemzetközi védelem iránti kérelmek „első átvilágítását", mielőtt engedélyezik az érintett állampolgárok területükre történő belépését. Az említett államok így megtagadhatják a belépést azoktól a litván kormány által említett személyektől, akik nyilvánvalóan megalapozatlan és visszaélésszerű kérelmet nyújtanak be.

81 Lásd: Pikamäe főtanácsnok Bizottság kontra Magyarország (A nemzetközi védelmet kérelmezők befogadása) ügyre vonatkozó indítványa (C-808/18, EU:C:2020:493, 103. pont).

82 Lásd: a jelen indítvány 100. pontja.

83 Lásd a jelen indítvány 69. pontja; az „eljárási" irányelv 9. cikkének (1) bekezdése.

128. *Ezenfelül* a különös eljárások során a tagállamok a „befogadási” irányelv 8. cikke (3) bekezdésének c) pontjával összhangban jogosultak arra, hogy az érintett kérelmezőket a határon vagy egy tranzitzónában őrizetbe helyezzék, amennyiben az említett cikk (2) bekezdése szerint ilyen intézkedés szükséges. Márpedig véleményem szerint ez az eset áll fenn akkor, ha a nemzeti hatóságoknak alapos okuk van feltételezni, hogy a kérelmező szabadlábon maradása esetén engedély nélkül lépné át a szóban forgó határt, vagy erre kísérletet tenne.

129. *Végezetül*, azon harmadik országbeli állampolgárokat illetően, akik már jogellenesen átlépték az országhatárt, és akik az érintett tagállam területén belül menedékjog iránti kérelmet nyújtanak be, emlékeztetek arra, hogy az „eljárási” irányelv 31. cikke (8) bekezdésének h) pontja az ott említett esetekben [84] felhatalmazza a tagállamokat arra, hogy az esetleges visszaélések elleni küzdelem érdekében az ilyen kérelmeket gyorsítva és a határon lefolytatott, olyan különleges eljárás szerint vizsgálják meg, mint amelyet ennek az irányelvnek a 43. cikke előír. Ebben az esetben úgy tűnik, hogy a nemzeti hatóságok az eljárás idejére visszavihetik a szóban forgó kérelmezőt a határra. Adott esetben az, hogy az érintett személy először jogellenesen lépett be a területre, véleményem szerint bizonyíthatja, hogy a „befogadási” irányelv 8. cikke (3) bekezdésének c) pontja alapján az említett eljárás tartamára történő őrizetbe vétele szükséges.

130. Ezért úgy vélem, nem lehet megállapítani, hogy az „eljárási” és a „befogadási” irányelv tartalma nem teszi lehetővé a tagállamok számára, hogy az Unió külső határain gyakorolják a közrenddel és a belső biztonsággal kapcsolatos hatásköreiket.

131. Az ezen jogi rendelkezések *végrehajtásának konkrét feltételeit* illetően el tudom fogadni, hogy a jelen ügyben tárgyalthoz hasonló tömeges beáramlás esetén, amely úgy tűnik, hogy különleges jellegű és terjedelmű, a tagállamok hatóságai számára különös nehézséget jelent az, hogy az „eljárási” irányelv 43. cikkének (2) bekezdésében előírt négyhetes határidőn belül, különleges eljárás keretében a határon lefolytatott különleges eljárások keretében elvégezzék a jelentős számú harmadik országbeli állampolgár által egyidejűleg benyújtott menedékjog iránti kérelmek „első átvilágítását”. Noha e cikk (3) bekezdése ilyen körülmények között lehetővé teszi, hogy ezen eljárások e határidőn túl is folytatódjanak, ez azt jelenti, hogy az összes érintett állampolgárt be kell engedni a területre, függetlenül attól, hogy jóhiszeműek, vagy visszaélnek a rendszerrel. [85] Egyébként még a Bizottság is azt sugallja a tanácsi határozatra irányuló javaslatában, hogy az eljárási irányelv nem alkalmazkodik teljes mértékben az ilyen körülményekhez.

