



## Határozatok Tára

ELEANOR SHARPSTON  
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA  
Az ismertetés napja: 2017. június 8.<sup>1</sup>

**C-490/16. sz. ügy**

**A.S.**

**kontra**

**Szlovén Köztársaság**

**(a Vrhovno sodišče Republike Slovenije [a Szlovén Köztársaság legfelsőbb bírósága, Szlovénia] által benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem)**

**és**

**C-646/16. sz. ügy**

**Jafari**

(a Verwaltungsgerichtshof Wien [legfelsőbb közigazgatási bíróság, Bécs, Ausztria] által benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem)

„A szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség – Határok, menekültügy és bevándorlás – Egy harmadik országbeli állampolgár menedékjog iránti kérelmének megvizsgálásáért felelős tagállam meghatározása – A nemzetközi védelem iránti kérelmek megvizsgálásáért felelős tagállam meghatározására vonatkozó feltételek – A 604/2013/EU rendelet 12., 13. és 14. cikkének értelmezése – Az 562/2006/EK rendelet 5. cikke (4) bekezdése c) pontjának értelmezése”

### Bevezetés

1. Ha egy pillantást vetünk Európa térképére, arra ráhelyezzük az Európai Unió térképét, és gondosan bejelöljük az Unió külső határait, bizonyos nyilvánvaló igazságokra lelhetünk. A keleti határon elhelyezkedő kilenc uniós tagállamhoz kiterjedt szárazföldi határ vezet.<sup>2</sup> Ahogyan a balkáni országok felé haladunk, a – történelmi viszonyokhoz hasonlóan – a földrajzi viszonyok is kicsit bonyolultabbá válnak.<sup>3</sup> Alapvetően azt kell hangsúlyozni, hogy egy „földhíd” vezet közvetlenül Törökországból az Európai Unióba. Az Európai Unió területétől délre fekszik a földközi-tengeri régió, amelyen összetakolt bárkakkal át lehet kelni, ha valakinek a származási országában fennálló körülmények

<sup>1</sup> Eredeti nyelv: angol.

<sup>2</sup> Északról délre haladva: Finnország, Észtország, Lettország, Litvánia, Lengyelország, Szlovákia, Magyarország, Bulgária és Románia. A Kalinyingrádi terület orosz exklávéként Lengyelország, Litvánia és a Balti-tenger öleli körül.

<sup>3</sup> Horvátország ezért az uniós szomszédjaival – Szlovéniával és Magyarországgal – közös határain felül Bosznia-Hercegovinával, Szerbiával és Montenegróval közös külső határokkal is rendelkezik. Görögország Bulgáriával közös uniós belső határral és Albániával, Macedónia Volt Jugoszláv Köztársasággal és Törökországgal közös külső határokkal rendelkezik.

kellően sanyarúak ahhoz, hogy ilyen kétségbeesett vállalkozásba fogjon. A legközelebb eső átkelőhelyek görögországi, máltai vagy olaszországi – illetve a legnyugatibb végen – spanyolországi kikötőkhöz vezetnek. Az Európai Unió keleti és délkeleti határai ennél fogva potenciálisan ki vannak téve a szárazföldi migrációnak;<sup>4</sup> a déli határt pedig potenciálisan a földközi-tengeri migráció érinti.

2. Az Európai Unió nyugati szélét jóval kevésbé érinti a migráció. Először is ott van az Unió területének teljes nyugati széle mentén húzódó atlanti-óceáni partvidék. Aztán északon több tenger is elhelyezkedik: az Ír-tenger, a Csatorna és az Északi-tenger;<sup>5</sup> a Skagerrak,<sup>6</sup> a Kattegat és a Balti-tenger.<sup>7</sup> Svédország – a déli határánál található Balti-tenger mellett – északon szomszédjával, Norvégiával közös szárazföldi határral rendelkezik. Finnország tengeri határokkal<sup>8</sup> és szárazföldi határokkal<sup>9</sup> egyaránt rendelkezik. Nyugaton és északon ezért a földrajzi és éghajlati viszonyok együttesen jelentősen megnehezítik a migrációt.

3. A „dublini rendszer”<sup>10</sup> nem Európa általam imént ismertetett térképéből indul ki. Hallgatólagosan inkább azt feltételezi, hogy az összes, nemzetközi védelmet kérelmező légi úton érkezik. Ha ez így lenne, elméletileg valamivel egyenlőbb esélye lenne annak, hogy (nagyon hozzávetőlegesen) azonos számú kérelmező érkezik mind a 28 tagállamba.<sup>11</sup> Ebben az összefüggésben a felállított rendszer igencsak észszerű.

4. A dublini rendszer másik alapvető eleme, hogy középpontjában a konkrét nemzetközi védelmet kérelmező áll. Ez a („Dublin III” rendelet 2. cikkének c) pontjában meghatározott) konkrét kérelmező képezi a rendelet III. fejezetében meghatározott feltételek alapján történő vizsgálat alanyát annak meghatározása érdekében, hogy melyik tagállam felelős a kérelmező nemzetközi védelem iránti kérelmének megvizsgálásáért. A teljes rendelet középpontjában az egyén áll. Ez magától értetődően helyes és megfelelő. A védelmet igénylő emberi lények nem statisztikai adatok; ezeket az embereket emberségesen és alapvető jogaik tiszteletben tartásával kell kezelni. Válságmentes időkben a „Dublin III” rendeletben rögzített megközelítés érvényesítése a különböző tagállamok illetékes hatóságai közötti közigazgatási koordinációt és együttműködést igényel, azonban nem képez valódi vagy áthidalhatatlan nehézségeket.

4 A Genfi Egyezmény (lásd a lenti 19. pontot) szerint a menekültek konfliktus vagy üldöztetés elől menekülő személyek; a „menekültek” kifejezést olyan tág értelemben is használja, amely magában foglalja azokat a személyeket, akik valamely konfliktussal sújtott országból vagy régióból származó áradat részét képezik, mielőtt lehetőségük lenne hivatalos kérelmet benyújtani és megkaphatnák a menekült jogállást. A migráció ettől igen eltérő fogalom. Nemzetközi szinten a „migráns” szónak nincs általánosan elfogadott meghatározása. A kifejezés általában úgy értendő, hogy az magában foglalja mindazon eseteket, amelyekben az érintett személy a migrációra vonatkozó döntést „személyes szempontok” alapján, szabadon, külső kényszerítő tényező hatása nélkül hozta meg. Ez kulcsfontosságú különbséget jelent a „migránsok” és a „menekültek” között. A „migráns” kifejezést a sajtó gyakran az úgynevezett „gazdasági migránsokra” használja – azokra, akik életszínvonaluk lényeges javítása érdekében pusztán a „menekült” fogalmával össze nem függő gazdasági okokból hagyják el származási országukat; lásd: a Nemzetközi Migrációs Hivatal glosszáriuma és az Európai Migrációs Hálózat glosszáriuma, valamint az Egyesült Nemzetek menekültügyi főbiztosának (a továbbiakban: UNHCR) „»Refugee« or »migrant« – which is right?” címmel 2016. július 11-én kiadott nyilatkozata.

5 A következő államok között: Írország és az Egyesült Királyság; az Egyesült Királyság, Franciaország és Belgium; valamint az Egyesült Királyság, Hollandia és Németország.

6 A Skagerrak Dániát EGT-szomszédjától, Norvégiától választja el.

7 A Kattegat és a Balti-tenger Dániát és Németországot választja el Svédországtól.

8 A Balti-tenger, a Botteni-öböl és a Finn-öböl.

9 Finnország Svédországgal (másik uniós tagállam), Norvégiával (EGT-állam) és Oroszországgal (harmadik ország) rendelkezik közös szárazföldi határral.

