A BÍRÓSÁG ÍTÉLETE (negyedik tanács)

2024. június 13.*

„Tagállami kötelezettségszegés – A szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség – 2008/115/EK, 2013/32/EU és 2013/33/EU irányelv – Nemzetközi védelem megadására irányuló eljárás – Tényleges hozzáférés – A határon lefolytatott eljárás – Eljárási garanciák – Harmadik országok jogellenesen tartózkodó állampolgárainak visszatérése – A nemzetközi védelem iránti kérelmet elutasító közigazgatási határozatokkal szemben benyújtott keresetek – A területen való tartózkodáshoz való jog – A Bíróság kötelezettségszegést megállapító ítélete – A teljesítés elmulasztása – Az EUMSZ 260. cikk (2) bekezdése – Pénzügyi szankciók – Arányosság és visszatartó erő – Átalányösszeg – Kényszerítő bírság”

A C-123/22. sz. ügyben,

az EUMSZ 260. cikk (2) bekezdése alapján kötelezettségszegés megállapítása iránt 2022. február 21-én

az **Európai Bizottság** (képviselik kezdetben: A. Azéma, L. Grønfeldt, Tokár A. és J. Tomkin, később: A. Azéma, Tokár A. és J. Tomkin, meghatalmazotti minőségben)

felperesnek

Magyarország (képviseli: Fehér M. Z., meghatalmazotti minőségben)

alperes ellen

benyújtott keresete tárgyában,

A BÍRÓSÁG (negyedik tanács),

tagjai: C. Lycourgos tanácselnök (előadó), O. Spineanu-Matei, J.-C. Bonichot, S. Rodin és L. S. Rossi bírák,

főtanácsnok: P. Pikamäe,

hivatalvezető: R. Şereş tanácsos,

tekintettel az írásbeli szakaszra és a 2023. november 30-i tárgyalásra,

tekintettel a főtanácsnok meghallgatását követően hozott határozatra, miszerint az ügy elbírálására a főtanácsnok indítványa nélkül kerül sor,

* Az eljárás nyelve: magyar.

meghozta a következő

Ítéletet

1 Keresetlevelével az Európai Bizottság azt kéri, hogy a Bíróság:

– állapítsa meg, hogy Magyarország – mivel nem tette meg a 2020. december 17-i Bizottság kontra Magyarország (A nemzetközi védelmet kérelmezők befogadása) ítéletben (C-808/18, a továbbiakban: 2020. évi Bizottság kontra Magyarország ítélet, EU:C:2020:1029) foglaltak teljesítéséhez szükséges valamennyi intézkedést – nem teljesítette az ezen ítéletből és az EUMSZ 260. cikk (1) bekezdéséből eredő kötelezettségeit;

– kötelezze Magyarországot arra, hogy fizessen a Bizottságnak napi 5468,45 euró – összesen legalább 1 044 000,00 euró – átalányösszeget a 2020. évi Bizottság kontra Magyarország ítélet kihirdetésének időpontja és az említett ítéletben foglaltaknak az alperes általi teljesítése vagy – ha ez hamarabb következik be – a jelen ügyben hozandó ítélet kihirdetése közötti időszakra;

– kötelezze Magyarországot arra, hogy fizessen a Bizottságnak napi 16 393,16 euró kényszerítő bírságot a jelen ügyben hozandó ítélet kihirdetésének időpontja és a 2020. évi Bizottság kontra Magyarország ítéletben foglaltaknak az alperes általi teljesítése közötti időszakra, és

– Magyarországot kötelezze a költségek viselésére.

Jogi háttér

Az uniós jog

A 2008/115/EK irányelv

2 A harmadik országok illegálisan 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.) 5. cikke szerint:

„Az irányelv végrehajtása során a tagállamok megfelelő figyelmet fordítanak

a) a gyermek mindenek felett álló érdekeire,

b) a családi életre,

c) az érintett harmadik országbeli állampolgár egészségi állapotára,

és tiszteletben tartják a visszaküldés tilalmának elvét.”

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

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

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

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

A tényállásra vonatkozó tájékoztatás korlátozható, amennyiben a nemzeti jog lehetővé teszi a tájékoztatáshoz való jog korlátozását, különösen a nemzetbiztonság és -védelem, illetve a közbiztonság védelme érdekében, valamint a bűncselekmények megelőzésének, nyomozásának, felderítésének és üldözésének biztosítása érdekében.”

5 Ugyanezen irányelv 13. cikkének (1) bekezdése értelmében:

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

A 2013/32/EU irányelv

6 A nemzetközi védelem megadására és visszavonására vonatkozó közös eljárásokról szóló, 2013. június 26-i 2013/32/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 2013. L 180., 60. o.; helyesbítés: HL 2016. L 198., 50. o.) 6. cikke a következőképpen rendelkezik:

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

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

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.

(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 nagy számú 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."

7 Ezen irányelv 24. cikkének (3) bekezdése értelmében:

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

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

8 Az említett 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 ésszerű 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."

9 Ugyanezen irányelv 46. cikkének (5) és (6) bekezdése a következőket írja elő:

„(5) A (6) bekezdés sérelme nélkül a tagállamok lehetővé teszik a kérelmező számára, hogy a terület[ükön] maradjon mindaddig, amíg le nem jár a kérelmező hatékony jogorvoslathoz való

jogának gyakorlására adott határidő, és amennyiben a kérelmező a határidőn belül élt ezen jogával, a jogorvoslati kérelem elbírálásáig.

(6) Egy olyan határozat esetében, amely:

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

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

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

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

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

A magyar jog

A menedékjogról szóló törvény

10 A 2007. június 29-i, a menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény (a *Magyar Közlöny* 2007. évi 83. száma; a továbbiakban: Met.) 5. §-ának (1) bekezdése a következőképpen rendelkezik:

„Az elismerését kérő jogosult

a) az e törvényben meghatározott feltételek szerint Magyarország területén való tartózkodásra, valamint Magyarország területén való tartózkodásra jogosító – külön jogszabályban meghatározott – engedélyre;

[…]”

11 A Met. 80/H. §-ának szövege a következő:

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

12 A Met. 80/J. §-ának (1) bekezdése a következőket írja elő:

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

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

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

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

Az államhatárról szóló törvény

13 A 2007. július 4-i, az államhatárról szóló 2007. évi LXXXIX. törvény (a *Magyar Közlöny* 2007. évi 88. száma, a továbbiakban: az államhatárról szóló törvény) 5. §-a a következőképpen rendelkezik:

„(1) Magyarország területének [a személyek határátlépésére irányadó szabályok közösségi kódexének (Schengeni határ-ellenőrzési kódex) létrehozásáról szóló, 2006. március 15-i 562/2006/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL 2006. L 105., 1. o.; helyesbítés: HL 2015. L 57., 19. o.)] 2. cikk 2. pontjának megfelelő külső határ szerinti határvonaltól, illetve a határjeltől számított 60 méteres sávja az államhatár rendjének védelmét biztosító létesítmények […] építése, telepítése és üzemeltetése, valamint a honvédelmi, nemzetbiztonsági, katasztrófavédelmi, határőrizeti, menekültügyi és idegenrendészeti feladatok ellátása céljából e törvény szerint igénybe vehető.

[…]

(1b) Tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet idején a rendőr Magyarország területén feltartóztathatja a Magyarország területén jogellenesen tartózkodó külföldit, és az (1) bekezdés szerinti létesítmény legközelebbi kapuján átkísérheti, kivéve, ha bűncselekmény gyanúja merül fel.

[…]”

A 2020. évi Bizottság kontra Magyarország ítélet

14 A Bíróság a 2020. évi Bizottság kontra Magyarország ítéletben megállapította, hogy Magyarország nem teljesítette a 2008/115 irányelv 5. cikkéből, 6. cikkének (1) bekezdéséből, 12. cikkének (1) bekezdéséből és 13. cikkének (1) bekezdéséből, a 2013/32 irányelv 6. cikkéből, 24. cikkének (3) bekezdéséből, 43. cikkéből és 46. cikkének (5) bekezdéséből, valamint a nemzetközi védelmet kérelmezők befogadására vonatkozó szabályok megállapításáról szóló, 2013. június 26-i 2013/33/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 2013. L 180., 96. o.) 8., 9. és 11. cikkéből eredő kötelezettségeit, mivel:

– előírta, hogy a Szerbiából érkező és a nemzetközi védelem iránti eljárást Magyarország területén igénybe venni kívánó harmadik országbeli állampolgárok vagy hontalanok nemzetközi védelem iránti kérelmei csak a röszkei (Magyarország) és a tompai (Magyarország) tranzitzónában terjeszthetők elő, és olyan állandó és általános közigazgatási gyakorlatot alkalmazott, amely drasztikus módon korlátozta az e tranzitzónákba való belépésre napi szinten jogosult kérelmezők számát;

– a nemzetközi védelmet kérelmezőknek a röszkei és a tompai tranzitzónában való általános őrizetére vonatkozó rendszert vezetett be, anélkül hogy tiszteletben tartotta volna

a 2013/32 irányelv 24. cikkének (3) bekezdésében és 43. cikkében, valamint a 2013/33 irányelv 8., 9. és 11. cikkében előírt garanciákat;

– a bűncselekménnyel gyanúsítottak kivételével a területén jogellenesen tartózkodó valamennyi harmadik országbeli állampolgár kitoloncolását lehetővé tette a 2008/115 irányelv 5. cikkében, 6. cikkének (1) bekezdésében, 12. cikkének (1) bekezdésében és 13. cikkének (1) bekezdésében előírt eljárások és garanciák tiszteletben tartása nélkül;

– a 2013/32 irányelv 46. cikke (5) bekezdésének hatálya alá tartozó, nemzetközi védelmet kérelmező személyek tekintetében az uniós joggal ellentétes feltételektől tette függővé a területén maradáshoz való joguk gyakorlását.

A pert megelőző eljárás és a Bíróság előtti eljárás

15 2021. január 26-án kelt levelében a Bizottság Migrációs és Uniós Belügyi Főigazgatóságának főigazgatója felkérte a magyar kormányt, hogy tájékoztassa a 2020. évi Bizottság kontra Magyarország ítéletben foglaltak maradéktalan teljesítésének biztosítása érdekében hozott intézkedésekről.

16 E levélre a magyar kormány 2021. február 26-án válaszolt, és kifejtette, hogy a 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) kihirdetését követően bezárták a röszkei és a tompai tranzitzónákat. Magyarország tehát már eleget tett a 2020. évi Bizottság kontra Magyarország ítélet menekültügyi őrizetre vonatkozó részének.