132. Így elfogadhatónak tartom, hogy e javaslat elfogadásáig egy tagállam az EUMSZ 72. cikke alapján eltérjen az „eljárási” irányelv 43. cikkének egyes rendelkezéseitől. Véleményem szerint a tagállamok – az említett javaslatban ajánlottaknak megfelelően – kiterjeszthetik a határ menti eljárásokat annak előírásával, hogy ilyen eljárások keretében vizsgálják meg azon állampolgárok menedékkérelmét, akiket jogellenes belépésüket, illetve a határátkelőhelyen történő megjelenésüket követően a szóban forgó határ közelében tartóztattak fel, vagy találtak meg, [86] és ezen eljárás során, annak érdekében, hogy a nemzeti hatóságoknak elegendő idő álljon rendelkezésre a menedékkérelmek „első átvilágítására”, észszerű mértékben eltérhetnek az említett cikk (2) bekezdésében előírt négyhetes határidőtől. [87]

[84] Emlékeztetek arra, hogy ezek azok az esetek, amikor az érintett személy anélkül, hogy erre alapos oka lett volna, elmulasztotta a hatóságoknál való jelentkezést vagy a határátlépés körülményeire is tekintettel nem folyamodott nemzetközi védelemért a lehető legrövidebb időn belül.

[85] A nemzeti hatóságok csak annyit tehetnek, hogy a „befogadási” irányelv 7. cikkével összhangban az ilyen kérelmezők szabad mozgását az adott tagállam határaihoz vagy tranzitzónáihoz közeli területre korlátozzák.

[86] Lásd: a tanácsi határozatra irányuló javaslat 2. cikkének (2) bekezdése.

[87] A tanácsi határozatra irányuló javaslat 2. cikkének (5) bekezdése tehát lehetővé teszi az országba való belépés engedélyezésére előírt határidő 16 hétre történő meghosszabbítását.

133. Ezzel szemben úgy vélem, hogy a tagállamoknak olyan nemzeti rendelkezések végrehajtása során, mint a külföldiek jogállásáról szóló törvény 140[12. cikk]e és 140[17. cikk]ének (2) bekezdése, nem szükséges eltérniük az „eljárási” irányelv 6. és 7. cikkétől és a „befogadási” irányelv 8. cikkétől annak érdekében, hogy a migránsok határaikon tapasztalt „tömeges beáramlása” esetén hatékonyan gyakorolhassák a közrenddel és a belső biztonsággal kapcsolatos hatásköreiket, bármilyen jellegű és terjedelmű beáramlásról van is szó. Amint azt az imént kifejtettem, ez előbbi irányelv 43. cikkében a menedékjog iránti kérelmek határon lefolytatott vizsgálatára vonatkozóan előírt különleges eljárások, valamint az egyes kérelmezők ezen eljárás keretében való őrizetben tartásának az ez utóbbi irányelv 8. cikke (3) bekezdésének c) pontja értelmében fennálló lehetősége lehetővé teszi az ilyen helyzetek – adott esetben bizonyos kiigazításokkal történő – kezelését.

b) Az alapvető jogok tiszteletben tartásáról

134. Az eltérő, rendkívüli és ideiglenes intézkedés uniós joggal való összeegyeztethetőségének vizsgálata során nem szabad szem elől téveszteni az érintett személyek alapvető jogait. Ugyanis bár „rendkívüli körülmények” esetén elméletileg a közrend és a belső biztonság védelme érdekében e jogokat jelentősebb mértékben korlátozni lehet, ez nem változtat *egyrészt* azon, hogy mindig fenn kell tartani az egyensúlyt e jogok és e kötelezettségek között, másrészt azon, hogy bizonyos korlátozások olyan súlyosak, hogy egy demokratikus társadalomban sosem lehetnek elfogadhatóak, harmadrészt pedig azon, hogy bizonyos jogokra vonatkozóan a körülményektől függetlenül semmilyen korlátozás nem megengedett.