10 A későbbiekben ezt a kifejezést használom egy sor jogszabály egymást követő megjelölésére. Az első a Dublini Egyezmény (az Európai Közösségek tagállamainak egyikében benyújtott menedékjog iránti kérelem megvizsgálására illetékes tagállam meghatározásáról szóló egyezmény; HL 1997. C 254., 1. o.) volt. A tagállamok ezt az egyezményt Dublinban írták alá 1990. június 15-én. A Dublini Egyezmény a tizenkét eredeti aláíró állam vonatkozásában 1997. szeptember 1-jén, az Osztrák Köztársaság, valamint a Svéd Királyság vonatkozásában 1997. október 1-jén, a Finn Köztársaság vonatkozásában pedig 1998. január 1-jén lépett hatályba. Az egyezményt az egy harmadik ország állampolgára által a tagállamok egyikében benyújtott menedékjog iránti kérelem megvizsgálásáért felelős tagállam meghatározására vonatkozó feltételek és eljárási szabályok megállapításáról szóló, 2003. február 18-i 343/2003/EK tanácsi rendelet (HL 2003. L 50., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 19. fejezet, 6. kötet, 109. o.; a továbbiakban: „Dublin II” rendelet) váltotta fel. Az egy harmadik országbeli állampolgár vagy egy hontalan személy által a tagállamok egyikében benyújtott nemzetközi védelem iránti kérelem megvizsgálásáért felelős tagállam meghatározására vonatkozó feltételek és eljárási szabályok megállapításáról szóló, 2013. június 26-i 604/2013/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL 2013. L 180., 31. o.; a továbbiakban: „Dublin III” rendelet) hatályon kívül helyezte a „Dublin II” rendeletet, és ez a jelenleg hatályos változat.

11 Megjegyzem, hogy a gyakorlatban az, hogy mely tagállamokat mely helyekről érkező mely légitársaságok szolgálják ki, szerepet játszik annak meghatározásában, hogy a légi úton érkező nemzetközi védelmet kérelmező melyik tagállamban ér először földet.

5. A 2015 szeptembere és 2016 márciusa közötti időszak minden volt, csak nem válságmentes.

6. Az Európai Bizottság alelnöke így írta le az Európai Unió felé irányuló hirtelen, elsöprő migráció kiinduló okát:

„There is a hell on earth. It is called Syria. The fact that millions of people try to flee from that hell is understandable. The fact that they try to stay as close to their home as possible is also understandable. And it is self-evident that they try to find safe shelter somewhere else if that does not work. [...] More and more people are fleeing. The situation in neighbouring countries offers little or sometimes no hope. So people look for a safe haven [via Turkey which shelters itself more than two million refugees] in Europe. The problem will not solve itself. The influx of refugees will not stop as long as the war continues. Much has to be done to end this conflict, and the whole world will be involved. Meanwhile, we have to make every effort to manage the flow of refugees, to offer people a safe place to stay, in the region, in the EU and in the rest of the world.” („Létezik egy pokol a földön. Szíriának hívják. Érthető, hogy emberek milliói próbálnak meg elmenekülni ebből a pokolból. Szintén érthető, hogy megpróbálnak a lehető legközebb maradni otthonukhoz. És magától értetődő, hogy valahol máshol próbálnak biztonságos menedékre lelteni, ha ez nem működik. [...] Egyre többen menekülnek. A szomszédos országokban a helyzet kevés vagy néha semmilyen reményt nem ad. Ezért aztán az emberek Európában keresnek biztonságos menedéket [Törökországon keresztül, amely maga is több mint kétmillió menekültnek nyújt menedéket]. A probléma magától nem fog megoldódni. A menekültek beáramlása nem ér véget, amíg a háború folytatódik. Sokat kell tenni e konfliktus lezárása érdekében, és a teljes világ érintett. Addig is minden szükséges erőfeszítést meg kell tennünk a menekültáradat kezelése érdekében, hogy az embereknek biztonságos tartózkodási helyet kínáljunk a régióban, az Unióban és a világ többi részén.”)<sup>12</sup>

7. Ennélfogva a lakhelyüket elhagyni kényszerülő szíriai személyek igen nagy számban követték a világ más háború vagy éhínség sújtotta szögleteiből – Afganisztánból és Irakból – az Európai Unió felé igyekvő személyek létező mintáit.<sup>13</sup> A 2015 nyári hónapjaiban a Földközi-tengeren való átkelés közben elsüllyedt, túlsúlyos és szivárgó felfújható csónakok borzalmas tengeri tragédiái kötötték le a média figyelmének túlnyomó részét. Létezett azonban egy második, nagyobb szárazföldi migrációs útvonal is az Európai Unió irányába: „a nyugat-balkáni útvonal”.

8. Ez az útvonal Törökországból nyugat felé, Görögország irányába, majd a nyugat-balkáni országokba tartó tengeri és/vagy szárazföldi utazást foglalt magában. Az emberek elsősorban Macedónia Volt Jugoszláv Köztársaságon, Szerbián, Horvátországon, Magyarországon és Szlovénián utaztak át.<sup>14</sup> Az útvonal először 2012-ben vált népszerű átjáróvá az Unióba, amikor a schengeni vízumkorlátozásokat enyhítették öt balkáni országgal – Albániával, Bosznia-Hercegovinával, Montenegróval, Szerbiával és Macedónia Volt Jugoszláv Köztársasággal – szemben. 2016 márciusáig ezért sokan egyetlen, Törökországból Görögországba, majd a nyugat-balkáni országokon keresztül északi irányba vezető fő útvonalon tudtak utazni.<sup>15</sup>

<sup>12</sup> Szerkesztői megjegyzések, *Common Market Law Review* 52, 2015. december 6-i 6. sz., 1437–1450. o., idézve Frans Timmermans első alelnöknek az Európai Parlament S & D képviselőcsoportjához intézett 2015. október 21-i levelét.

<sup>13</sup> Lásd: a Bizottság 2016. február 10-i közleménye az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak az európai migrációs stratégia szerinti kiemelt intézkedések végrehajtásának helyzetéről (COM(2016) 85 final).

<sup>14</sup> Együtt „tranzitállamok”.

<sup>15</sup> „Migration to Europe through the Western Balkans– Serbia & the Former Yugoslav Republic of Macedonia, Report, December 2015 to May 2016”, REACH, 4. o. Az útvonal más útvonalakhoz képest viszonylag kényelmes és biztonságos átjáróként van jellemezve; lásd a hivatkozott jelentés 19. oldalát.

9. Akik a nyugat-balkáni útvonalon utaztak, nem akartak azokban az országokban maradni, amelyeken választott célállomásuk elérése érdekében keresztül kellett haladniuk. Ezek az országok sem kívánták, hogy ott maradjanak. Macedóniai Volt Jugoszláv Köztársaság és Szerbia hatóságai gondoskodtak a szállításról (amelyet az azt igénybe vevő személyek fizettek),<sup>16</sup> és lehetővé tették az embereknek, hogy használják az útvonalat, hogy átkelhessenek a határon Horvátországba, különösen azt követően, hogy a Magyarországgal közös határt lezárták. A horvát és a szlovén hatóságok is gondoskodtak a szállításról (ez alkalommal ingyenesen) és lehetővé tették az emberek számára, hogy átkeljenek határaikon Ausztria és Németország irányába. A nyugat-balkáni államoknak e harmadik országbeli állampolgárok számára a területükre való belépést lehetővé tevő és a választott célállomásuk irányába a határhoz való szállításukhoz hasonló eszközöket biztosító politikáját „továbbáramoltatásként” jellemezték.

10. 2015. május 27-én a Bizottság javaslatot tett többek között az EUMSZ 78. cikk (3) bekezdésén alapuló tanácsi határozatra egy sürgősségi mechanizmus felállításáról elsősorban Olaszország és Görögország megsegítése céljából, mivel általában ezek voltak az első belépési tagállamok, és így a harmadik országbeli állampolgárok hirtelen beáramlásával kellett szembesülniük. Ez volt a szóban forgó rendelkezés alkalmazására tett első javaslat. 2015. szeptember 14-én a Tanács határozatot fogadott el e javaslatról.<sup>17</sup> Ennek során a Tanács megjegyezte, hogy Görögország és Olaszország sajátos helyzete más földrajzi régiókban, például a „nyugat-balkáni migrációs útvonalon” is következményekkel járt.<sup>18</sup> A 2015/1523 határozat céljai között szerepelt azon nemzetközi védelmet kérelmezők áthelyezése, akik a szóban forgó államok egyikében menedéjog iránti kérelmet nyújtottak be. Egy másik célkitűzés a „Dublin III” rendelet szabályai, jelesen a valamely harmadik országból a határt szabálytalanul átlépő kérelmező esetében a nemzetközi védelem iránti kérelmek megvizsgálásáért való felelősséget az első belépés tagállamára telepítő feltétel átmeneti felfüggesztésének lehetővé tétele volt. Az intézkedés kinyilvánított célja az volt, hogy két éven belül 40 000 kérelmezőt más tagállamokba helyezzenek át. A határozatot egyhangúlag fogadták el.