17 A nemzetközi védelmi eljáráshoz való hozzáférést és a jogellenesen tartózkodó harmadik országbeli állampolgárok kitoloncolását illetően a magyar kormány úgy vélte, hogy a 2020. évi Bizottság kontra Magyarország ítélet végrehajtása során „alkotmányos dilemmával” szembesült a Magyarországra az uniós jog alapján háruló kötelezettségek végrehajtása tekintetében. Ezért 2021. február 25-én e kormány indítványt nyújtott be az Alkotmánybírósághoz (Magyarország) annak eldöntésére, hogy Magyarország Alaptörvényét lehet-e úgy értelmezni, hogy Magyarország végrehajthat olyan uniós jogi kötelezettséget, amely – az uniós szabályozás hatékony érvényesülésének hiányában – arra vezethet, hogy a Magyarország területén jogellenesen tartózkodó, harmadik országbeli állampolgár Magyarország területén előre nem meghatározható ideig tartózkodik, és ezáltal *de facto* az ország népességének részévé válik.

18 A Bizottság 2021. június 9-én felszólító levelet (a továbbiakban: felszólító levél) küldött Magyarországnak, amelyben úgy ítélte meg, hogy Magyarország nem tette meg a 2020. évi Bizottság kontra Magyarország ítéletben foglaltak teljesítéséhez szükséges intézkedéseket, és felhívta Magyarországot arra, hogy az EUMSZ 260. cikk (2) bekezdése értelmében két hónapon belül megtegye észrevételeit. A felszólító levél az ezen ítéletben azonosított négy jogsértésre hivatkozott.

19 2021. augusztus 9-én a magyar kormány válaszolt a felszólító levélre, közölve, hogy az Alkotmánybíróság előtti, a jelen ítélet 17. pontjában említett eljárás befejezéséig nincs abban a helyzetben, hogy a 2020. évi Bizottság kontra Magyarország ítélet végrehajthatósága tekintetében állást foglaljon. E kormány arra kérte a Bizottságot, hogy „az alkotmányos párbeszéd tiszteletben tartására törekvés céljából” a 2020. évi Bizottság kontra Magyarország ítélet végrehajtására irányuló eljárásban a további lépések meghozatalát tegye függővé az Alkotmánybíróság előtti

ezen eljárás befejezésének bevárásától. Az említett kormány azt is kijelentette, hogy szemben a Bizottságnak az uniós jog „parttalan primátusát” kifejező álláspontjával, az alkotmányi szabályok élveznek elsőbbséget.

20 Az Alkotmánybíróság 2021. december 7-én meghozta a 32/2021. (XII.20.) sz. határozatot, amelyben megállapította, hogy először is, amennyiben az Európai Unió a közös hatáskört nem gyakorolja hatékonyan, Magyarország gyakorolhatja e hatáskört, másodszor, amennyiben a közös hatáskörgyakorlás hiányos érvényesülése olyan következményekre vezet, amelyek felvetik a Magyarország államterületén élő személyek önazonossághoz való jogának sérelmét, a magyar állam köteles gondoskodni e jog védelméről, és harmadszor, Magyarország területi egységére, népességére, államformájára és állami berendezkedésére vonatkozó elidegeníthetetlen rendelkezési jogának védelme az alkotmányos önazonosságának részét képezi.

21 Mivel a Bizottság úgy ítélte meg, hogy a 2020. évi Bizottság kontra Magyarország ítéletben foglaltak teljesítésére még mindig nem került sor, 2022. február 21-én benyújtotta a jelen keresetet.

22 A Bíróság elnöke a 2022. április 1-jei határozatával a Bizottság kérelmére, a Bíróság eljárási szabályzata 55. cikke (1) bekezdésének b) pontja alapján felfüggesztette az eljárást. A Bíróság elnöke a 2022. szeptember 21-i határozatával szintén a Bizottság kérelmére, az eljárási szabályzat 55. cikkének (2) bekezdése alapján elrendelte az eljárás folytatását.

A keresetről

A kötelezettségszegésről

A felek érvei

23 A Bizottság először is elismeri, hogy a röszkei és a tompai tranzitzónákat bezárták. A keresetlevél ezért a 2020. évi Bizottság kontra Magyarország ítéletben megállapított, a nemzetközi védelmet kérelmezők e tranzitzónákban való általános őrizetére vonatkozó második jogsértéssel nem foglalkozik.

24 Az ezen ítéletben megállapított negyedik jogsértést, azaz a nemzetközi védelmet kérelmező személyek ahhoz való jogának megsértését illetően, hogy a hatékony jogorvoslathoz való joguk gyakorlására előírt határidő lejártáig, és amennyiben e joggal az előírt határidőn belül éltek, e jogorvoslati kérelem elbírálásáig Magyarország területén maradjanak, a keresetlevél pedig csak olyan helyzetre vonatkozik, amely nem minősül tömeges bevándorlás okozta válsághelyzetnek. A Bíróság ugyanis a 2020. évi Bizottság kontra Magyarország ítélet 290. és 291. pontjában a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzetet illetően csak a röszkei és a tompai tranzitzónákban fennálló általános őrizeti rendszer miatt állapított meg jogsértést, amely rendszer ezen utóbbiak bezárásával megszűnt.

25 A Bizottság azonban úgy véli, hogy a röszkei és a tompai tranzitzónák bezárása nem elegendő a 2020. évi Bizottság kontra Magyarország ítéletben foglaltak teljesítéséhez. Ugyanez vonatkozik a Met.-nek a 2020. június 17-i, a veszélyhelyzet megszűnésével összefüggő átmeneti szabályokról és a járványügyi készültségről szóló 2020. évi LVIII. törvénnyel (a *Magyar Közlöny* 2020. évi 144. száma; a továbbiakban: 2020. évi törvény) 2020 júniusában, a Covid19-világjárvánnyal

összefüggésben bevezetett módosításaira. E módosítások ugyanis ellentétesek az uniós joggal, amint arra ezen intézmény a 2023. június 22-i Bizottság kontra Magyarország (Menedékjogi kérelmet megelőző szándéknyilatkozat) ítélet (C-823/21, a továbbiakban: 2023. évi Bizottság kontra Magyarország ítélet, EU:C:2023:504) alapjául szolgáló ügyben hivatkozott.

26 A magyar kormány ezenkívül hallgatólagosan elismerte a 2020. évi Bizottság kontra Magyarország ítéletben megállapított jogsértések folytatódását, mivel közölte, hogy amíg az Alkotmánybíróság meg nem hozza a jelen ítélet 20. pontjában említett határozatát, nincs abban a helyzetben, hogy ezen ítélet végrehajthatósága tekintetében állást foglaljon.

27 Először is, ami a nemzetközi védelem iránti eljáráshoz való tényleges hozzáférést illeti, a 2020. évi Bizottság kontra Magyarország ítélet 104. és 106. pontjából, valamint ezen ítélet rendelkező része 1. pontjának első franciabekezdéséből az következik, hogy Magyarországnak az ezen ítéletben foglaltak teljesítéséhez meg kell hoznia az ahhoz szükséges intézkedéseket, hogy a harmadik országbeli állampolgárok vagy hontalan személyek Magyarország területén – és a határain is – hatékonyan gyakorolhassák a nemzetközi védelem iránti kérelem előterjesztéséhez való jogukat.

28 Konkrétan a 2020. évi Bizottság kontra Magyarország ítéletben foglaltak teljesítése megköveteli a Met. 80/J. §-a (1) bekezdésének módosítását, amely rendelkezés értelmében tömeges bevándorlás okozta válsághelyzetben a nemzetközi védelem iránti kérelmeket – néhány kivételtől eltekintve – kizárólag az érintett tranzitzónákban lehet benyújtani. Márpedig Magyarország e rendelkezést nem helyezte hatályon kívül, és nem is módosította. Mivel a röszkei és a tompai tranzitzónákat bezárták, Magyarország területén ilyen kérelmeket nem lehet előterjeszteni.

29 Ezenfelül a felszólító levélben meghatározott határidő lejártakor Magyarország egész területén tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet állt fenn. A magyar kormány ugyanis a 2016. március 9-én kihirdetett, a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet Magyarország egész területére történő elrendeléséről, valamint a válsághelyzet elrendelésével, fennállásával és megszüntetésével összefüggő szabályokról szóló 41/2016. (III. 9.) Korm. rendelet (a *Magyar Közlöny* 2016. évi 33. száma) hatályát a 2021. szeptember 3-án kihirdetett, a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet Magyarország egész területére történő elrendeléséről, valamint a válsághelyzet elrendelésével, fennállásával és megszüntetésével összefüggő szabályokról szóló 41/2016. (III. 9.) Korm. rendelet módosításáról szóló 509/2021. (IX. 3.) Korm. rendelet (a *Magyar Közlöny* 2021. évi 162. száma) 1. §-a értelmében 2022. március 7-ig meghosszabbította. A tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet jogi rendszerét a későbbiekben legalább 2024. március 7-ig meghosszabbították.

30 Ami a 2020. évi törvényt illeti, az kizárólag egy külön átmeneti szabályozást vezetett be a Covid19-világjárványra tekintettel. E törvény mindenesetre nem tekinthető a 2020. évi Bizottság kontra Magyarország ítéletet végrehajtó intézkedésnek, mivel azt ezen ítélet kihirdetését megelőzően fogadták el, e világjárvány sajátos kontextusában, eleinte kizárólag 2020. december 31-ig terjedő hatállyal, amelyet a későbbiekben 2023. december 31-ig meghosszabbítottak.

31 Magyarország ezenkívül nem is állítja, hogy a 2020. évi törvény célja a 2020. évi Bizottság kontra Magyarország ítélet végrehajtása. Ezért az, hogy e törvény a magyar menekültügyi szabályozás összetettsége miatt a 2023. évi Bizottság kontra Magyarország ítélet alapjául szolgáló ügy keretében az EUMSZ 258. cikk szerinti eljárás hatálya alá tartozik, nem sérti Magyarország védelemhez való jogát a jelen ügyben.