135. Véleményem szerint ebben az összefüggésben nemcsak a Chartát, hanem az EJEE-t is figyelembe kell venni, amely a védelemnek olyan minimális küszöbértékét határozza meg, amely alá az Unió nem mehet. Ugyanez vonatkozik a Genfi Egyezményre is. Noha az Unió nem szerződő fele ennek az egyezménynek, az EUMSZ 78. cikk (1) bekezdése és a Charta 18. cikke kötelezi ezen egyezmény szabályainak a tiszteletben tartására. A Bíróságnak következésképpen az EUMSZ 72. cikk és az uniós jogtól való eltérések értelmezése során meg kell bizonyosodnia arról, hogy e rendelkezés alkalmas-e annak igazolására, hogy ez az értelmezés tiszteletben tartja a védelemnek ugyanezen egyezmény által garantált szintjét. [88]

1) A nemzetközi védelem megadására irányuló eljáráshoz való hozzáférésnek a harmadik országbeli állampolgártól való megtagadásáról

136. *Először is*, egy olyan rendelkezés, mint a külföldiek jogállásáról szóló törvény 140[12. cikk]e, amely a gyakorlatban a kivételes esetektől eltekintve nem teszi lehetővé egy harmadik országbeli állampolgár számára, hogy hozzáférjen a nemzetközi védelem megadására irányuló eljáráshoz, ha jogellenesen lépett be a Litvánia területére, véleményem szerint nem egyeztethető össze a Charta által garantált alapvető jogokkal, még a migránsok „tömeges beáramlása” esetén sem.

137. *Egyfelől* ugyanis egy ilyen rendelkezés véleményem szerint ellentétes a menedékjoggal, amelyet önmagában garantál a Charta 18. cikke. E tekintetben hangsúlyozom, hogy e jog hatékonysága az ahhoz kapcsolódó eljáráshoz való hozzáféréstől függ. [89] Kétségtelen, hogy a

[88] Lásd többek között: 2019. május 14-i M és társai (Menekült jogállás visszavonása) ítélet (C-391/16, C-77/17 és C-78/17, EU:C:2019:403, 74. és 75. pont).

[89] Lásd ebben az értelemben: 2020. december 17-i, Bizottság kontra Magyarország (A nemzetközi védelmet kérelmezők befogadása) ítélet (C-808/18, EU:C:2020:1029, 102. pont).

Charta 52. cikkének (1) bekezdésében [90] meghatározott feltételek mellett e jog korlátozható. Véleményem szerint azonban az, hogy egy harmadik ország állampolgárát gyakorlatilag megakadályozzák abban, hogy nemzetközi védelemért folyamodjon, sérti e jog „lényeges tartalmát” [91].

138. *Másfelől*, az ország területén jogellenesen tartózkodó harmadik országbeli állampolgárok által benyújtott menedékjog iránti kérelem elbírálásának megtagadása a visszaküldés tilalmának a Charta 19. cikkének (2) bekezdésében foglalt elvével is ellentétes.

139. Ez az alapvető jog ugyanis, amely közvetlenül kapcsolódik a kínzásnak és az embertelen vagy megalázó bánásmódnak és büntetésnek a Charta 4. cikkében és az EJEE 3. cikkében foglalt tilalmához, nem vethető alá semmilyen korlátozásnak. Minden körülmények között megtiltja a tagállamoknak valamely személy kitoloncolását, kiutasítását vagy kiadását olyan ország felé, ahol ilyen bánásmód komoly veszélye áll fenn. [92]

140. Márpedig egy tagállam nem tudja kizárni ezt a kockázatot, és következésképpen nem tudja teljesíteni a visszaküldés tilalmára vonatkozó kötelezettségeit a területén jogellenesen tartózkodó harmadik országbeli állampolgár esetében, ha a kitoloncolás előtt nem vizsgálja meg azt a kérelmet, amelyben az érintett személy éppen azt állítja, hogy a származási országában üldöztetéstől tart. [93]