11. A Tanács egy héten belül elfogadott egy második határozatot is, amely egy 120 000 nemzetközi védelmet igénylő harmadik országbeli állampolgárt érintő áthelyezési programról rendelkezett.<sup>19</sup> A 2015/1601 határozat bevezetett egy elosztási kulcsot is annak meghatározására, hogy az érintett harmadik országbeli állampolgárokat hogyan kell a tagállamokban elhelyezni.<sup>20</sup> E határozat politikailag ellentmondásos volt, és azt minősített többséggel fogadták el.<sup>21</sup> 2015. október 25-én a Bizottság elnökének meghívására magas szintű találkozóra került sor, amelyen uniós és nem uniós államok is részt vettek.<sup>22</sup> A nyugat-balkáni útvonal mentén elhelyezkedő országok közötti együttműködés javítása és konzultáció létrehozása érdekében a résztvevők egy sor („Nyilatkozatban” rögzített) intézkedésről

16 „*At the Gate of Europe*”, Senado Šelo Šabić és Sonja Borić nyugat-balkáni útvonalon utazó menekültekről szóló jelentése. Miután a harmadik országbeli állampolgárok áradata elérte Šidet, a horvát határ mentén található határvárost, gondoskodtak a határon történő ingyenes átszállításokról a horvátországi befogadóállomásig.

17 A nemzetközi védelem területén Olaszország és Görögország érdekében elfogadott átmeneti intézkedések megállapításáról szóló, 2015. szeptember 14-i (EU) 2015/1523 tanácsi határozat (HL 2015. L 239., 146. o.).

18 A 2015/1523 határozat (7) preambulumbekendése.

19 A nemzetközi védelem területén Olaszország és Görögország érdekében elfogadott átmeneti intézkedések megállapításáról szóló, 2015. szeptember 22-i (EU) 2015/1601 tanácsi határozat (HL 2015. L 248., 80. o.).

20 2017 februárjáig (vagyis az áthelyezési időszak első 18 hónapjában) összesen 11 966 menedékkérőt helyeztek át Görögországból és Olaszországból; lásd: a Belső Politikák Főigazgatóságának „Implementation of the 2015 Council decisions establishing provisional measures in the area of international protection for the benefit of Italy and of Greece” című jelentését, amelyet az Európai Parlament tett közzé. A Bizottság az áthelyezési program végrehajtásának mértékét „nem megfelelőként” jellemezte: a Bizottság 2016. március 16-i közleménye az Európai Parlamentnek, az Európai Tanácsnak és a Tanácsnak, Első jelentés a migránsok EU-n belüli áthelyezéséről és áttelepítéséről (COM(2016) 165 final).

21 Magyarország nem tekintette magát leginkább érintett államnak, és arra az álláspontra helyezkedett, hogy nem származna előnye az intézkedésből. A Cseh Köztársaság, Magyarország, Szlovákia és Románia ellene szavazott, Finnország pedig tartózkodott – az Európai Parlament Kutatószolgálat: „Legislation on emergency relocation of asylum seekers in the European Union”.

22 A részt vevő országok: Albánia, Ausztria, Bulgária, Görögország, Horvátország, Macedónia Volt Jugoszláv Köztársaság, Magyarország, Németország, Románia, Szerbia és Szlovénia.

állapodtak meg. Olyan (azonnal végrehajtandó) intézkedésekről is döntöttek, amelyek célja a másodlagos mozgások korlátozása, menedék biztosítása a harmadik országbeli állampolgárok számára, a határigazgatás, valamint az embercsempészet és -kereskedelem elleni küzdelem.<sup>23</sup> Ezen intézkedések pontos jogalapja és pontos joghatása sem egyértelmű.<sup>24</sup>

12. Eközben 2015. augusztus 21-én Németországot a sajtó úgy írta le, mint amely „mentesítette” a szíriai állampolgárokat a „Dublin III” rendelet alól.<sup>25</sup> 2015 szeptemberében Németország visszaállította a határellenőrzéseket az Ausztriával közös határokon, miután néhány nap alatt több százezer embert fogadott be. Az úgynevezett „mentességet” 2015 novemberében szüntette meg.

13. 2015. szeptember 15-én Magyarország lezárta a Szerbiával közös határát. A lezárás következtében hatalmad emberáradatot irányítottak át Szlovéniába. 2015. október 16-án Magyarország kerítést húzott fel Horvátországgal közös határán. 2015. november és 2016. február között Macedónia Volt Jugoszláv Köztársaság kerítést állított fel Görögországgal közös határán.

14. 2015 októberének végéig közel 700 000 ember utazott végig a nyugat-balkáni útvonalon Görögországból Közép-Európába. A számokat változóan „példátlanként”, „tömeges beáramlásként” és „rendkívüliként” jellemezték. Az útvonal mentén elhelyezkedő országokban a belépési és nyilvántartásba vételi statisztikák változóak. Szerbiába hozzávetőlegesen naponta 10 000-en (október) és 5000-en (november) érkeztek.<sup>26</sup>

15. 2015. november 11-én Szlovénia kerítés emelésébe kezdett a Horvátországgal közös határán. 2015 decemberében Ausztria kerítést állított a Szlovéniával közös fő határátkelőhelyén. Ezalatt Ausztria 2015. szeptember 16-án átmenetileg visszaállította az ellenőrzést a belső határokon.

16. 2016. február 14-én Ausztria bejelentette, hogy kizárólag Afganisztánból, Irakból és Szíriából fogad be embereket. 2016. február 18-án a különböző rendőri szolgálatok vezetői találkozót tartottak Zágrábban, és Nyilatkozatot adtak ki.<sup>27</sup> Az emberek nyugat-balkáni államokon történő továbbáramoltatásának politikájával felhagytak, amikor Ausztria megváltoztatta liberális menekültpolitikáját (ez 2016 februárjában történt).

17. Ami a többi államot illeti, 2016. július és 2017. január között Franciaország a belső határokon átmenetileg ismét bevezette az ellenőrzéseket. Dánia hasonló kezdeményezést vezetett be azzal, hogy ezt követően meghosszabbította az ellenőrzéseket 2016. január 4-től 2016. november 12-ig. Norvégia 2015. november 26. és 2017. február 11. között ismét bevezette a belső határellenőrzést, míg Svédország ugyanilyen intézkedéseket alkalmazott 2015. november 12. és 2016. november 11. között.

18. A 2015 vége és 2016 eleje közötti viszonylag rövid időszakban a nyugat-balkáni útvonal mentén utazó emberek pusztán számát és az ebből eredő politikai nehézségeket együttesen röviden általában nyugat-balkáni „menekültválságként” vagy „humanitárius válságként” jellemezik. A II. világháború óta ez volt Európa területén a legnagyobb tömeges emberáramlás. Ezek a rendkívüli körülmények jelentik a jelen két előzetes döntéshozatalra utalás háttérét.

23 A Bizottság 2015. október 25-i IP/15/5904. sz. sajtóközleménye.

24 A talán legvalószínűbb elemzés szerint ez az uniós jog helyett inkább a nemzetközi jogon alapuló államközi fellépés akart lenni. Ennek alapján nem világos, hogy a tagállamok megőrizték-e az ilyen fellépéshez szükséges hatáskörüket.

25 Számomra úgy tűnik, hogy ez nem teljesen pontosan tükrözi a helyzetet. Mutatja ugyanakkor, hogy a helyzetet egyesek hogyan érzékelték.

26 A helyzetről szóló számos jelentés között szerepel a „the Frontex statement on trends and routes concerning the Western Balkans Route”.

27 Ausztria, Horvátország, Szlovénia, Macedónia Volt Jugoszláv Köztársaság, Szerbia és Szlovénia rendőri szolgálatainak vezetői találkoztak egymással. A nyilatkozat 5., 6. és 7. pontja szerint a résztvevők vállalták, hogy kizárólag a Schengeni határellenőrzési kódexben foglalt belépési feltételeket teljesítő személyek első beutazását engedélyezik. Az iraki és szíriai állampolgárok humanitárius alapon történő beutazását meg kell engedni, amennyiben teljesítenek bizonyos feltételeket, mint például az állampolgárság igazolását; továbbá megállapították a nyilvántartásba vétel során ellenőrizendő közös feltételeket. Uniós szinten és az egyes tagállamok részéről is számos (a fenti 12–17. pontban felvázolt) kezdeményezés született. Azért említettem pont ezt a nyilatkozatot, mert az közvetlenül kapcsolódik az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésekhez.