32 Másodszor, a Magyarországon jogellenesen tartózkodó harmadik országbeli állampolgárok kitoloncolását illetően meg kell állapítani, hogy az államhatárról szóló törvény 5. §-ának (1b) bekezdését nem helyezték hatályon kívül, és nem is módosították. Következésképpen a magyar szabályozás – a bűncselekmény elkövetésével gyanúsítottak kivételével – továbbra is lehetővé teszi a területén jogellenesen tartózkodó harmadik országbeli állampolgárok kitoloncolását, ami összeegyeztethetetlen a 2020. évi Bizottság kontra Magyarország ítélet 253. és 254. pontjával, valamint ezen ítélet rendelkező része 1. pontjának harmadik franciabekezdésével. E tekintetben a magyar rendőrség honlapjából kitűnik, hogy Magyarország nem vetett véget a területén jogellenesen tartózkodó harmadik országbeli állampolgárok jogellenes kitoloncolásának, amit e tagállam nem vitat.

33 Harmadszor, ami a nemzetközi védelmet kérelmező személyek ahhoz való jogát illeti, hogy olyan helyzetben, amely nem minősül tömeges bevándorlás okozta válsághelyzetnek, Magyarország területén maradjanak, a Bizottság azzal érvel, hogy Magyarország nem módosította a Met. 5. §-a (1) bekezdésének a) pontját, amely tömeges bevándorlás okozta válsághelyzetnek nem minősülő helyzetben alkalmazandó.

34 Így a 2013/32 irányelv 46. cikkének (5) bekezdésében biztosított, a tagállam területén maradáshoz való jog gyakorlására vonatkozóan a magyar jogban előírt feltételek „továbbra sem egyértelműek”, ami ellentétes a 2020. évi Bizottság kontra Magyarország ítélet 288. és 289. pontjában, valamint az ezen ítélet rendelkező része 1. pontjának negyedik franciabekezdésében foglalt követelményekkel. Ezen ítélet 297–301. pontjára tekintettel a nemzeti jogszabályokat módosítani kell, mivel a Bíróság által megállapított jogsértés nem az uniós joggal ellentétes gyakorlatra, hanem az uniós jognak a magyar jogrendbe való nem megfelelő átültetésére vonatkozik.

35 Magyarország azt kéri, hogy a Bíróság utasítsa el a keresetet, a nemzetközi védelem iránti eljáráshoz való hozzáférésre vonatkozó részében elfogadhatatlanság, az ezt meghaladó részében pedig megalapozatlanság miatt.

36 E tagállam mindenekelőtt úgy véli, hogy a 2020. évi Bizottság kontra Magyarország ítélet „központi elemei” már nem relevánsak, mivel a röszkei és a tompai tranzitzónákat 2020. május 20. óta már nem használják. Ezenkívül a „nyugat-balkáni útvonalon” a migrációs helyzet alakulása és az Ukrajnából érkező, lakóhelyüket elhagyni kényszerülő személyek jelentős száma miatt a Bizottság érvei nem időszerűek, és nem is megalapozottak.

37 Ami először is a nemzetközi védelem iránti eljáráshoz való hozzáférést illeti, a kereset elfogadhatatlan.

38 Valamennyi olyan megállapítás ugyanis, amelyet a Bíróság a 2020. évi Bizottság kontra Magyarország ítéletben a röszkei és a tompai tranzitzónákra vonatkozóan tett, e tranzitzónák bezárása miatt tárgytalanná vált. E tranzitzónák tekintetében értelmezhetetlen a nemzetközi védelem iránti eljáráshoz való hozzáférés „korlátozásáról” beszélni, mivel azokban már nincs lehetőség „korlátozott számú” kérelem benyújtására.

39 Kétségtelen, hogy a magyar szabályozás továbbra is tartalmaz a tranzitzónákra vonatkozó rendelkezéseket, de azok 2020. május 26. óta a 2020. évi törvény hatálybalépése miatt nem alkalmazhatók. E törvény a Met.-től eltérő átmeneti szabályozást vezet be, amelynek értelmében Magyarország területén a nemzetközi védelem iránti eljáráshoz való hozzáférés ahhoz a feltételhez van kötve, hogy valamely harmadik országban előzetes eljárást kezdeményezzenek Magyarország diplomáciai képviseletén.

40 Márpedig mivel a 2020. évi törvénynek a 2013/32 irányelv 6. cikkével való összeegyeztethetősége a 2023. évi Bizottság kontra Magyarország ítélet alapjául szolgáló ügy tárgyát képezte, a Bizottság ugyanezen állítólagos jogsértés miatt nem indíthatott volna egyidejűleg egy másik, az EUMSZ 260. cikk (2) bekezdésén alapuló eljárást, ez ugyanis sérti Magyarország védelemhez való jogát és a jogbiztonság elvét.

41 E tekintetben Magyarország érvelése szerint indokolt, hogy a Bíróság e törvényt az EUMSZ 258. cikk szerinti eljárás keretében vizsgálja, mivel az olyan új kontextusba illeszkedik, amelyet a 2020. évi Bizottság kontra Magyarország ítéletben nem vizsgáltak meg. A 2023. évi Bizottság kontra Magyarország ítélet alapjául szolgáló ügy azonban arra a kérdésre is vonatkozik, hogy továbbra is fennáll-e a 2013/32 irányelv 6. cikkének a 2020. évi Bizottság kontra Magyarország ítéletben megállapított megsértése. Következésképpen, ha a Bíróság a jelen ügyben kötelezettségszegést állapít meg, a Magyarország által az EUMSZ 258. cikken alapuló eljárásban a 2013/32 irányelv 6. cikkének megsértésével kapcsolatban hivatkozott érvek semmilyen hatást nem fejthetnek ki, ami ezen ügyben sérti Magyarország védelemhez való jogát.

42 A keresetlevél továbbá nem ismerteti a 2020. évi Bizottság kontra Magyarország ítélet kihirdetését követően elfogadott rendelkezések tartalmát, ami akadályozza a Bíróságot abban, hogy az ügy érdeméről határozzon.

43 Másodlagosan Magyarország arra hivatkozik, hogy a kereset e része megalapozatlan. Egyrészt a magyar jogalkotó a Met. 80/J. §-ától eltérő szabályozást fogadott el. Másrészt a 2020. évi Bizottság kontra Magyarország ítélet kifejezetten a röszkei és a tompai tranzitzónákra vonatkozó szabályozást és gyakorlatot említi. Márpedig a 2020. évi Bizottság kontra Magyarország ítélet e részében elemzett helyzet már nem áll fenn.

44 Másodszor, ami a jogellenesen tartózkodó harmadik országbeli állampolgároknak a határkerítésen túlra való kitoloncolását illeti, az államhatárról szóló törvény 5. §-a (1b) bekezdésének fenntartását a „nyugat-balkáni migrációs útvonalon” tapasztalható, egyre erősödő migrációs nyomás, valamint az Ukrajnából 2022 februárja óta érkező menekültek jelentős száma igazolja. Ezenkívül e rendelkezés módosítását megelőzően meg kell várni, hogy az Alkotmánybíróság egy a Fővárosi Törvényszék (Magyarország) által kezdeményezett és az eljárás írásbeli szakaszának befejezésekor folyamatban lévő, az említett rendelkezés alkotmányosságára vonatkozó ügyben határozatot hozzon.

45 Harmadszor, ami a nemzetközi védelmet kérelmező személyek azon jogát illeti, hogy olyan helyzetben, amely nem minősül tömeges bevándorlás okozta válsághelyzetnek, Magyarország területén maradjanak, a Bíróság a 2020. évi Bizottság kontra Magyarország ítéletben megállapította, hogy a Met. 5. §-a (1) bekezdésének a) pontja keretében a Magyarország területén maradáshoz való jog feltételekhez köthető.

46 Mindemellett az érintett jogszabályban nem éltek a fakultatív jelleggel előírt, az e területen maradáshoz való jog feltételhez kötésére vonatkozó lehetőséggel. Ezért nincs szükség új jogalkotásra. A gyakorlatban a magyar hatóságok mindaddig nem rendelnek el kitoloncolást, amíg a menedékjog iránti kérelmet elutasító hatósági határozat véglegessé nem vált. E tekintetben a Bizottság nem hivatkozott egyetlen olyan közigazgatási vagy bírósági határozatra sem, amely e megállapítást kétségbe vonná.

A Bíróság álláspontja

– *A kereset elfogadhatóságáról*

47 Magyarország úgy véli, hogy a kereset elfogadhatatlan azon részében, amelyben az a nemzetközi védelem iránti eljáráshoz való hozzáférésre vonatkozik.

48 Először is Magyarország – azzal érvelve, hogy a röszkei és a tompai tranzitzónák bezárása tárgytalanná tette a 2020. évi Bizottság kontra Magyarország ítéletben e tranzitzónákra vonatkozóan tett megállapításokat, és hogy a 2020. évi törvény a Met.-től eltérő átmeneti szabályozást vezetett be – lényegében arra hivatkozik, hogy a nemzetközi védelem iránti eljáráshoz való hozzáférést illetően megtette az ezen ítéletben foglaltak teljesítéséhez szükséges intézkedéseket, amely érvelés nem a kereset elfogadhatósága vizsgálatának, hanem annak megalapozottsága vizsgálatának körébe tartozik.

49 Másodszor, a jogbiztonság elvének és Magyarország védelemhez való jogának a 2023. évi Bizottság kontra Magyarország ítélet alapjául szolgáló ügyben párhuzamosan felvetett kérdések miatti megsértésére alapított érvelést el kell utasítani, mivel ezen ügy jogerőssé vált – tehát *res iudicata* hatással rendelkező – ítélethez vezetett.

50 Harmadszor Magyarország azt rója fel a Bizottságnak, hogy a keresetlevelében nem ismertette a 2020. évi törvény rendelkezéseinek tartalmát.

51 E tekintetben az eljárási szabályzat 120. cikkének c) pontjára vonatkozó állandó ítélkezési gyakorlatból az következik, hogy minden keresetlevélnek világosan és pontosan meg kell jelölnie a jogvita tárgyát, valamint tartalmaznia kell a felhozott jogalapok rövid ismertetését annak érdekében, hogy lehetővé tegye az alperes számára védelme előkészítését, a Bíróság számára pedig felülvizsgálati jogköre gyakorlását. Mindebből többek között az következik, hogy az ilyen kereset alapjául szolgáló alapvető ténybeli és jogi elemeknek magából a keresetlevél szövegéből kell koherens és érthető módon kitűnniük (2023. december 21-i Bizottság kontra Dánia [Maximális parkolási idő] ítélet, C-167/22, EU:C:2023:1020, 25. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

52 A jelen ügyben e követelményeket tiszteletben tartották. A Bizottság ugyanis a keresetlevelében koherensen és pontosan megjelölte azokat az okokat, amelyek alapján úgy ítélte meg, hogy Magyarország nem fogadta el a 2020. évi Bizottság kontra Magyarország ítéletben foglaltak teljesítésének biztosításához szükséges intézkedéseket. Ezen intézmény többek között megemlítette a Met.-nek a Covid19-világjárvánnyal összefüggésben 2020 júniusában végrehajtott módosításait, kifejtve, hogy véleménye szerint e rendelkezések nem eredményezik a 2020. évi Bizottság kontra Magyarország ítéletben foglaltak teljesítését, és hogy – amint azt a 2023. évi Bizottság kontra Magyarország ítélet alapjául szolgáló ügyben állította – azok ellentétesek az uniós joggal.