141. A fenti értelmezést nem kérdőjelezi meg a litván kormány érvelése, amely szerint lényegében az a harmadik országbeli állampolgár, aki „tömeges beáramlás” keretében jogellenesen lép be egy állam területére, olyan visszaélésszerű magatartást tanúsít, amely indokolja a menedékjog iránti kérelem benyújtásához való jogától történő megfosztását, és a visszaküldés tilalmának elve ilyen helyzetben nem tekinthető abszolútnak.

142. *Egyrész* ugyanis emlékeztetek arra, hogy a Genfi Egyezmény megalkotói elismerték, hogy a menekültek – beleértve a menedékkérőket is, amíg a kérelmüket el nem utasították [94] – menedékjoguk gyakorlása során gyakran arra kényszerülnek, hogy jogellenesen lépjenek be azon államok területére, ahol védelmet kérnek. Az egyezmény ezen megalkotói korántsem engedélyezték az államoknak, hogy ezen az alapon megfosszák e személyeket a menedékjog kérelmezéséhez való joguktól, hanem éppen ellenkezőleg, az egyezmény 31. cikkében keretek közé szorították az államoknak azt a hatáskörét, hogy büntetést szabjanak ki a területükre történő jogellenes beutazás vagy tartózkodás esetén, amely vonatkozásra a későbbiekben

90 E rendelkezésnek megfelelően a Chartában biztosított jogok gyakorlásának korlátozása csak akkor elfogadható, ha először is „a törvény által” másodszor pedig, ha e jogok „lényeges tartalmának” tiszteletben tartásával írták elő.

91 Ezt a megfosztást véleményem szerint szembe kell állítani azzal a lehetőséggel, hogy a kérelmet gyorsítva és a határon lefolytatott különleges eljárásban bírálják el.

92 Lásd többek között: 2019. május 14-i M és társai (Menekült jogállás visszavonása) ítélet (C-391/16, C-77/17 és C-78/17, EU:C:2019:403, 94–96. pont). Lásd még: az EJEE 15. cikke, amelynek (1) bekezdése lehetővé teszi a tagállamok számára, hogy háború vagy a nemzet létét fenyegető más rendkívüli állapot esetén bármely az ezen egyezményben meghatározott kötelezettségeitől eltérő intézkedéseket tegyen, azonban e cikk (2) bekezdése pontosítja, hogy nem lehet eltérni az említett egyezmény 3. cikkétől.

93 United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR), *Observations on Draft Amendments to the Law of the Republic of Lithuania on Legal Status of Aliens (No 21–29207)*, 2021. szeptember 27., 17. §.

94 Lásd: Goodwin-Gill, G. S., „L’article 31 de la convention de 1951 relative au statut des réfugiés: l’absence de sanctions pénales, la détention et la protection”, Feller, E., Türk, V., és Nicholson, F., (szerk.) *La Protection des réfugiés en droit international*, Larcier, Brüsszel, 2008, 232–234. o.

visszatérek.[95] *Másrészt* az államoknak a Charta 19. cikkének (2) bekezdésében garantált, a visszaküldés tilalmának tiszteletben tartására vonatkozó kötelezettségei az érintett személy magatartásától függetlenül érvényesek.[96]