## A nemzetközi jog

### A Genfi Egyezmény

19. A menekültek helyzetére vonatkozó genfi egyezmény<sup>28</sup> 31. cikkének (1) bekezdése tiltja büntetés kiszabását az országba való jogellenes belépésük, vagy tartózkodásuk miatt azokkal a menekültekkel szemben, akik közvetlenül olyan területről menekülnek, ahol életük, vagy szabadságuk veszélyeztetve volt, és akik engedély nélkül tartózkodnak valamely államban, feltéve, hogy jelentkeznek a hatóságoknál és kellőképpen megindokolják jogellenes belépésüket, illetőleg jelenlétüket. A 31. cikk (2) bekezdésével összhangban az államok területükön nem korlátozzák a menekültek mozgását a szükséges mértéket meghaladóan. Bármely korlátozást csak addig alkalmaznak, amíg a menekültek jogi helyzete rendezést nem nyert, illetőleg más országba nem nyernek bebocsátást. Az államoknak a menekültek számára megfelelő határidőt kell engedélyezni, illetőleg a szükséges támogatást meg kell adni ahhoz, hogy más országba bebocsátást nyerjenek.

### Az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló egyezmény

20. Az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló egyezmény<sup>29</sup> 3. cikke értelmében senkit sem lehet embertelen, megalázó bánásmódnak vagy büntetésnek alávetni.

### Az uniós szabályozás

#### A Charta

21. Az Európai Unió Alapjogi Chartájának<sup>30</sup> 4. cikke megfelel az EJEE 3. cikkének. A Charta 18. cikke a menedékjogot a Genfi Egyezmény rendelkezéseivel összhangban biztosítja.

#### A dublini rendszer

##### A „Dublin III” rendelet

22. A „Dublin III” rendelet területi hatályára vonatkozó szabályok összetettek. Elődje, a „Dublin II” rendelet Dániában 2006-tól volt alkalmazandó a Dániában vagy az Európai Unió egy másik tagállamában benyújtott menedéjog iránti kérelem elbírálásáért felelős állam meghatározására vonatkozó feltételek és eljárási szabályok megállapításáról, valamint a dublini egyezmény hatékony alkalmazása érdekében az ujjlenyomatok összehasonlítására irányuló Eurodac létrehozásáról szóló, az Európai Közösség és a Dán Királyság között létrejött megállapodás<sup>31</sup> alapján. A „Dublin III” rendelet vonatkozásában nem létezik megfelelő megállapodás. Az Egyesült Királyság és Írország – az EUSZ-hez és az EUMSZ-hez csatolt, az Egyesült Királyságnak és Írországnak a szabadságon, a biztonságon és a

28 A menekültek helyzetére vonatkozó, 1967. január 31-én New Yorkban aláírt, 1967. október 4-én hatályba lépett jegyzőkönyvvel (kihirdette: az 1989. évi 15. tvr.) kiegészített, 1951. július 28-án Genfben aláírt és 1954. április 22-én hatályba lépett egyezmény (*United Nations Treaty Series*, 189. kötet, 150. o., 2545. sz. [1954]; kihirdette: az 1989. évi 15. tvr.; a továbbiakban együtt: Genfi Egyezmény).

29 1950. november 4-én írták alá Rómában (kihirdette: az 1993. évi XXXI. tv., a továbbiakban: EJEE).

30 HL 2010. C 83., 389. o. (a továbbiakban: Charta). A Lisszaboni Szerződés 2009. december 1-jén történt hatálybalépésével a Chartát az elsődleges jog közé emelték (EUSZ 6. cikk, (1) bekezdés).

31 Az Európai Közösség és a Dán Királyság között az egy harmadik ország állampolgára által a tagállamok egyikében benyújtott menedéjog iránti kérelem megvizsgálásáért felelős tagállam meghatározására vonatkozó kritériumokról és mechanizmusokról szóló 343/2003/EK tanácsi rendelet, valamint a dublini egyezmény hatékony alkalmazása érdekében az ujjlenyomatok összehasonlítására irányuló Eurodac létrehozásáról szóló 2725/2000/EK rendelet rendelkezéseit Dániára kiterjesztő megállapodás megkötéséről szóló, 2006. február 21-i 2006/188/EK tanácsi határozat (HL 2006. L 66., 37. o.).

jog érvényesülésén alapuló térség tekintetében fennálló helyzetéről szóló (21.) jegyzőkönyv 3. cikkével és 4a. cikkének (1) bekezdésével összhangban – bejelentette, hogy részt kíván venni a „Dublin III” rendelet elfogadásában és alkalmazásában. A rendelet a többi uniós tagállamra a szokásos módon, megszorítás nélkül alkalmazandó.

23. Az Európai Közösség és a Svájci Államszövetség közötti, a tagállamban vagy Svájcban benyújtott menedékjog iránti kérelem megvizsgálásáért felelős állam meghatározására vonatkozó feltételek és eljárási szabályok megállapításáról szóló megállapodás értelmében a „Dublin III” rendelet vonatkozik a szóban forgó államra.<sup>32</sup>

24. A „Dublin III” rendelet preambuluma az alábbi megállapításokat tartalmazza:

- A közös európai menekültügyi rendszer az Európai Uniónak a szabadság, a biztonság és a jog érvényesülésén alapuló olyan térség fokozatos létrehozására irányuló célkitűzése részét képezi, amely nyitva áll mindazok számára, akik kényszerítő körülmények miatt jogszerűen keresnek védelmet az Európai Unióban. A rendszer a Genfi Egyezmény teljes és átfogó alkalmazásán alapul. A rendszernek rövid időn belül ki kell terjednie egy világos és alkalmazható módszer kialakítására is a nemzetközi védelem iránti kérelem megvizsgálásáért felelős tagállam meghatározása céljából.<sup>33</sup>
- E módszernek mind a tagállamok, mind az érintett személyek vonatkozásában tárgyilagos és méltányos szempontokon kell alapulnia. Lehetővé kell tennie különösen a felelős tagállam gyors meghatározását, hogy a nemzetközi védelem megadására vonatkozó eljáráshoz való hatékony hozzáférés biztosított legyen, és a nemzetközi védelem iránti kérelmekkel kapcsolatos gyors döntéshozatal ne kerüljön veszélybe.<sup>34</sup>
- A dublini rendszer a közös európai menekültügyi rendszer egyik sarokköve, mivel egyértelműen megállapítja a tagállamok hatásköreit a nemzetközi védelem iránti kérelmek megvizsgálásával kapcsolatban.<sup>35</sup>
- A dublini rendszer alkalmazása során figyelembe kell venni az uniós menekültügyi vívmányok rendelkezéseit.<sup>36</sup>
- A „Dublin III” rendelet alkalmazása során mindenekelőtt a gyermek mindenek felett álló érdekének védelmére és a családi élet tiszteletben tartására kell ügyelni.<sup>37</sup> Ugyanazon család tagjai által benyújtott nemzetközi védelem iránti kérelmek egyetlen tagállam által történő együttes elbírálása összhangban van a család egysége elvének tiszteletben tartásával.<sup>38</sup>

32 A Svájci Államszövetséggel és a Liechtensteini Hercegséggel kötött megállapodás és jegyzőkönyv 2008. március 1-jén lépett hatályba (HL 2008. L 53., 5. o.). A megállapodást a 2008. január 28-i 2008/147/EK tanácsi határozat (HL 2008. L 53., 3. o.), a jegyzőkönyvet pedig a 2008. október 24-i 2009/487/EK tanácsi határozat (HL 2009. L 161., 6. o.) hagyta jóvá. A dublini rendszer így a Liechtensteini Hercegségre is vonatkozik. Izland és Norvégia alkalmazzák a dublini rendszert az Európai Unióval kötött kétoldalú megállapodásaik alapján, amelyeket a 2001. március 15-i 2001/258/EK tanácsi határozat (HL 2001. L 93., 38. o.; magyar nyelvű kiadás 19. fejezet, 4. kötet, 76. o.) hagyott jóvá.

33 (2), (3) és (4) preambulumbekkezdés.

34 (5) preambulumbekkezdés.

35 (7) preambulumbekkezdés.

36 A (10), (11) és (12) preambulumbekkezdés a következő aktusokra hivatkozik: i. a harmadik országbeli állampolgárok és hontalan személyek nemzetközi védelemre jogosultként való elismerésére, az egységes menekült- vagy kiegészítő védelmet biztosító jogállásra, valamint a nyújtott védelem tartalmára vonatkozó szabályokról szóló, 2011. december 13-i 2011/95/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 2011. L 337., 9. o.; a továbbiakban: elismerési irányelv); ii. 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., 6. o.; helyesbítés: HL 2016. L 198., 50. o.; a továbbiakban: eljárási irányelv); iii. 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.; a továbbiakban: befogadási irányelv).