53 A keresetlevél így lehetővé teszi Magyarország és a Bíróság számára, hogy pontosan megértse a Bizottság álláspontját, amely elengedhetetlen feltétele annak, hogy e tagállam hasznos módon előterjeszthesse a védelmét szolgáló jogalapokat, és hogy a Bíróság megvizsgálhassa, hogy az említett tagállam megtette-e a 2020. évi Bizottság kontra Magyarország ítéletben foglaltak teljesítéséhez szükséges intézkedéseket.

54 A fentiekre tekintettel meg kell állapítani, hogy a kereset elfogadható.

– *Az ügy érdeméről*

55 Az EUMSZ 260. cikk (2) bekezdése értelmében ha a Bizottság megítélése szerint az érintett tagállam nem teszi meg az olyan ítéletben foglaltak teljesítéséhez szükséges intézkedéseket, amelyben a Bíróság megállapította, hogy e tagállam nem teljesítette a Szerződésekből eredő valamely kötelezettségét, a Bizottság, miután az említett tagállamnak lehetőséget biztosított észrevételei megtételére, az ugyanazon tagállam által fizetendő átalányösszegnek vagy kényszerítő bírságnak az adott körülmények között megfelelőnek ítélt összegének meghatározása mellett a Bírósághoz fordulhat.

56 Az EUMSZ 260. cikk (2) bekezdése szerinti kötelezettségszegés fennállásának megítéléséhez szükséges referencia-időpontnak az e rendelkezés értelmében kibocsátott felszólító levélben meghatározott határidő lejártát kell tekinteni (2023. december 14-i Bizottság kontra Románia [Hulladéklerakók lezárása] ítélet, C-109/22, EU:C:2023:991, 37. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

57 E tekintetben meg kell állapítani, hogy az érintett tagállamnak a jogalkotási hatáskör gyakorlásában részt vevő szervei kötelesek a kötelezettségszegést megállapító ítélet tárgyát képező nemzeti rendelkezéseket akként módosítani, hogy azok megfeleljenek az uniós jogból eredő követelményeknek (lásd ebben az értelemben: 2023. július 13-i YP és társai [Bíró mentelmi jogának felfüggesztése és tisztségéből való felfüggesztése] ítélet, C-615/20 és C-671/20, EU:C:2023:562, 57. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

58 Arra is emlékeztetni kell, hogy a kötelezettségszegést megállapító ítélet rendelkező része, amely leírja a Bíróság által megállapított kötelezettségszegést, különös jelentőséggel bír azon intézkedések meghatározása szempontjából, amelyeket e tagállamnak az említett ítéletben foglaltak maradéktalan teljesítése érdekében meg kell tennie. Az említett ítélet rendelkező része ugyanezen ítélet indokolására tekintettel értelmezendő (lásd ebben az értelemben: 2013. október 22-i Bizottság kontra Németország ítélet, C-95/12, EU:C:2013:676, 37. és 40. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

59 A jelen ügyben a 2020. évi Bizottság kontra Magyarország ítéletben a Bíróság megállapította, hogy Magyarország nem teljesítette először is a nemzetközi védelem iránti eljáráshoz való hozzáféréssel, másodszor a nemzetközi védelmet kérelmező személyeknek a röszkei és a tompai tranzitzónákban való őrizetével, harmadszor a jogellenesen tartózkodó harmadik országbeli állampolgárok kitoloncolásával, és negyedszer a nemzetközi védelmet kérelmező személyek ahhoz való jogával kapcsolatos kötelezettségeit, hogy a hatékony jogorvoslathoz való joguk gyakorlására előírt határidő lejártáig, és amennyiben e joggal az előírt határidőn belül éltek, a jogorvoslati kérelem elbírálásáig Magyarország területén maradjanak.

60 Előzetesen meg kell jegyezni, hogy a Bizottság keresete nem a nemzetközi védelmet kérelmező személyeknek a röszkei és a tompai tranzitzónában való őrizetére vonatkozik, és a nemzetközi védelmet kérelmező személyeknek a Magyarország területén maradáshoz való jogát illetően e kereset csupán olyan helyzetre vonatkozik, amely nem minősül tömeges bevándorlás okozta válsághelyzetnek.

61 Először is, ami a nemzetközi védelem iránti eljáráshoz való hozzáférést illeti, a szóban forgó jogsértés leírása a 2020. évi Bizottság kontra Magyarország ítélet rendelkező része 1. pontjának bevezető szövegéből és első franciabekezdéséből következik.

62 E rendelkező rész 1. pontjának bevezető szövegéből az tűnik ki, hogy a szóban forgó jogsértés abban áll, hogy Magyarország nem teljesítette a 2013/32 irányelv 6. cikkéből eredő kötelezettségeit.

63 E jogsértés megállapítására az említett rendelkező rész 1. pontjának első franciabekezdésében említett helyzet miatt került sor, nevezetesen egyrészt a Szerbiából érkező harmadik országbeli állampolgárok vagy hontalanok nemzetközi védelem iránti kérelmeinek a röszkei és a tompai tranzitzónában való előterjesztésére vonatkozó követelmény, és másrészt az e tranzitzónákba való belépésre napi szinten jogosult kérelmezők számát drasztikus módon korlátozó állandó és általános közigazgatási gyakorlat együttes fennállása miatt.

64 E tekintetben a Bíróság ezen ítélet 106. pontjában többek között azt állapította meg, hogy a 2013/32 irányelv 6. cikke előírja a tagállamok számára annak biztosítását, hogy az érintett személyek, amint az erre vonatkozó szándékukat kinyilvánítják, akár a tagállamok határain is hatékonyan gyakorolhassák a nemzetközi védelem iránti kérelem előterjesztéséhez való jogukat, annak érdekében, hogy e kérelmet az ezen irányelvben meghatározott határidőket ténylegesen tiszteletben tartva nyilvántartásba vegyék, valamint azt benyújthassák és megvizsgálhassák. Amint ugyanis az említett ítélet 104. pontjában megállapításra került, az említett irányelvnek, és különösen annak 6. cikke (1) bekezdésének célja a nemzetközi védelem iránti eljáráshoz való tényleges, könnyű és gyors hozzáférés garantálása.

65 Következésképpen, ami a nemzetközi védelem iránti eljáráshoz való hozzáférést illeti, ezen ítélet teljesítése megköveteli, hogy Magyarország minden olyan intézkedést megtegyen, amely a nemzetközi védelem iránti eljáráshoz való tényleges, könnyű és gyors hozzáférés biztosításához szükséges.

66 Márpedig a felszólító levélben meghatározott határidő lejártakor, azaz 2021. augusztus 9-én Magyarország nem tett eleget e követelménynek.

67 E tekintetben Magyarország állításával ellentétben a röszkei és a tompai tranzitzónák bezárása nem elegendő a nemzetközi védelem iránti eljáráshoz való tényleges, könnyű és gyors hozzáférés biztosításához. A felek ugyanis nem vitatják, hogy a nemzetközi védelem iránti eljáráshoz való hozzáférésre alkalmazandó szabályozás a felszólító levélben meghatározott határidő lejártakor a 2020. évi törvényből eredt.

68 A Bíróság ezzel összefüggésben a 2023. évi Bizottság kontra Magyarország ítélet rendelkező részének 1. pontjában megállapította, hogy Magyarország azáltal, hogy a területén vagy e tagállam határain tartózkodó egyes harmadik országbeli állampolgárok vagy hontalan személyek számára a nemzetközi védelem iránti kérelem előterjesztésének lehetőségét ahhoz köti, hogy valamely harmadik országban található magyar nagykövetségen előzetesen szándéknyilatkozatot kell benyújtaniuk, valamint a Magyarország területére való belépésre jogosító utazási okmányt kell szerezniük, nem teljesítette a 2013/32 irányelv 6. cikkéből eredő kötelezettségeit.

69 Ezen ítélet 8–13. és 37. pontjából kitűnik, hogy e megállapítás a 2020. évi törvénynek a nemzetközi védelem iránti eljáráshoz való hozzáférésről szóló rendelkezéseire vonatkozik, amelyek alkalmazása következésképpen nem tekinthető a 2020. évi Bizottság kontra Magyarország ítélet megfelelő teljesítésének.

70 Fontos leszögezni, hogy a Bíróság kötelezettségszegést megállapító ítéletének teljesítéséhez szükséges intézkedéseknek szükségszerűen összeegyeztethetőeknek kell lenniük azon uniós jogi rendelkezésekkel, amelyek megsértését ezen ítélet megállapította, azaz a jelen ügyben a 2013/32 irányelv 6. cikkével, és azoknak lehetővé kell tenniük e rendelkezések megfelelő alkalmazását. Márpedig amint azt a Bíróság a 2023. évi Bizottság kontra Magyarország ítéletben megállapította, konkrétan a 2020. évi törvénynek a nemzetközi védelem iránti eljáráshoz való hozzáférésről szóló rendelkezései esetében ez nem áll fenn.

71 E körülmények között meg kell állapítani, hogy Magyarország a nemzetközi védelem iránti eljáráshoz való hozzáférés tekintetében nem tette meg a 2020. évi Bizottság kontra Magyarország ítéletben foglaltak teljesítéséhez szükséges intézkedéseket.

72 Másodszor, a Magyarországon jogellenesen tartózkodó harmadik országbeli állampolgárok kitoloncolását illetően a Bíróság a 2020. évi Bizottság kontra Magyarország ítélet rendelkező része 1. pontjának harmadik franciabekezdésében megállapította, hogy Magyarország – mivel a bűncselekménnyel gyanúsítottak kivételével a területén jogellenesen tartózkodó valamennyi harmadik országbeli állampolgár kitoloncolását lehetővé tette a 2008/115 irányelv 5. cikkében, 6. cikkének (1) bekezdésében, 12. cikkének (1) bekezdésében és 13. cikkének (1) bekezdésében előírt eljárások és garanciák tiszteletben tartása nélkül – nem teljesítette az e rendelkezésekből eredő kötelezettségeit.