143. Véleményem szerint a litván kormány által hivatkozott N. D. és N. T. kontra Spanyolország ítélet[97] sem bizonyítja az ellenkezőjét. Ez az ítélet nem érinti a visszaküldés tilalmának az EJEE 3. cikkében védelemben részesített elvét, másfelől pedig olyan rendkívül sajátos körülményekre vonatkozik – a felperesek kollektív támadásban vettek részt, amelynek során a határkerítés erőszakos áttörésével próbáltak spanyol területre jutni –, amelyek jelentősen eltérnek a jelen ügyben szereplőktől. Mindenesetre, még ha ezt az ítéletet úgy kellene is értelmezni – amit egyébként erősen kétlek –, hogy az Emberi Jogok Európai Bírósága szerint az a körülmény, hogy egy menedékkérő a migránsok tömeges beáramlásának idején jogellenesen lépett be egy állam területére, feljogosítja ezt az államot arra, hogy figyelmen kívül hagyja e személy menedékkérelmét, ebből egyszerűen az következne, hogy az uniós jog – amint azt a Charta 52. cikkének (3) bekezdése kifejezetten lehetővé is teszi – a Charta 18. cikke és 19. cikkének (2) bekezdésében szélesebb körű védelmet nyújtana, mint az EJEE.

2) Azon lehetőségről, hogy a kérelmezőt kizárólag amiatt vegyék őrizetbe, hogy jogellenesen lépte át az országhatárt

144. *Másodszor*, egy olyan rendelkezés, mint a külföldiek jogállásáról szóló törvény 140[17. cikk]ének (2) bekezdése, amely lehetővé teszi a menedékkérő kizárólag azon az alapon történő őrizetbe vételét, hogy jogellenesen lépte át az országhatárt, véleményem szerint szintén nem áll összhangban – még a migránsok „tömeges beáramlása” esetén sem –a Charta és más vonatkozó jogi eszközök által garantált alapvető jogokkal.

145. *Egyrészt* ez a rendelkezés, mivel ilyen őrizeti intézkedést ír elő, különösen súlyos beavatkozást jelent a Charta 6. cikkében foglalt szabadsághoz való jogba. Ezzel összefüggésben emlékeztetek arra, hogy a Bíróság állandó ítélkezési gyakorlata szerint, tekintettel ezen alapvető jog jelentőségére, ilyen súlyos beavatkozás esetén e jog gyakorlása csak akkor korlátozható, ha ez a feltétlenül szükséges keretek között történik.[98]

146. A Bíróság által a tárgyaláson arra vonatkozóan feltett kérdésre, hogy a külföldiek jogállásáról szóló törvény 140[17. cikk]ének (2) bekezdése milyen módon járul hozzá és szükséges a közrend fenntartásához és a közbiztonság védelméhez Litvánia területén, és hogy pontosan mi a célja az e rendelkezés alapján elrendelt őrizetbe vételi intézkedésnek, a litván kormány válaszul többek között kifejtette, hogy amikor a migránsoknak sikerül jogellenesen belépni az ország területére, e személyek esetleges őrizetbe vételének célja a schengeni térségen belüli jogellenes másodlagos mozgások elkerülése, mivel ennek hiányában e személyek túlnyomó többsége e kormány álláspontja szerint egyébként valószínűleg nem maradna Litvániában, és folytatná az útját más tagállamokba.

95 UNHCR, *Observations on draft Amendments to the Law of the Republic of Lithuania on Legal Status of Aliens*, i. m., 11. § és 14. §, valamint az ott szereplő hivatkozások. Ezen túlmenően az uniós jogalkotó már kevésbé drasztikus intézkedéseket is előírt, amelyekkel az e téren elkövetett esetleges visszaélésekkel szemben lehet fellépni (lásd: a jelen indítvány 63. és 129. pontja).

96 Lásd: 2019. május 14-i M és társai (Menekült jogállás visszavonása) ítélet (C-391/16, C-77/17 és C-78/17, EU:C:2019:403, 94. pont).

97 EJEB, 2020. február 13-i ítélet, EC:EC:ECHR:2020:0213JUD000867515. Ebben az ítéletében az Emberi Jogok Európai Bírósága kimondta, hogy Spanyolország a kollektív kiutasítás és visszaküldés tilalmának az EJEE 4. jegyzőkönyvének 4. cikkében foglalt elvétől eltérve, az egyéni körülmények vizsgálata nélkül utasíthatta vissza azokat a migránsokat, akik jogellenesen próbálták átlépni a határát, egyfelől az érintett személyek magatartására, másfelől arra a tényre támaszkodva, hogy ez az állam tényleges lehetőséget biztosít a jogszerű beutazásra (201., 218., 222. és 231. §).