37 (13) és (14) preambulumbekkezdés.

38 (15) és (16) preambulumbekkezdés.

- Az érintett személyek jogainak hatékony védelme érdekében jogi biztosítékokat és hatékony jogorvoslati eszközöket [helyesen: jogi garanciákat és hatékony jogorvoslathoz való jogot] kell biztosítani a felelős tagállamnak való átadásra vonatkozó határozatokkal kapcsolatban, különösen a Charta 47. cikkével összhangban. A nemzetközi jog tiszteletben tartása érdekében az ilyen határozatok elleni hatékony jogorvoslatnak egyaránt ki kell terjednie e rendelet alkalmazásának, valamint az azon tagállamban fennálló jogi és ténybeli helyzetnek a megvizsgálására, amelynek a kérelmezőt átadják.<sup>39</sup>
- A belső határok nélküli térség fokozatos kialakítása, amelyben az EUMSZ-szel összhangban biztosított a személyek szabad mozgása, valamint a harmadik országbeli állampolgárok beutazására és tartózkodására vonatkozó feltételekkel kapcsolatos uniós politikák kialakítása, beleértve a külső határok igazgatására irányuló közös erőfeszítéseket is, szükségessé teszik a felelősségi szabályok közötti egyensúly megteremtését a szolidaritás jegyében.<sup>40</sup>
- A „Dublin III” rendelet hatálya alá tartozó személyekkel kapcsolatos bánásmód tekintetében a tagállamokat kötik a nemzetközi jogi okmányokból eredő kötelezettségeik, ideértve az Emberi Jogok Európai Bíróságának vonatkozó ítélkezési gyakorlatát is.<sup>41</sup>
- A „Dublin III” rendelet tiszteletben tartja azokat az alapvető jogokat és betartja azokat az elveket, amelyeket különösen a Charta elismer.<sup>42</sup>

25. Az 1. cikk értelmében a „Dublin III” rendelet „megállapítja egy harmadik országbeli állampolgár, vagy egy hontalan személy által a tagállamok egyikében benyújtott nemzetközi védelem iránti kérelem megvizsgálásáért felelős tagállam (a továbbiakban: felelős tagállam) meghatározására vonatkozó feltételeket és eljárási szabályokat”.

26. A 2. cikk a következő fogalom meghatározásokat tartalmazza:

- „a) »harmadik országbeli állampolgár«: az a személy, aki az EUMSZ 20. cikkének (1) bekezdése értelmében nem az Unió polgára, és aki nem olyan állam állampolgára, amely valamely, az Európai Unióval kötött megállapodás értelmében részt vesz [a „Dublin III”] rendeletben;
- b) »nemzetközi védelem iránti kérelem«: a[z elismerési] irányelv 2. cikkének h) pontjában meghatározott nemzetközi védelem iránti kérelem;
- c) »kérelmező«: az a harmadik országbeli állampolgár, vagy az a hontalan személy, aki nemzetközi védelem iránti kérelmet nyújtott be, amelynek tárgyában még nem hoztak jogerős határozatot;
- d) »nemzetközi védelem iránti kérelem megvizsgálása«: a nemzetközi védelem iránti kérelem illetékes hatóságok általi megvizsgálása vagy a hatóságok azzal kapcsolatos határozata és döntése [az eljárási irányelvvel], valamint [az elismerési irányelvvel] összhangban, a felelős tagállam [»Dublin III« rendelet] szerinti meghatározására irányuló eljárás kivételével;

[...]

- l) »tartózkodásra jogosító engedély«: olyan engedély, amelyet egy tagállamnak a hatóságai bocsátanak ki, engedélyezve egy harmadik országbeli állampolgárnak, vagy egy hontalan személynek, hogy az állam területén tartózkodjon, ideértve azokat az okmányokat, amelyek az átmeneti védelmi intézkedések alapján, illetve a kiutasítás végrehajtását gátló körülmények megszűnéséig a területén

39 (19) preambulumbekzdés.

40 (25) preambulumbekzdés.

41 (32) preambulumbekzdés.

42 (39) preambulumbekzdés.



való tartózkodást engedélyezik, kivéve a felelős tagállam meghatározásához e rendelet szerint szükséges időszak alatt, vagy nemzetközi védelem, illetve tartózkodási engedély iránti kérelem elbírálása során kibocsátott vízumokat és tartózkodási engedélyeket;

- m) »vízum«: valamely tagállam engedélye vagy határozata, amely az átutazáshoz vagy az adott tagállam vagy több tagállam területén való tartózkodás céljából történő belépéshez szükséges. A vízum fajtáját az alábbiak szerint határozzák meg:
- »hosszú távú tartózkodásra jogosító vízum«: valamely tagállam által a nemzeti jogával vagy az uniós joggal összhangban kiadott engedély vagy határozat, amely az adott tagállam területére három hónapnál hosszabb tartózkodás céljából történő belépéshez szükséges,
  - »rövid távú tartózkodásra jogosító vízum«: egy, több vagy valamennyi tagállam területén való átutazásra vagy a tagállamok területére történő első beutazás napjától számított bármely hat hónapos időszakban három hónapot meg nem haladó tervezett tartózkodásra vonatkozó, valamely tagállam által kiadott engedély vagy határozat,
  - »repülőtéri tranzitvízum«: a tagállamok egy vagy több repülőtérének nemzetközi tranzit területén történő áthaladásra jogosító vízum;

[...]

27. A 3. cikk (1) bekezdése szerint a tagállamok megvizsgálják azon harmadik országbeli állampolgárnak, vagy azon hontalan személynek a nemzetközi védelem iránti kérelmét, aki egy tagállam területén nyújtja be azt, ideértve annak határát és a tranzit zónákat. Bármely ilyen kérelmet egyetlen tagállam köteles megvizsgálni, jelesül az, amely a III. fejezetben előírt feltételek szerint felelős.

28. A 3. cikk (2) bekezdése értelmében:

„Amennyiben az e rendeletben felsorolt feltételek alapján egyetlen tagállam sem jelölhető ki felelősként, a nemzetközi védelem iránti kérelem elbírálásáért [helyesen: megvizsgálásáért] azon tagállam felelős, amelynél először nyújtották be azt.

Amennyiben egy kérelmezőt lehetetlen az elsődlegesen felelősnek kijelölt tagállamnak átadni, mivel megalapozott okokból feltételezhető, hogy az adott tagállamban a menekültügyi eljárásnak és a kérelmezőkre vonatkozó befogadási feltételeknek szisztematikus [helyesen: rendszerszintű] hiányosságai vannak, aminek eredményeként [a Charta] 4. cikke értelmében vett embertelen vagy megalázó bánásmód kockázata áll fenn, a felelős tagállam meghatározására vonatkozó eljárást lefolytató tagállam tovább vizsgálja a III. fejezetben meghatározott feltételeket annak megállapítása érdekében, hogy egy másik tagállam kijelölhető-e felelős tagállamnak.

Amennyiben az átadás e bekezdés értelmében nem lehetséges egyetlen, a III. fejezetben meghatározott feltételek alapján kijelölt tagállamnak sem, illetve annak az első tagállamnak sem, amelyben a kérelem benyújtásra került, a felelős tagállam meghatározására vonatkozó eljárást lefolytató tagállam lesz a felelős tagállam.”