73 Magyarország nem vitatja, hogy az államhatárról szóló törvény 5. §-ának (1b) bekezdése, amelyet a Bíróság ezen ítélet 254. pontjában az e megállapítást igazoló nemzeti rendelkezésként azonosított, még hatályban volt a felszólító levélben meghatározott határidő lejártakor, azaz 2021. augusztus 9-én. E tagállam azonban úgy véli, hogy e helyzetet a „nyugat-balkáni migrációs útvonalon” tapasztalható migrációs nyomás és az Ukrajnából érkező, lakóhelyüket elhagyni kényszerülő személyek száma igazolja.

74 Márpedig valamely tagállam nem hivatkozhat gyakorlati, igazgatási, pénzügyi vagy a belső rendjével összefüggő nehézségekre annak igazolásaként, hogy az uniós jogból eredő kötelezettségeket nem teljesíti (lásd ebben az értelemben: 2023. június 8-i Bizottság kontra Szlovákia [A költségek nélküli felmondáshoz való jog] ítélet, C-540/21, EU:C:2023:450, 86. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

75 Harmadszor, ami a nemzetközi védelmet kérelmező személyek ahhoz való jogát illeti, hogy olyan helyzetben, amely nem minősül tömeges bevándorlás okozta válsághelyzetnek, a hatékony jogorvoslathoz való joguk gyakorlására előírt határidő lejártáig, és amennyiben e joggal az előírt határidőn belül éltek, e jogorvoslati kérelem elbírálásáig Magyarország területén maradjanak, a 2020. évi Bizottság kontra Magyarország ítéletben az a megállapítás, hogy Magyarország nem teljesítette a 2013/32 irányelv 46. cikkének (5) bekezdéséből eredő kötelezettségeit, ezen ítélet rendelkező része 1. pontjának negyedik franciabekezdéséből következik.

76 Ez a megállapítás azon alapul, hogy a Bíróság az említett ítélet 289. és 301. pontjában rámutatott arra, hogy ha valamely tagállam úgy dönt, hogy a területén maradáshoz való, a 2013/32 irányelv 46. cikkének (5) bekezdésében biztosított jog gyakorlására vonatkozóan részletes szabályokat állapít meg, azokat kellően egyértelműen és pontosan kell meghatározni annak érdekében, hogy a nemzetközi védelmet kérelmező személy megismerhesse e jog pontos terjedelmét, és értékelhető lehessen, hogy e részletes szabályok összeegyeztethetők-e többek között a 2013/32 és a 2013/33 irányelvvel.

77 Ugyanezen ítélet 297. pontjából kitűnik, hogy Magyarország szerint azok a feltételek, amelyekre a Met. 5. §-ának (1) bekezdése hivatkozik, annak megkövetelését jelentik, hogy az érintett feleljen meg a törvényben meghatározott kérelmezői jogállásnak, és ezenfelül tartsa tiszteletben azon – adott esetben vele szemben megállapított – kötelezettséget, hogy egy meghatározott helyen tartózkodjon.

78 Egyrészt, amint az a 2020. évi Bizottság kontra Magyarország ítélet 298. pontjában megállapításra került, Magyarország nem jelöli meg a Met. azon rendelkezését, amely pontosan azt írja elő, hogy a tagállam területén maradáshoz való jog a tartózkodási helyet érintő feltételnek való megfeleléstől függ.

79 Másrészt, amint az említett ítélet 300. pontjában megállapításra került, az a feltétel, amely szerint tiszteletben kell tartani a nemzetközi védelmet kérelmező személynek a törvény által meghatározott jogállását, és amelytől Magyarország saját állítása szerint a Met. 5. §-a (1) bekezdésének a) pontjából eredő tartózkodási jog is függ, többféleképpen értelmezhető, és olyan egyéb feltételekre hivatkozik, amelyeket e tagállam nem azonosított.

80 Így a 2020. évi Bizottság kontra Magyarország ítélet teljesítése a szóban forgó jogsértést illetően a nemzeti szabályozás módosítását követeli meg, függetlenül a Magyarország által hivatkozott azon körülménytől, amely szerint a gyakorlatban a magyar hatóságok a menedékjog iránti kérelmet elutasító hatósági döntés véglegessé válásáig nem hajtják végre a kitoloncolást.

81 E tekintetben emlékeztetni kell arra, hogy a puszta közigazgatási gyakorlatot – amely a természeténél fogva a hatóságok tetszése szerint módosítható, és nem rendelkezik megfelelő nyilvánossággal – nem lehet az uniós jogból eredő kötelezettségek megfelelő teljesítésének tekinteni (2013. október 24-i Bizottság kontra Spanyolország ítélet, C-151/12, EU:C:2013:690, 36. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

82 Márpedig a felszólító levélben meghatározott határidő lejártakor, azaz 2021. augusztus 9-én a Met. 5. §-a (1) bekezdésének a) pontja még hatályban volt, módosítás nélkül, amit Magyarország nem vitat.

83 A fentiekre tekintettel meg kell állapítani, hogy Magyarország, mivel nem tette meg a 2020. évi Bizottság kontra Magyarország ítéletben foglaltak teljesítéséhez szükséges intézkedéseket, nem teljesítette az EUMSZ 260. cikk (1) bekezdéséből eredő kötelezettségeit.

A pénzügyi szankciókról

A felek érvei

84 A Bizottság, mivel úgy véli, hogy Magyarország továbbra sem tett eleget a 2020. évi Bizottság kontra Magyarország ítéletben foglaltaknak, azt kéri a Bíróságtól, hogy kötelezze e tagállamot arra, hogy fizessen napi 5468,45 euró átalányösszeget, megszorozva azon napok számával, amelyek az említett ítélet kihirdetésének időpontja és az említett ítélet Magyarország általi teljesítésének időpontja – vagy ha a jelen ítélet kihirdetésének időpontja megelőzi a 2020. évi Bizottság kontra Magyarország ítéletben foglaltak teljesítésének időpontját, a jelen ítélet kihirdetésének időpontja – között eltelt, de az átalányösszegnek legalább 1 044 000 eurónak kell lennie.

85 Ezen intézmény azt is kéri a Bíróságtól, hogy kötelezze Magyarországot a jelen ítélet kihirdetésének időpontjától a 2020. évi Bizottság kontra Magyarország ítéletben foglaltak Magyarország általi teljesítésének időpontjáig tartó időszakra vonatkozóan napi 16 393,16 euró összegű kényszerítő bírság megfizetésére.

86 A Bizottság a többek között „A Bizottság által az Európai Unió Bírósága előtt indított kötelezettségszegési eljárásokban javasolt átalányösszeg és kényszerítő bírság számításának az Egyesült Királyság kilépését követő kiigazításáról” című, 2021. április 13-i közleményével (HL 2021. C 129., 1. o.) naprakésszé tett, „Az [EUMSZ 260. cikk] végrehajtása” című, 2005. december 12-i SEC(2005) 1658 közleményére hivatkozva azt javasolja, hogy a jelen ítélet 84. pontjában említett átalányösszeget úgy határozzák meg, hogy a 895 eurós egységes átalányalapot megszorozzák egy súlyossági együtthatóval. A kapott eredményt megszorozzák egy „n” tényezővel, figyelembe véve többek között az érintett tagállam fizetőképességét, valamint a szóban forgó kötelezettségszegés fennállásának időtartamát képező napok számát. Ami a jelen ítélet 85. pontjában említett kényszerítő bírság napi összegének kiszámítását illeti, az átalányalap napi 2683 euró, amelyet meg kell szorozni e súlyossági együtthatóval, az időtartamot tükröző együtthatóval és ezen „n” tényezővel.

87 Először is, ami a szóban forgó kötelezettségszegés súlyosságát illeti, a Bizottság az 1-től 20-ig terjedő skálán 13-as súlyossági együttható alkalmazását javasolja.

88 Ezen intézmény álláspontja szerint a szóban forgó jogsértések tárgyát képező uniós szabályok nagy jelentőséggel bírnak. Egyrészt a 2013/32 irányelv 6. és 46. cikke alapvető fontosságú a menekültek helyzetére vonatkozó, New Yorkban, 1967. január 31-én aláírt és 1967. október 4-től hatályos jegyzőkönyvvel, valamint az Európai Unió Alapjogi Chartájával (a továbbiakban: Charta) kiegészített, a menekültek helyzetére vonatkozó, Genfben, 1951. július 28-án aláírt és 1954. április 22-től hatályos egyezmény *(Recueil des traités des Nations unies* [1954], 189. kötet, 150. o., 2545. sz.; kihirdette: az 1989. évi 15. tvr.) által garantált jogok – konkrétan a menedékjog, a visszaküldés tilalmának tiszteletben tartása és a hatékony jogorvoslathoz való jog – tényleges érvényesülésének biztosításához. Másrészt a jogellenes kitoloncolással kapcsolatos jogsértés a 2008/115 irányelv több alapvető rendelkezését is érinti.

89 A 2020. évi Bizottság kontra Magyarország ítélet teljesítésének elmulasztása jelentős hatást gyakorol a közérdekre és az egyéni érdekekre. Egyrészt a Bizottság jelzi, hogy 2015 óta a menekültügy területén hét jogsértési eljárást indított Magyarország tekintetében, amelyek közül négyet a Bíróság elé terjesztett. Az uniós jog ismételt megsértése precedenst teremthet más tagállamok számára, és a nemzetközi védelmet kérelmező személyek befogadásával kapcsolatos felelősségnek a más tagállamokra való áthárítása, valamint az illegális emberkereskedelem megerősítése révén veszélyeztetheti a közös európai menekültügyi rendszert. Másrészt a szóban forgó jogsértések súlyosan érintik a harmadik országbeli állampolgárokat.

90 A Bizottság továbbá súlyosító körülményeket határoz meg. Magyarország a pert megelőző eljárás során nem működött együtt ezen intézménnyel, mivel nem jelezte az uniós joggal ellentétesnek ítélt rendelkezések semmilyen módosítását vagy hatályon kívül helyezését. Ezenfelül az uniós migrációs és menekültügyi jogszabályok ismételt megsértése, az uniós jog elsőbbsége elvének nyilvánvaló figyelmen kívül hagyása és a Bíróság ítélete végrehajtásának kifejezett megtagadása rendkívül súlyos súlyosító tényezők.