98 Lásd: 2016. február 15-i N. ítélet (C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, 56. pont).

147. Márpedig véleményem szerint ebből a szemszögből az ilyen fogva tartási intézkedés álláspontom szerint túlmutat azon, ami a közrend és a belső biztonság védelméhez szükséges.

148. Kétségkívül az a tény, hogy a kérelmező jogellenesen lépett be a nemzeti területre, bizonyos esetekben az – akár más tagállamok területére való – szökés veszélyére utaló jel lehet Amennyiben más körülmények is alátámasztják, e kockázat jogosan teheti szükségessé az érintett személy adott időtartamra történő őrizetbe vételét, amint egyébként a „befogadási" irányelv 8. cikke (3) bekezdésének b) pontja is lehetővé teszi.[99] Másrészt, ilyen elemek hiányában a kizárólag a jogellenes beutazáson alapuló őrizetbe vételi intézkedés az önkényesség határát súrolja.[100]

149. *Másrészt* véleményem szerint az olyan intézkedés, mint amelyet a külföldiek jogállásáról szóló törvény 140[17. cikk]ének (2) bekezdése szabályoz, ellentétes a Genfi Egyezmény 31. cikkének (1) bekezdésével. Emlékeztetek arra, hogy e rendelkezéssel összhangban az egyezmény szerződő államai bizonyos feltételek esetén az országba való jogellenes belépésük, vagy tartózkodásuk miatt nem sújthatják büntetéssel a „menekülteket" – és emlékeztetek arra, hogy a menedékkérők is idetartoznak.

150. A rendelkezés általános célja annak elkerülése, hogy e személyek büntetésben részesüljenek valamely állam területére való jogellenes beutazásuk vagy ott tartózkodásuk miatt.[101] E célra figyelemmel általánosan elfogadott, hogy a „büntetés" fogalmát e rendelkezés értelmében önállóan és tágan úgy kell értelmezni, hogy az magában foglal minden olyan intézkedést, amely nemcsak megelőző, hanem büntető vagy visszatartó jellegű is, függetlenül attól, hogy a nemzeti jogban milyen minősítést kapott.[102]

151. Márpedig, noha – amint arra a litván kormány a tárgyaláson rámutatott – a külföldiek jogállásáról szóló törvény 140[17. cikk]ének (2) bekezdése szerinti fogva tartás a litván jog szerint nem minősül büntetésnek, e kormány a tárgyaláson elismerte, hogy az ilyen fogva tartás bizonyos mértékig arra is szolgál, hogy megbüntesse a nemzeti határt szabálytalanul átlépő kérelmezőket, és hogy elrettentsen más migránsokat, akik hasonló magatartással próbálkoznának.

152. Ezért e fogva tartási intézkedés álláspontom szerint a Genfi Egyezmény 31. cikkének (1) bekezdése értelmében vett „büntetésnek" minősül. Mivel a külföldiek jogállásáról szóló törvény 140[17. cikk]ének (2) bekezdése kizárólag a menedékkérőkre vonatkozik, az véleményem szerint csak akkor lenne összeegyeztethető ezen alapvető rendelkezéssel, ha csak azokat érintené, akik nem teljesítik az említett rendelkezésben meghatározott feltételeket,[103] ami úgy tűnik, nem valósul meg.

99 Lásd még: a jelen ügyben a jelen indítvány 23. pontja és 16. lábjegyzete.

100 Lásd, analógia útján: Emberi Jogi Bizottság, A kontra Ausztrália, 1997, 9.4. bekezdés. Lásd még: UNHCR, *Principes directeurs relatifs aux critères et aux normes applicables à la détention des demandeurs d'asile et alternatives à la rétention*, 2012, 31. és 32. pont.