29. A felelős tagállam meghatározására vonatkozó (az 1. cikk szerinti) feltételeket a III. fejezet állapítja meg (a továbbiakban: a III. fejezetben megállapított feltételek). A 7. cikk (1) bekezdése rögzíti, hogy a feltételeket az e fejezetben meghatározott hierarchiával összhangban kell alkalmazni. A 7. cikk (2) bekezdésében foglaltak szerint a felelős tagállam meghatározása során azt a helyzetet kell alapul venni, amely a kérelmező nemzetközi védelem iránti kérelmének valamely tagállamhoz történő első benyújtásakor fennállt. A hierarchia élén a kiskorúakkal (8. cikk) és a családtagokkal (9., 10. és

11. cikk) kapcsolatos feltételek állnak. Ezek egyik alapeljárásnak sem képezik közvetlen tárgyát.<sup>43</sup>

30. A hierarchiában a 12. cikk áll a következő helyen, amely rögzíti a tartózkodásra jogosító engedélyek vagy vízumok kiadásával kapcsolatos feltételeket. A 12. cikk (1) bekezdése alapján amennyiben a kérelmező rendelkezik érvényes tartózkodásra jogosító engedéllyel, az azt kibocsátó tagállam lesz a nemzetközi védelem iránti kérelem megvizsgálásáért felelős. A 12. cikk (2) bekezdésével összhangban, amennyiben valamely kérelmezőnek érvényes vízuma van, a vízumot kibocsátó tagállam felelős a nemzetközi védelem iránti kérelem megvizsgálásáért, feltéve, hogy a vízumot nem egy másik tagállam nevében, valamely, a 810/2009/EK rendelet<sup>44</sup> 8. cikke szerinti képviseleti megállapodás alapján adták ki. Ilyen esetben a képviselt tagállam a nemzetközi védelem iránti kérelem megvizsgálásáért felelős tagállam.

31. A 13. cikk a „Beutazás és/vagy tartózkodás” címet viseli. A 13. cikk (1) bekezdése értelmében:

„Amennyiben az e rendelet 22. cikke (3) bekezdésében említett két listán ismertetett közvetlen vagy közvetett bizonyíték alapján, beleértve a 603/2013/EU rendeletben<sup>45</sup> említett adatokat, megállapítást nyer, hogy a kérelmező harmadik országból érkeve szabálytalanul lépte át egy tagállam határát szárazföldön, tengeri vagy a légi úton, az a tagállam felelős a nemzetközi védelem iránti kérelem megvizsgálásáért, amelynek területére így lépett be. Ez a felelősség 12 hónappal a szabálytalan határátlépést követően megszűnik.”

32. A 14. cikkben rögzített utolsó előtti feltétel a „vízummentes beutazásra” vonatkozik. Ennek értelmében:

„(1) Amennyiben egy harmadik országbeli állampolgár vagy hontalan személy olyan tagállam területére lép, ahol vízummentességet élvez, ez a tagállam felelős a nemzetközi védelem iránti kérelem megvizsgálásáért.

(2) Az (1) bekezdésben megállapított elv nem alkalmazandó, ha a harmadik országbeli állampolgár, vagy a hontalan személy nemzetközi védelem iránti kérelmét egy olyan másik tagállamban nyújtja be, amelynek területére ugyancsak vízummentesen léphet be. Ilyen esetben ez a másik tagállam a nemzetközi védelem iránti kérelem megvizsgálásáért felelős tagállam.”

33. Az utolsó feltétel (15. cikk) a repülőtér nemzetközi tranzitterületén benyújtott nemzetközi védelem iránti kérelmekre vonatkozik, és a jelen előzetes döntéshozatalra utalások szempontjából nem bír jelentőséggel.

34. A tagállamok a 17. cikk (1) bekezdése alapján mérlegelési jogkörükben eltérhetnek a „Dublin III” rendelet 3. cikkének (1) bekezdésétől, és határozhatnak úgy, hogy megvizsgálják a valamely harmadik országbeli állampolgár által benyújtott nemzetközi védelem iránti kérelmet akkor is, ha annak megvizsgálásáért a III. fejezetben megállapított feltételek szerint az érintett tagállam nem felelős.

35. Az V. fejezet „a felelős tagállam” kötelezettségeire irányadó rendelkezéseket tartalmazza. E fejezetben belül a 18. cikk felsorol bizonyos kötelezettségeket, amelyek között szerepel az olyan kérelmező átvétele, aki egy másik tagállamban nyújtotta be kérelmét (a 18. cikk (1) bekezdésének a) pontja), vagy az olyan kérelmező visszavétele, aki egy másik tagállamban nyújtotta be kérelmét, és akinek a kérelme még vizsgálat alatt áll, vagy aki tartózkodásra jogosító engedély nélkül tartózkodik egy másik tagállam területén (a 18. cikk (1) bekezdésének b) pontja).

<sup>43</sup> Lásd még a lenti 88. pontot.

<sup>44</sup> A Közösségi Vízumkódex létrehozásáról szóló, 2009. július 13-i európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL 2009. L 243., 1. o.; a továbbiakban: Vízumkódex).

<sup>45</sup> Az Eurodac-rendelet: lásd még a lenti 43. pontot.

36. A 20. cikk (1) bekezdése szerint a felelős tagállam meghatározására vonatkozó eljárás azonnal kezdetét veszi, amint a nemzetközi védelem iránti kérelmet először benyújtják a tagállamhoz. A 20. cikk (2) bekezdése szerint a nemzetközi védelem iránti kérelem akkor tekintendő benyújtottnak, ha a kérelmezője által előterjesztett formanyomtatvány vagy a hatóságok által készített jelentés megérkezik az érintett tagállam illetékes hatóságához.<sup>46</sup>

37. A 21. cikk értelmében amennyiben az a tagállam, amelyben nemzetközi védelem iránti kérelmet nyújtottak be, úgy véli, hogy egy másik tagállam felelős a kérelem megvizsgálásáért, haladéktalanul, de minden esetben a 20. cikk (2) bekezdése értelmében benyújtott kérelem időpontját követő három hónapon belül megkeresheti e másik tagállamot, hogy vegye át a kérelmezőt. A 22. cikk (1) bekezdésével összhangban<sup>47</sup> a megkeresett tagállam elvégzi a szükséges ellenőrzéseket, és a kérelmező átvétele iránti megkeresésről annak kézhezvételétől számított két hónapon belül határozatot hoz. A 22. cikk (7) bekezdése szerint az említett határidő be nem tartása a kérelem elfogadásával egyenértékű.<sup>48</sup>

38. Hasonlóképpen, a nemzetközi védelem iránt új kérelmet benyújtó kérelmező visszavétele iránti, a 23. cikkben alapuló megkeresést haladéktalanul meg kell tenni. A 25. cikk értelmében a megkeresett tagállam haladéktalanul, de a megkeresés beérkezésének időpontjától számított egy hónapon belül válaszol. A 25. cikk (2) bekezdése alapján a határidő be nem tartását a kérelem elfogadásaként kell kezelni.

39. Bizonyos eljárásjogi biztosítékokat a 26. és 27. cikk rögzít. A 26. cikk szerint amennyiben a megkeresett tagállam beleegyezik a kérelmező átvételébe vagy visszavételébe, a megkereső tagállam értesíti az érintett személyt arról a határozatáról, hogy átadja a felelős tagállamnak. A határozatnak tartalmaznia kell a rendelkezésre álló jogorvoslati lehetőségekre vonatkozó információkat.

40. A 27. cikk (1) bekezdése alapján a kérelmezőknek joguk van az átadásra vonatkozó határozatok elleni hatékony jogorvoslatához, amelyet bírósághoz tény- vagy jogkérdésben benyújtott fellebbezés vagy felülvizsgálati kérelem formájában gyakorolhatnak.

41. A 29. cikk értelmében:

„(1) A kérelmezőnek vagy a 18. cikk (1) bekezdésének c) vagy d) pontjában említett más személynek a megkereső tagállam részéről a felelős tagállamnak történő átadása a megkereső tagállam nemzeti joga szerint történik az érintett tagállamok egymás közötti konzultációját követően, a lehető leghamarabb kivitelezhető időpontban, de legkésőbb hat hónappal az érintett személy átvétele vagy visszavétele iránti megkeresés másik tagállam általi elfogadását, vagy a 27. cikk (3) bekezdésének megfelelő halasztó hatály esetén hat hónappal a fellebbezéssel vagy felülvizsgálattal kapcsolatos jogerős határozatot követően.

[...]

(2) Amennyiben az átadásra nem kerül sor a hat hónapos határidőn belül, a felelős tagállam mentesül az érintett személy átvételére vagy visszavételére vonatkozó kötelezettség alól, és a felelősség a megkereső tagállamra hárul. E határidő legfeljebb egyéves időtartamra meghosszabbítható, ha az átadásra az érintett személy szabadságvesztése miatt nem kerülhetett sor, illetve legfeljebb tizennyolc hónapra, ha az érintett személy ismeretlen helyen tartózkodik.

<sup>46</sup> E rendelkezés pontos jelentése képezi a Bíróság előtt jelenleg folyamatban lévő *Mengesteab* ügy (C-670/16) tárgyát.