91 Másodszor, ami a jogsértés időtartamát illeti, ezen intézmény azt javasolja, hogy az időtartamot tükröző együttható 1-től 3-ig terjedő skálán 1 legyen, figyelembe véve a Bizottság kontra Magyarország ítélet kihirdetése és az azon időpont között eltelt tíz hónapos időtartamot, amikor ezen intézmény úgy határozott, hogy a Bírósághoz fordul, amely időpont 2021. november 12.

92 Harmadszor, az „n” tényezővel kapcsolatban a Bizottság, tudomásul véve a 2022. január 20-i Bizottság kontra Görögország [Állami támogatások visszatérítettése – Ferronikkel] ítélet (C-51/20, EU:C:2022:36) tanulságait, amely ítéletből az következik, hogy a döntő tényező az érintett tagállam bruttó hazai terméke (GDP), míg e tagállam intézményi súlyát nem szükséges figyelembe venni, a kérelmét mindazonáltal a jelen ítélet 86. pontjában említett közleményekben meghatározott paraméterekre alapítja. Ebben a kontextusban ezen intézmény Magyarország tekintetében az „n” együttható 0,47-ben való meghatározását javasolja.

93 Magyarország úgy véli, hogy a Bizottság tévesen értékelte a szóban forgó jogsértés súlyosságát, mivel nem vette figyelembe a röszkei és a tompai tranzitzónák bezárását, az új magyar menekültügyi szabályozást, az illegális migráció növekvő nyomását és az Ukrajna elleni orosz agresszió következményeit. Konkrétan, a Magyarországnak felrótt kötelezettségszegés e tranzitzónák bezárása miatt sokkal korlátozottabb, mint a 2020. évi Bizottság kontra Magyarország ítélet alapjául szolgáló ügy tárgyát képező kötelezettségszegés, aminek alapvető megfontolásnak kell lennie a szóban forgó jogsértés súlyosságának értékelése során. Ezenkívül a 2023. évi Bizottság kontra Magyarország ítélet alapjául szolgáló ügyben lefolytatott eljárás miatt a 2020. évi törvény rendelkezéseinek a 2013/32 irányelv 6. cikkével való összeegyeztethetőségét érintő kérdés nem vehető figyelembe e jogsértés súlyosságának értékelése során.

94 Magyarország továbbá úgy véli, hogy nem hagyta figyelmen kívül az uniós jog elsőbbségének elvét. E tekintetben nem tekinthető súlyosító körülménynek azon, a jelen ítélet 17. pontjában említett eljárásnak az Alkotmánybíróság előtti megindítása, amelynek célja Magyarország Alaptörvénye tiszteletben tartásának a biztosítása. A magyar kormány a 2020. évi Bizottság kontra Magyarország ítélet teljesítését nem tette függővé az Alkotmánybíróságnak a jelen ítélet 20. pontjában említett határozatától, hanem pusztán bevárta e határozatot. E kormány nem tagadta meg kifejezetten a 2020. évi Bizottság kontra Magyarország ítélet teljesítését sem, hanem pusztán – a Bizottsággal ellentétben – figyelembe vett egyes külső körülményeket.

95 Végezetül Magyarország a 2013. május 30-i Bizottság kontra Svédország ítélet (C-270/11, EU:C:2013:339) 55. pontjára hivatkozva azt kéri, hogy a Bíróság enyhítő körülményként vegye figyelembe, hogy Magyarország eddig még soha nem mulasztotta el a Bíróság ítéletében foglaltak teljesítését.

A Bíróság álláspontja

96 Mindenekelőtt emlékeztetni kell arra, hogy az EUMSZ 260. cikk (2) bekezdése szerinti eljárás célja a kötelezettségszegő tagállamnak a kötelezettségszegést megállapító ítéletben foglaltak teljesítésére való ösztönzése, ebből következően pedig az uniós jog tényleges alkalmazásának biztosítása, és mindkét, e rendelkezés szerinti intézkedésnek – nevezetesen az átalányösszegnek és a kényszerítő bírságnak – ugyanez a célja (2023. december 14-i Bizottság kontra Románia [Hulladéklerakók lezárása] ítélet, C-109/22, EU:C:2023:991, 50. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

97 Emlékeztetni kell továbbá arra, hogy a Bíróság feladata, hogy az egyes esetekben az előtte folyamatban lévő ügy körülményeitől függően, valamint a meggyőzés és visszatartás szerinte szükséges mértéke alapján meghatározza a többek között az uniós jog hasonló megsértése megismétlődésének a megelőzéséhez szükséges megfelelő pénzügyi szankciókat (2023. december 14-i Bizottság kontra Románia [Hulladéklerakók lezárása] ítélet, C-109/22, EU:C:2023:991, 51. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

– *Az átalányösszegről*

98 Az állandó ítélkezési gyakorlat szerint az átalányösszeg megfizetésére való kötelezésre, és adott esetben ezen összeg megállapítására minden egyes esetben a megállapított kötelezettségszegés jellemzőivel, valamint az EUMSZ 260. cikk alapján kezdeményezett eljárásban érintett tagállam által tanúsított magatartással összefüggő, releváns tényezők összessége alapján kell, hogy sor kerüljön. E tekintetben az említett rendelkezés széles mérlegelési jogkört biztosít a Bíróság számára annak eldöntésében, hogy kiszab-e, vagy sem, ilyen szankciót, és adott esetben annak összege megállapításában (2023. december 14-i Bizottság kontra Románia [Hulladéklerakók lezárása] ítélet, C-109/22, EU:C:2023:991, 78. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

99 A jelen ügyben a kötelezettségszegés megállapítását eredményező jogi és ténybeli elemek összessége arra utal, hogy az uniós jog hasonló megsértése jövőbeni megismétlődésének hatékony megelőzése olyan visszatartó erejű intézkedés elfogadását kívánja meg, mint az átalányösszeg kiszabása.

100 E körülmények között a Bíróság feladata, hogy mérlegelési jogkörének gyakorlása keretében oly módon határozza meg ezen átalányösszeget, hogy az egyrészről a körülményeknek megfelelő, másrészről pedig az elkövetett jogsértéssel arányos legyen (lásd ebben az értelemben: 2023. december 14-i Bizottság kontra Románia [Hulladéklerakók lezárása] ítélet, C-109/22, EU:C:2023:991, 80. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

101 Az e tekintetben releváns tényezők olyanokat foglalnak magukban, mint például a megállapított jogsértések súlyossága és időtartama, valamint a szóban forgó tagállam fizetőképessége (lásd ebben az értelemben: 2023. december 14-i Bizottság kontra Románia [Hulladéklerakók lezárása] ítélet, C-109/22, EU:C:2023:991, 81. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

102 Elsősorban, ami a szóban forgó bűncselekmények súlyosságát illeti, a Bíróság ítélete teljesítésének elhúzódó elmulasztása a jogállamiságon alapuló Unióban önmagában súlyosan sérti a törvényesség elvét és a jogerő elvét.

103 E tekintetben Magyarország a röszkei és a tompai tranzitzónák bezárása ellenére nem tette meg a 2020. évi Bizottság kontra Magyarország ítéletben foglaltak teljesítéséhez szükséges intézkedéseket ezen ítélet több lényeges eleme tekintetében, nevezetesen a nemzetközi védelem iránti eljáráshoz való hozzáférés, a jogellenesen tartózkodó harmadik országbeli állampolgárok kitoloncolása és a nemzetközi védelmet kérelmező személyek ahhoz való joga tekintetében, hogy a hatékony jogorvoslathoz való joguk gyakorlására előírt határidő lejártáig, és amennyiben e joggal az előírt határidőn belül éltek, e jogorvoslati kérelem elbírálásáig Magyarország területén maradjanak.

104 Ebben az összefüggésben hangsúlyozni kell a jelen ítélet 83. pontjában megállapított kötelezettségszegés tárgyát képező rendelkezések jelentőségét.

105 Először is a 2013/32 irányelv 6. cikkének tiszteletben tartása szükséges ahhoz, hogy a Charta 18. cikkében elismert menedékjoggal összhangban biztosíthatók legyenek az ezen irányelvben foglalt egyéb rendelkezéseknek – következésképpen a menekültügyi, valamint kiegészítő és ideiglenes védelem nyújtására vonatkozó közös politika egészének – a tényleges érvényesülése.

106 Ezen alapvető rendelkezés megsértése ugyanis rendszerszinten megakadályozza a nemzetközi védelem iránti eljáráshoz való bármilyen hozzáférést, ami az érintett tagállam tekintetében lehetetlenné teszi az EUMSZ 78. cikkben előírt ezen politika egészének alkalmazását.

107 Meg kell állapítani, hogy az, hogy egy tagállam szándékosan kijátssza valamely közös politika egészének alkalmazását, az uniós jog precedens nélküli, rendkívül súlyos megsértésének minősül, amely jelentős mértékben veszélyezteti e jog egységességét és a tagállamok egyenlőségének az EUSZ 4. cikk (2) bekezdésében felidézett elvét.

108 A menekültügyi, valamint kiegészítő és ideiglenes védelem nyújtására vonatkozó közös politika konkrét esetében az ilyen jogsértés különösen súlyosan sérti mind a közérdeket, mind pedig a nemzetközi védelmet kérelmezni kívánó harmadik országbeli állampolgárok és hontalan személyek érdekeit. A nemzetközi védelem iránti kérelmek benyújtásának rendszerszintű akadályozása az érintett tagállam vonatkozásában konkrétan megfosztja joghatásaitól a menekültek helyzetére vonatkozó, a menekültek helyzetére vonatkozó jegyzőkönyvvel kiegészített egyezményt, amelynek valamennyi tagállam részes fele, és amely a menekültek védelmét szolgáló nemzetközi jogi rendszer sarokkövét képezi (lásd ebben az értelemben: 2024. január 16-i Intervyuirasht organ na DAB pri MS [Családon belüli erőszak áldozatául esett nők] ítélet, C-621/21, EU:C:2024:47, 36. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat). Ezenkívül az, hogy a harmadik országbeli állampolgárok vagy a hontalan személyek a magyar határon nem terjeszthetnek elő nemzetközi védelem iránti kérelmet, megfosztja e személyeket a Charta 18. cikkében biztosított azon joguk tényleges gyakorlásának lehetőségétől, hogy Magyarországon menedékjogot kérjenek (lásd ebben az értelemben: 2023. évi Bizottság kontra Magyarország ítélet, 52. pont).