101 Így, bár a Schengeni határellenőrzési kódex 5. cikkének (3) bekezdése előírja, hogy a tagállamok szankciókat vezetnek be a külső határoknak a megnyitott határátkelőhelyeken kívüli jogellenes átlépésére, e kötelezettséget azonban ezeknek az államoknak „a védelemre vonatkozó nemzetközi kötelezettségeik sérelme nélkül" kell teljesíteniük, mivel főszabály szerint ilyen szankciókat nem lehet a menekültekre alkalmazni.

102 Lásd: Goodwin-Gill, G. S., i. m., 232–234. o.

103 Ezzel kapcsolatban azon feltételt illetően, amely szerint a menekülteknek, „közvetlenül olyan területről [kell érkezniük], ahol életük, vagy szabadságuk […] veszélyeztetve volt" csak annyi pontosítást teszek, hogy általánosan elfogadott, hogy ez a kifejezés nem szó szerint értendő, és olyan helyzetekre is vonatkozik, amikor az érintett személyek az útjuk során egy olyan másik országon keresztül utaznak, ahol nem biztosították számukra a hatékony védelmet (lásd Goodwin-Gill, G. S., i. m., 232. o.), amely kategóriába Fehéroroszország valószínűleg beletartozhat. Ezért pusztán az a tény, hogy egy menedékkérő a származási országából rövid időre Fehéroroszországba ment, mielőtt Litvániába érkezett, nem eredményezi azt, hogy elveszíti a jogát a Genfi Egyezmény 31. cikkének (1) bekezdése szerinti védelemre.

4. Közbenső következtetés

153. A fenti megfontolásokra tekintettel azt javaslom, hogy a Bíróság a két kérdés második részére úgy válaszoljon, hogy az EUMSZ 72. cikk nem teszi lehetővé a tagállamok számára, hogy a migránsoknak a határaikon való „tömeges beáramlásával” jelentkező „rendkívüli körülmények” fennállása esetén az „eljárási” és „befogadási” irányelvektől eltérve olyan rendelkezéseket alkalmazzanak, mint amilyen a külföldiek jogállásáról szóló törvény $140^{12.\ \text{cikk}}$e és $140^{17.\ \text{cikk}}$ének (2) bekezdése.

VI. Végkövetkeztetés

154. A fenti megfontolások összességére tekintettel azt javasolom a Bíróságnak, hogy a Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas (legfelsőbb közigazgatási bíróság, Litvánia) által előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdéseket a következőképpen válaszolja meg:

1) A nemzetközi védelem megadására és visszavonására vonatkozó közös eljárásokról szóló, 2013. június 26-i 2013/32/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv 6. cikkének (1) és (2) bekezdésével és 7. cikkének (1) bekezdésével nem egyeztethető össze az olyan nemzeti rendelkezés, amely – kivételes esetektől eltekintve – nem teszi lehetővé harmadik országbeli állampolgárok számára, hogy az adott tagállam területén hozzáférjenek a nemzetközi védelem megadására irányuló eljáráshoz, ha jogellenesen léptek be az adott tagállam területére.

2) A nemzetközi védelmet kérelmezők befogadására vonatkozó szabályok megállapításáról szóló, 2013. június 26-i 2013/33/EU európai parlamenti ás tanácsi irányelv 8. cikkének (3) bekezdésével nem egyeztethető össze az olyan nemzeti rendelkezés, amely lehetővé teszi a nemzetközi védelmet kérelmező személy kizárólag azon az alapon történő őrizetbe vételét, hogy jogellenesen lépte át az érintett tagállam határát.

3) Az EUMSZ 72. cikk nem teszi lehetővé a tagállamok számára, hogy a migránsoknak a határaikon való „tömeges beáramlásával” jelentkező „rendkívüli körülmények” fennállása esetén a 2013/32 és a 2013/33 irányelvektől eltérve ilyen rendelkezéseket alkalmazzanak.