<sup>47</sup> A 22. cikk (3) bekezdése felhatalmazza a Bizottságot olyan végrehajtási jogi aktusok bevezetésére, amelyek megállapítják a megfelelő bizonyítékok és közvetett bizonyítékok releváns, a nemzetközi védelem iránti kérelmek „Dublin III” rendelet szerinti megvizsgálásáért való felelősséget meghatározó elemeit megjelölő listákat; lásd még a lenti 44. pontot.

<sup>48</sup> E rendelkezések értelmezésére vonatkozó kérdések a (Bíróság előtt folyamatban levő) *Mengesteab* ügyben (C-670/16) is felvetődtek.

[...]”<sup>49</sup>

42. A 33. cikk „A korai előrejelzésre, a készültségre és a válságkezelésre vonatkozó mechanizmus” címet viseli. A 33. cikk (1) bekezdése értelmében: „Amennyiben – különösen az [Európai Menekültügyi Támogatási Hivatal: EMTH] által a 439/2010/EU rendeletnek<sup>[50]</sup> megfelelően összegyűjtött információ alapján – a Bizottság megállapítja, hogy e rendelet alkalmazása egy tagállam menekültügyi rendszerére nehezedő különlegesen nagy nyomás megalapozott kockázatának felmerülése és/vagy egy tagállam menekültügyi rendszerének működésében jelentkező problémák miatt veszélybe kerülhet, az EMTH-val együttműködve ajánlásokat tesz az adott tagállam számára, amelyekben felhívja a tagállamot egy megelőző cselekvési terv elkészítésére.

[...]”

### A „Dublin III” rendelet végrehajtási szabályai

43. A 603/2013/EU rendelet<sup>51</sup> létrehozta az Eurodac-rendszert. A rendszer célja segítséget nyújtani annak megállapításában, hogy a „Dublin III” rendelet értelmében melyik tagállam felelős a tagállamok egyikében harmadik országbeli állampolgár által benyújtott nemzetközi védelem iránti kérelem megvizsgálásáért.

44. A „Dublin III” rendelet részletes alkalmazási szabályainak megállapításáról szóló 118/2014/EU bizottsági végrehajtási rendelet<sup>52</sup> II. melléklete két jegyzéket tartalmaz, amelyek felsorolják a „Dublin III” rendelet alkalmazásában felelős tagállam meghatározásához szükséges bizonyítási eszközöket. Az A. jegyzék hivatalos bizonyítékokra vonatkozik, amelyek egészen az ellenkező bizonyításáig meghatározzák a felelősséget. A B. jegyzék közvetett bizonyítékokra vonatkozik: olyan közvetett elemekre, amelyek bár cáfolhatók, bizonyos körülmények között elegendőek lehetnek a felelősség meghatározásához.

### Schengen

45. Ilyen vagy olyan módon, az európai országok között a szabad mozgás a középkor óta zajlik.<sup>53</sup> Az 1985. június 14-én aláírt Schengeni Megállapodás a belső határok fokozatos megszüntetésére vonatkozott, és az aláíró államok külső határának ellenőrzését írta elő. 1990. június 19-én aláírták a Schengeni Megállapodás végrehajtásáról szóló egyezményt.<sup>54</sup> Az egyezmény olyan kérdéseket érintett, mint például a külső határ megszervezése és igazgatása, valamint a belső határellenőrzések eltörlése, egységes vízum kiállítására irányuló eljárások és az összes tag számára egyetlen adatbázis üzemeltetése

49 A „Dublin III” rendelet 29. cikkének értelmezésére vonatkozó kérdések a (Bíróság előtt folyamatban levő) C-201/16. sz. Shiri ügyben is felmerültek.

50 Az Európai Menekültügyi Támogatási Hivatal létrehozásáról szóló, 2010. május 19-i európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL 2010. L 132., 11. o.).

51 A 604/2013/EU rendelet hatékony alkalmazása érdekében az ujljenyomatok összehasonlítását szolgáló Eurodac létrehozásáról, továbbá a tagállamok bűnüldöző hatóságai és az Europol által az Eurodac-adatokkal való, bűnüldözési célú összehasonlítások kérelmezéséről, valamint a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség nagy méretű IT-rendszereinek üzemeltetési igazgatását végző ügynökség létrehozásáról szóló 1077/2011/EU rendelet módosításáról szóló, 2013. június 26-i 603/2013/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL 2013. L 180., 1. o.; a továbbiakban: Eurodac-rendelet); lásd az 1. cikket.

52 A 343/2003 rendelet részletes alkalmazási szabályainak megállapításáról szóló 1560/2003/EK rendelet módosításáról szóló, 2014. január 30-i rendelet (HL 2014. L 39., 1. o.; a továbbiakban: dublini végrehajtási rendelet).

53 Lásd például a Hanza-szövetséget, amelyet bizonyos kereskedelmi érdekek és diplomáciai előjogok társult városokban és országokban történő védelmére hoztak létre, ezáltal elősegítve és szabályozva a személyek kereskedelemhez kapcsolódó szabad mozgását. A hivatalosan 1356-ban alapított szövetség eredete Lübeck Oroszlánszívű Henrik által 1159-ben történt újjáépítésére nyúlik vissza. A szövetség több mint 300 évig jelentős szerepet játszott az Északi-tenger és a Balti-tenger térségében a gazdaság, a kereskedelem és a politika alakításában.

54 A Benelux Gazdasági Unió államai, a Németországi Szövetségi Köztársaság és a Francia Köztársaság kormányai között a közös határaitkon történő ellenőrzések fokozatos megszüntetéséről szóló, 1985. június 14-i Schengeni Megállapodás végrehajtásáról szóló egyezmény (HL 2000. L 239., 19. o.; magyar nyelvű kiadvány 19. fejezet, 2. kötet, 9. o.; a továbbiakban: SMVE). Az egyezmény még hatályban van, habár azt a 2–8. cikket hatályon kívül helyező Schengeni határellenőrzési kódex részben felváltotta. Lásd még a lenti 46. pontot.

(Schengeni Információs Rendszer [a továbbiakban: SIS]), valamint a tagok bevándorlási szolgálatai közötti együttműködés eszközeinek megállapítása. Ezeket a kérdéseket az Amszterdami Szerződés beillesztette az uniós vívmányok keretébe. Mind a 28 uniós tagállam nem vesz részt teljes mértékben a schengeni vívmányokban.<sup>55</sup> Speciális megállapodás van hatályban Írország és az Egyesült Királyság vonatkozásában.<sup>56</sup>

### *A Schengeni határellenőrzési kódex*

46. A Schengeni határellenőrzési kódex<sup>57</sup> preambulumbekzdéseinek vonatkozó részei a következő megállapításokat tartalmazzák. Egy olyan térség létrehozását, amelyben a személyek szabadon mozoghatnak, a külső határok átlépésére vonatkozó közös politikához hasonló egyéb intézkedéseknek kellene kísérnie.<sup>58</sup> E tekintetben egy „közös kódex” létrehozása a külső határok rendészeti igazgatására vonatkozó közös politika egyik alapvető összetevője.<sup>59</sup> A határellenőrzés végrehajtása nem csupán azoknak a tagállamoknak az érdeke, amelyek külső határainál azt elvégzik, hanem valamennyi olyan tagállamé, amely belső határain megszüntette a határellenőrzést.

47. A preambulumbekzdések annak megállapításával folytatják, hogy a határellenőrzésnek elő kell segítenie az illegális bevándorlás és az emberkereskedelem elleni küzdelmet, és meg kell előznie a tagállamok belső biztonságát, közrendjét, közegészségügyét és nemzetközi kapcsolatait fenyegető veszélyeket.<sup>60</sup> A határforgalom-ellenőrzéseket az emberi méltóság teljes mértékű tiszteletben tartásával kell végezni. A határellenőrzést szakszerűen és tiszteletteljes módon kell végezni, és annak arányban kell állnia a megvalósítandó célkitűzésekkel.<sup>61</sup> A határellenőrzés nemcsak a határátkelőhelyeken történő, személyekre vonatkozó ellenőrzéseket és a határátkelőhelyek közötti határőrizetet foglalja magában, hanem a belső biztonsággal kapcsolatos kockázatok, valamint a külső határok biztonságával kapcsolatos lehetséges veszélyek elemzését is. Ezért meg kell állapítani a határátkelőhelyeken történő ellenőrzésekre és a határőrizetre irányadó feltételeket, kritériumokat és részletes szabályokat.<sup>62</sup> A határátkelőhelyeken való túl hosszú várakozás elkerülése érdekében rendelkezést kell hozni a külső határokon történő ellenőrzések könnyítésére rendkívüli és előre nem látható körülmények esetén. A

55 A 28 uniós tagállamból 22 teljes mértékben részt vesz a schengeni vívmányokban, Bulgária, Ciprus, Horvátország és Románia teljes jogú résztvevővé válása folyamatban van. A Horvátország Európai Unióhoz történő csatlakozásáról szóló okmány 4. cikkének (2) bekezdése értelmében a schengeni vívmányok bizonyos rendelkezései már alkalmazandók Horvátországban. A SIS II még nem alkalmazandó Horvátországban, azonban az ennek megváltoztatására irányuló tanácsi határozatra vonatkozó javaslatot már előterjesztették: a Schengeni Információs Rendszer területén elfogadott schengeni vívmányoknak a Horvát Köztársaságban történő alkalmazásáról szóló tanácsi határozatra vonatkozó 2017. január 18-i javaslat (COM(2017) 17 final). Az Európai Unióval megkötött kétoldalú megállapodások alapján Liechtenstein, Izland, Norvégia és Svájc is részt vesz a schengeni vívmányokban.