109 Másodszor, a 2013/32 irányelv 46. cikke (5) bekezdésének tiszteletben tartása elengedhetetlen ahhoz, hogy a nemzetközi védelmet kérelmező személyek vonatkozásában biztosított legyen a jogalanyokat az uniós jog alapján megillető jogok hatékony bírói védelmére vonatkozó elv hatékony érvényesülése, amely elv a tagállamok közös alkotmányos hagyományain nyugvó uniós jogi alapelv, amelyet az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én aláírt európai egyezmény (kihirdette: az 1993. évi XXXI. törvény) 6. és 13. cikke rögzít, és amelyet jelenleg a Charta 47. cikke is megerősít (lásd ebben az értelemben: 2023. szeptember 7-i Asociația „Forumul Judecătorilor din România” ítélet, C-216/21, EU:C:2023:628, 59. pont).

110 Harmadszor, a 2008/115 irányelv 5., 6., 12. és 13. cikke ezen irányelv alkalmazása keretében alapvető garanciákat ír elő, többek között a kiutasítás és a kitoloncolás esetén nyújtott védelemhez való, a Charta 19. cikkében biztosított jog tekintetében.

111 Márpedig az olyan tagállam, amely – a bűncselekmény elkövetésével gyanúsítottak kivételével – a területén jogellenesen tartózkodó valamennyi harmadik országbeli állampolgár kitoloncolását lehetővé teszi anélkül, hogy e garanciákat tiszteletben tartaná, figyelmen kívül hagyja a jogellenesen tartózkodó harmadik országbeli állampolgárok visszatérésére alkalmazandó

eljárásokra vonatkozó követelmények lényegét, amelynek kérdése az EUMSZ 79. cikk (2) bekezdésének c) pontja értelmében a közös bevándorlási politika alapvető fontosságú alkotóelemét képezi.

112 Ezenkívül az, hogy valamely ügy egy általános és folyamatos gyakorlatra vonatkozó ítéletben foglaltak teljesítésének elmulasztását érinti, megerősíti a szóban forgó kötelezettségszegés súlyosságát (2014. december 2-i Bizottság kontra Olaszország ítélet, C-196/13, EU:C:2014:2407, 100. pont).

113 Márpedig meg kell állapítani, hogy Magyarország a 2020. évi Bizottság kontra Magyarország ítéletben foglaltak teljesítéséhez szükséges intézkedések megtételének elmulasztásával rendszerszinten és szándékosan kivonja magát a menekültügyi, valamint kiegészítő és ideiglenes védelem nyújtására vonatkozó közös politika alkalmazása alól, valamint a jogellenesen tartózkodó személyek visszatérésére a közös bevándorlási politika keretében alkalmazandó szabályok alól, ami az uniós jog kivételesen súlyos megsértésének minősül.

114 Hozzá kell tenni, hogy Magyarország magatartása a hatását tekintve többek között a többi tagállamra hárítja az említett tagállam részéről – a pénzügyi vonatkozásokat érintően is – fennálló, arra vonatkozó felelősséget, hogy a nemzetközi védelmet kérelmező személyeknek az Unióba való befogadását biztosítsa, a kérelmek az e védelem megadására és visszavonására vonatkozó eljárások szerint vizsgálatra kerüljenek, valamint biztosítsa a jogellenesen tartózkodó harmadik országbeli állampolgárok visszatérésének az uniós joggal összhangban álló szabályait.

115 Az ilyen magatartás rendkívül súlyosan sérti a szolidaritásnak és a felelősségnek – a pénzügyi vonatkozásokat is ideértve – a tagállamok közötti igazságos elosztásának elvét, amely az EUMSZ 80. cikk értelmében irányadó a menekültügyi, valamint kiegészítő és ideiglenes védelem nyújtására vonatkozó közös politikára és a közös bevándorlási politikára (lásd ebben az értelemben: 2020. április 2-i Bizottság kontra Lengyelország, Magyarország és Cseh Köztársaság [A nemzetközi védelmet kérelmezők áthelyezésére szolgáló ideiglenes mechanizmus] ítélet, C-715/17, C-718/17 és C-719/17, EU:C:2020:257, 80. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

116 E tekintetben emlékeztetni kell arra, hogy a szolidaritás elve az uniós jog egyik alapelve, és részét képezi a tagállamok azon közös értékeinek, amelyeken az EUSZ 2. cikk értelmében az Unió alapul (lásd ebben az értelemben: 2022. február 16-i Magyarország kontra Parlament és Tanács ítélet, C-156/21, EU:C:2022:97, 129. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

117 Ha valamely tagállam egyoldalúan megtöri az uniós tagságából eredő előnyök és terhek közötti egyensúlyt, ez kétségessé teszi a tagállamoknak az uniós jog keretében fennálló egyenlősége elvének tiszteletben tartását. A tagállamok által az Unióhoz való csatlakozásuk folytán elfogadott szolidaritási kötelezettségek ilyen megsértése az uniós jogrendet alapjaiban érinti (lásd ebben az értelemben: 1979. február 7-i Bizottság kontra Egyesült Királyság ítélet, 128/78, EU:C:1979:32, 12. pont).

118 A fentiek összességéből az következik, hogy a 2020. évi Bizottság kontra Magyarország ítéletben foglaltak teljesítésének elmulasztása rendkívül súlyosan érinti mind a közérdeket, mind a magánérdekeket, és többek között a nemzetközi védelmet kérelmezni kívánó harmadik országbeli állampolgárok és hontalan személyek érdekeit.

119 Kétségtelenül figyelembe kell venni, hogy Magyarországgal szemben az EUMSZ 260. cikk alapján korábban nem indítottak eljárást (lásd analógia útján: 2023. december 14-i Bizottság kontra Románia [Hulladéklerakók lezárása] ítélet, C-109/22, EU:C:2023:991, 63. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

120 A szóban forgó kötelezettségszegés rendkívüli súlyosságán túl azonban súlyosító körülményként figyelembe kell venni e tagállam jogsértő magatartásának ismétlődését is (lásd analógia útján: 2022. január 20-i Bizottság kontra Görögország [Állami támogatások visszatérítettése – Ferronikkel] ítélet, C-51/20, EU:C:2022:36, 103. pont), amely miatt a nemzetközi védelem területén több más elmarasztaló ítéletet is hoztak (2020. április 2-i Bizottság kontra Lengyelország, Magyarország és Cseh Köztársaság [A nemzetközi védelmet kérelmezők áthelyezésére szolgáló ideiglenes mechanizmus] ítélet, C-715/17, C-718/17 és C-719/17, EU:C:2020:257; 2021. november 16-i Bizottság kontra Magyarország [A menedékkérők számára történő segítségnyújtás bűncselekménynek minősítése] ítélet, C-821/19, EU:C:2021:930; 2023. évi Bizottság kontra Magyarország ítélet).

121 Ezenkívül figyelembe kell venni, hogy a magyar kormány közölte, hogy a 2020. évi Bizottság kontra Magyarország ítélet végrehajtása előtt indokolt bevárni az Alkotmánybíróság előtt indított, a jelen ítélet 17. pontjában említett eljárás befejezését és az Alkotmánybíróságnak a jelen ítélet 44. pontjában említett határozatát.

122 E tekintetben emlékeztetni kell arra, hogy az uniós jog elsőbbségének elve értelmében nem sértheti az uniós jog egységességét és tényleges érvényesülését az, hogy a tagállam – akár alkotmányos jellegű – nemzeti jogi rendelkezésekre hivatkozik. Az ezen elvből eredő kötelezettségek tiszteletben tartása különösen a tagállamoknak a Szerződések előtti egyenlősége tiszteletben tartásának biztosításához szükséges, és az az EUSZ 4. cikk (3) bekezdésében foglalt lojális együttműködés elvének kifejeződése (2023. június 5-i Bizottság kontra Lengyelország [A bírák függetlensége és magánélete] ítélet, C-204/21, EU:C:2023:442, 77. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

123 Ezenkívül a 2020. évi Bizottság kontra Magyarország ítéletet követően Magyarország ahelyett, hogy biztosította volna ezen ítélet maradéktalan teljesítését, meghosszabbította a 2020. évi törvény azon rendelkezéseinek időbeli hatályát, amelyek szintén összeegyeztethetetlenek voltak a 2013/32 irányelv 6. cikkével, amint az a 2023. évi Bizottság kontra Magyarország ítéletben megállapításra került.

124 E körülmények között Magyarország magatartása azt bizonyítja, hogy e tagállam nem a lojális együttműködési kötelezettségének megfelelően járt el a Bíróság által a 2020. évi Bizottság kontra Magyarország ítéletben megállapított kötelezettségszegés megszüntetése érdekében, ami további súlyosító körülménynek minősül (lásd analógia útján: 2019. november 12-i Bizottság kontra Írország [Derrybrieni szélerőműpark] ítélet, C-261/18, EU:C:2019:955, 120. pont).

125 Végezetül meg kell állapítani, hogy az utóbbi évek migrációs mozgásai – és többek között az Ukrajnával szembeni orosz agressziót követőek – a jelen ügyben nem tekinthetők enyhítő körülménynek, mivel Magyarország az írásbeli észrevételeiben vagy a tárgyaláson nem fejtette ki, hogy e migrációs mozgások mennyiben akadályozták meg abban, hogy megtegye a 2020. évi Bizottság kontra Magyarország ítéletben foglaltak teljesítéséhez szükséges intézkedéseket.

126 Másodsorban, ami a szóban forgó jogsértések időtartamát illeti, emlékeztetni kell arra, hogy ezen időtartamot a tényállásnak a Bíróság általi mérlegelése időpontjának figyelembevételével kell értékelni (2022. január 20-i Bizottság kontra Görögország [Állami támogatások visszatérítettése – Ferronikkel] ítélet, C-51/20, EU:C:2022:36, 105. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

127 Annak megállapítása érdekében, hogy az alperesnek felrótt kötelezettségszegés a jelen ügy tényállásának a Bíróság általi vizsgálatáig fennállt-e, azokat az intézkedéseket kell értékelni, amelyeket ezen alperes álláspontja szerint a felszólító levélben előírt határidő lejártát követően fogadtak el (2023. december 14-i Bizottság kontra Románia [Hulladéklerakók lezárása] ítélet, C-109/22, EU:C:2023:991, 53. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

128 Márpedig Magyarország nem jelölt meg egyetlen olyan, az e határidő lejárta és az eljárás írásbeli szakaszának vége között elfogadott intézkedést sem, amely kétségbe vonhatná a jelen ítélet 83. pontjában tett megállapítást. A tárgyaláson közölte, hogy a releváns nemzeti szabályozásban az eljárás írásbeli szakaszának vége óta semmilyen változás nem történt.

129 Következésképpen bizonyított, hogy a kötelezettségszegés több mint három évvel a 2020. évi Bizottság kontra Magyarország ítélet kihirdetésének időpontját követően is fennáll, ami jelentős időtartamnak minősül.

130 Ugyanis, noha az EUMSZ 260. cikk (1) bekezdése nem határozza meg azt a határidőt, ameddig az ítéletben foglaltakat teljesíteni kell, az állandó ítélkezési gyakorlat szerint az uniós jog azonnali és egységes alkalmazásához fűződő érdek megköveteli, hogy a teljesítés azonnal elkezdődjön, és a lehető legrövidebb idő alatt megtörténjen (2023. december 14-i Bizottság kontra Románia [Hulladéklerakók lezárása] ítélet, C-109/22, EU:C:2023:991, 67. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

131 Harmadsorban, az érintett tagállam fizetési képességét illetően annak GDP-jéből mint döntő tényezőből kell kiindulni, az intézményi súlyára való tekintet nélkül. E tekintetben figyelembe kell venni továbbá e tagállam GDP-jének a Bíróság által a tényállást érintően végzett vizsgálat időpontjában ismert alakulását is (2023. december 14-i Bizottság kontra Románia [Hulladéklerakók lezárása] ítélet, C-109/22, EU:C:2023:991, 69. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

132 A fenti megfontolásokra, és különösen a szóban forgó jogsértések kivételes súlyosságára, valamint Magyarország e jogsértések megszüntetése érdekében való lojális együttműködésének a hiányára tekintettel a Bíróság megállapítja, hogy átalányösszeget kell kiszabni, amelynek összegét 200 000 000 euróban kell megállapítani.

133 Következésképpen Magyarországot kötelezni kell arra, hogy fizessen a Bizottságnak 200 000 000 euró átalányösszeget.

– *A kényszerítő bírságról*

134 Az állandó ítélkezési gyakorlat szerint a Bíróság az érintett területen rendelkezésére álló mérlegelési jogkörének gyakorlása során jogosult halmazatban kiszabni kényszerítő bírságot és átalányösszeget (2023. december 14-i Bizottság kontra Románia [Hulladéklerakók lezárása] ítélet, C-109/22, EU:C:2023:991, 77. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

135 A kényszerítő bírság kiszabása főszabály szerint csak akkor igazolt, ha a korábbi ítéletben foglaltak teljesítésének elmulasztásán alapuló kötelezettségszegés a tényállásnak a Bíróság általi vizsgálatáig fennmarad (2023. december 14-i Bizottság kontra Románia [Hulladéklerakók lezárása] ítélet, C-109/22, EU:C:2023:991, 52. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

136 A jelen ügyben, amint az a jelen ítélet 129. pontjában megállapításra került, a Magyarországnak felrótt kötelezettségszegés a jelen ügy tényállásának a Bíróság általi vizsgálatáig fennmaradt.

137 E körülményekre tekintettel Magyarország kényszerítő bírság fizetésére kötelezése megfelelő pénzügyi eszköz arra, hogy e tagállamot a megállapított kötelezettségszegés megszüntetéséhez, valamint a 2020. évi Bizottság kontra Magyarország ítéletben foglaltak maradéktalan teljesítésének biztosításához szükséges intézkedések elfogadására ösztönözze (lásd analógia útján: 2023. december 14-i Bizottság kontra Románia [Hulladéklerakók lezárása] ítélet, C-109/22, EU:C:2023:991, 55. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

138 E tekintetben az állandó ítélkezési gyakorlat szerint e kényszerítő bírságot annak tükrében kell meghatározni, hogy milyen mértékű meggyőzésre van szükség ahhoz, hogy az érintett tagállam változtasson a magatartásán, és véget vessen a kifogásolt jogsértésnek (lásd ebben az értelemben: 2023. december 14-i Bizottság kontra Románia [Hulladéklerakók lezárása] ítélet, C-109/22, EU:C:2023:991, 56. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

139 Az e területen rendelkezésére álló mérlegelési jogkörének gyakorlása során a Bíróságnak úgy kell meghatároznia a kényszerítő bírságot, hogy az egyrészt megfeleljen a körülményeknek, másrészt arányos legyen a megállapított kötelezettségszegéssel, valamint az érintett tagállam fizetési képességével (2023. december 14-i Bizottság kontra Románia [Hulladéklerakók lezárása] ítélet, C-109/22, EU:C:2023:991, 57. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

140 A Bizottságnak az említett kényszerítő bírság összegére vonatkozó javaslatai nem köthetik a Bíróságot, azok csak hasznos hivatkozási alapként szolgálnak. A Bíróságnak továbbra is meg kell őriznie szabadságát a kiszabandó kényszerítő bírság olyan összegének és formájának meghatározása tekintetében, amelyet megfelelőnek vél az érintett tagállam arra való ösztönzésére, hogy teljesítse az uniós jogból eredő kötelezettségeit (2023. december 14-i Bizottság kontra Románia [Hulladéklerakók lezárása] ítélet, C-109/22, EU:C:2023:991, 58. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

141 A kényszerítő bírság összegének meghatározásához az uniós jog egységes és hatékony alkalmazása céljából e bírság kényszerítő jellegének biztosítása érdekében figyelembe veendő alapvető szempontok főszabály szerint a következők: a jogsértés súlyossága, a jogsértés időtartama és a szóban forgó tagállam fizetési képessége. E szempontok alkalmazásához a Bíróságnak figyelembe kell vennie különösen az ítéletben foglaltak teljesítése elmaradásának a magán- és közérdekeket érintő következményeit, továbbá azt, hogy az érintett tagállamnak milyen sürgősen kell teljesítenie a kötelezettségeit (lásd ebben az értelemben: 2023. december 14-i Bizottság kontra Románia [Hulladéklerakók lezárása] ítélet, C-109/22, EU:C:2023:991, 59. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

142 A jelen ügyben a kötelezettségszegés megállapításához vezető jogi és ténybeli elemek összességére, valamint a jelen ítélet 102–131. pontjában szereplő megfontolásokra tekintettel a Bíróság a 2013/32 irányelv 6. cikkét és 46. cikkének (5) bekezdését illetően napi 900 000 euró összegű kényszerítő bírság kiszabását, valamint a 2008/115 irányelv 5., 6., 12. és 13. cikkét illetően napi 100 000 euró összegű kényszerítő bírság kiszabását tartja megfelelőnek.

143 Magyarországot tehát arra kell kötelezni, hogy a 2020. évi Bizottság kontra Magyarország ítéletben foglaltak teljesítéséhez szükséges intézkedések megtétele tekintetében felmerült késedelem minden egyes napja után fizessen a Bizottságnak 900 000 euró összegű kényszerítő bírságot a jelen ítélet kihirdetésének időpontjától az előbbi ítéletben foglaltak azon részének a maradéktalan teljesítéséig, amely a 2013/32 irányelv 6. cikkét és 46. cikkének (5) bekezdését érinti. Magyarországot továbbá kötelezni kell arra is, hogy a 2020. évi Bizottság kontra Magyarország ítéletben foglaltak teljesítéséhez szükséges intézkedések megtétele tekintetében felmerült késedelem minden egyes napja után fizessen a Bizottságnak 100 000 euró összegű kényszerítő bírságot a jelen ítélet kihirdetésének időpontjától az előbbi ítéletben foglaltak azon részének a maradéktalan teljesítéséig, amely a 2008/115 irányelv 5., 6., 12. és 13. cikkét érinti.

A költségekről

144 Az eljárási szabályzat 138. cikkének (1) bekezdése alapján a Bíróság a pervesztes felet kötelezi a költségek viselésére, ha a pernyertes fél ezt kérte. Magyarországot, mivel pervesztes lett, a Bizottság kérelmének megfelelően kötelezni kell a költségek viselésére.

A fenti indokok alapján a Bíróság (negyedik tanács) a következőképpen határozott:

1) **Magyarország – mivel nem tette meg a 2020. december 17-i Bizottság kontra Magyarország (A nemzetközi védelmet kérelmezők befogadása) ítéletben (C-808/18, EU:C:2020:1029) foglaltak teljesítéséhez szükséges valamennyi intézkedést – nem teljesítette az EUMSZ 260. cikk (1) bekezdéséből eredő kötelezettségeit.**

2) **A Bíróság Magyarországot arra kötelezi, hogy fizessen az Európai Bizottságnak 200 000 000 euró átalányösszeget.**

3) **A Bíróság Magyarországot arra kötelezi, hogy fizessen az Európai Bizottságnak napi 900 000 euró összegű kényszerítő bírságot a jelen ítélet kihirdetésétől a 2020. december 17-i Bizottság kontra Magyarország (A nemzetközi védelmet kérelmezők befogadása) ítéletben (C-808/18, EU:C:2020:1029) foglaltak azon része teljesítésének időpontjáig, amely a nemzetközi védelem megadására és visszavonására vonatkozó közös eljárásokról szóló, 2013. június 26-i 2013/32/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv 6. cikkét és 46. cikkének (5) bekezdését érinti.**

4) **A Bíróság Magyarországot arra kötelezi, hogy fizessen az Európai Bizottságnak napi 100 000 euró összegű kényszerítő bírságot a jelen ítélet kihirdetésétől a 2020. december 17-i Bizottság kontra Magyarország (A nemzetközi védelmet kérelmezők befogadása) ítéletben (C-808/18, EU:C:2020:1029) foglaltak azon része teljesítésének időpontjáig, amely a harmadik országok illegálisan tartózkodó állampolgárainak visszatérésével kapcsolatban a tagállamokban használt közös normákról és eljárásokról szóló, 2008. december 16-i 2008/115/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv 5., 6., 12. és 13. cikkét érinti.**

5) **A Bíróság Magyarországot kötelezi a költségek viselésére.**

Lycourgos Spineanu-Matei Bonichot

Rodin Rossi

Kihirdetve Luxembourgban, a 2024. június 13-i nyilvános ülésen.

A. Calot Escobar
hivatalvezető

C. Lycourgos
tanácselnök