56 Az EUSZ-hez és az EUMSZ-hez csatolt, az Európai Unió keretébe beillesztett schengeni vívmányokról szóló (19.) jegyzőkönyv 4. cikke alapján Írország, valamint az Egyesült Királyság bármikor kérhetik, hogy a schengeni intézkedések egy részének vagy egészének alkalmazásában részt vehessenek. Az Egyesült Királyság jogosult a területére belépni kívánó személyeket a többi tagállammal közös határain olyan határellenőrzéseknek alávetni, amelyeket szükségesnek tart (az EUSZ-hez és az EUMSZ-hez csatolt, az EUMSZ 26. cikk egyes vonatkozásainak az Egyesült Királyságra és Írországra történő alkalmazásáról szóló (20.) jegyzőkönyv 1. cikke). Az Egyesült Királyság az (Unió belső és külső határellenőrzéssel kapcsolatos politikájára vonatkozó) EUMSZ 77. cikktől kifejezett eltérésre jogosult. A Szerződések tehát elismerik, hogy az Egyesült Királyság ellenőrzi a saját határait. Az EUSZ-hez és az EUMSZ-hez csatolt, Dánia helyzetéről szóló (22.) jegyzőkönyv 1. cikke értelmében a szóban forgó tagállam nem vesz részt az EUMSZ harmadik részének V. címe alapján javasolt intézkedések Tanács által történő elfogadásában (az unió belső politikai és tevékenységei a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térségben).

57 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.). Ezt a rendeletet azóta hatályon kívül helyezte és felváltotta a 2016. március 9-i (EU) 2016/399 európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL 2016. L 77., 1. o.), amelyet Schengeni határellenőrzési kódexnek is neveznek. A tényállás megvalósulásának időszakában (vagyis 2015. szeptember és 2016. március között) a Schengeni határellenőrzési kódexnek a 2013. október 22-i 1051/2013/EU európai parlamenti és tanácsi rendelettel (HL 2013. L 295., 1. o.; helyesbítés: HL 2015. L 191., 8. o.) módosított korábbi változata volt hatályban. A jelen indítványban a Schengeni határellenőrzési kódex e változatára hivatkozom.

58 (2) preambulumbekzdés.

59 (4) preambulumbekzdés.

60 (6) preambulumbekzdés.

61 (7) preambulumbekzdés.

62 (8) preambulumbekzdés.

harmadik országbeli állampolgárok okmányainak rendszeres bélyegzése a határforgalom-ellenőrzések könnyítése esetén is kötelező marad. A bélyegzés lehetővé teszi a határátlépés időpontjának és helyének kétséget kizáró megállapítását, anélkül, hogy minden esetben megvizsgálják, hogy az úti okmányok ellenőrzésére vonatkozó valamennyi szükséges intézkedés megtörtént-e.<sup>63</sup>

48. Az 1. cikk ténylegesen kétszeres célkitűzést határoz meg a Schengeni határellenőrzési kódex vonatkozásában. Először is biztosítja a részt vevő tagállamok közötti határokat átlépő személyek határellenőrzések alóli mentességét. Másodsor meghatározza az Európai Unió tagállamainak külső határait átlépő személyek ellenőrzésére irányadó szabályokat.

49. A 2. cikk a következő fogalommeghatározásokat tartalmazza: „2. »külső határok«: a tagállamok szárazföldi határai, beleértve az álló- vagy folyóvizeken áthaladó határokat, tengeri határokat és repülőtereket, folyami, tengeri és tavi kikötőket, amennyiben ezek nem belső határok;

[...]

5. »a szabad mozgás uniós jogával rendelkező személyek«:

- a) [az EUMSZ 20. cikk (1) bekezdése] szerinti uniós polgárok, valamint harmadik országok azon állampolgárai, akik a szabad mozgás jogát gyakorló valamely uniós polgár családtagjai, és akikre [a] [...] 2004/38/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv<sup>64</sup>] alkalmazandó,
- b) harmadik ország állampolgárai és családtagjaik állampolgárságuktól függetlenül, akik az egyrészt az Unió és tagállamai, másrészt az említett országok közötti megállapodások értelmében az uniós polgárokéval megegyező jogokat élveznek a szabad mozgás tekintetében;

6. »harmadik ország állampolgára«: bármely olyan személy, aki a Szerződés 20. cikkének (1) bekezdése szerinti nem uniós polgár, és akire [a 2. cikk] 5. pontja nem vonatkozik;

7. »beutazási tilalmat elrendelő figyelmeztető jelzés hatálya alatt álló személyek«: harmadik ország olyan állampolgára, aki [az SMVE] 96. cikkének megfelelően és az abban meghatározott célok érdekében a Schengeni Információs Rendszerben (»SIS«) figyelmeztető jelzés hatálya alatt áll;

8. »határátkelőhely«: az illetékes hatóságok által a külső határok átlépése céljára engedélyezett átkelőhely;

[...]

9. »határellenőrzés«: a határon – e rendelet előírásainak megfelelően és annak alkalmazásában – végzett, a határforgalom-ellenőrzésből és határőrizetből álló tevékenység, kizárólag a határ átlépésére irányuló szándék vagy az átlépés esetén, minden más októl függetlenül;

10. »határforgalom-ellenőrzés«: a határátkelőhelyeken végzett ellenőrzés annak megállapítására, hogy a személyek, beleértve az azok birtokában lévő közlekedési eszközöket és tárgyakat, beléptethetőek-e a tagállamok területére, illetve elhagyhatják-e azt;

11. »határőrizet«: a határok őrizete a határátkelőhelyek között, valamint a határátkelőhelyeknek a hivatalos nyitvatartási időn túli őrizete, a határforgalom-ellenőrzés megkerülésének megakadályozása érdekében;

<sup>63</sup> (9) preambulumbekkezdés.

<sup>64</sup> Az Unió polgárainak és családtagjaiknak a tagállamok területén történő szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogáról szóló, 2004. április 29-i irányelv (HL 2004. L 158., 77. o.; magyar nyelvű különkiadás 5. fejezet, 5. kötet, 46. o.; helyesbítés: HL 2009. L 274., 47. o.).

[...]

13. »határőr«: olyan tisztviselő, akit a nemzeti joggal összhangban a határátkelőhelyen, az államhatáron vagy az államhatár közvetlen közelében teljesít szolgálatot, és aki e rendelettel és a nemzeti joggal összhangban határ-ellenőrzési feladatokat végez;

[...]

15. »tartózkodási engedély«:

- a) a[z] [...] 1030/2002/EK tanácsi rendeletben<sup>65</sup> megállapított egységes formátum szerint a tagállamok által kiadott valamennyi tartózkodási engedély és a 2004/38/EK irányelvvel összhangban kiadott tartózkodási kártya;
- b) a tagállamok által harmadik ország állampolgára számára kiadott minden olyan egyéb okmány, amely engedélyezi a területükön történő tartózkodást, és amelyet a 34. cikknek megfelelően bejelentettek és azt követően közzétettek, az alábbiak kivételével:
  - i. az a) pontban említett tartózkodási engedély iránti első kérelem vagy a menedékjog iránti kérelem elbírálásának időtartamára kiadott ideiglenes engedélyek; valamint
  - ii. a tagállamok által a[z] [...] 1683/95/EK tanácsi rendelet által meghatározott egységes formátumban kiállított vízum;

[...]”<sup>66</sup>

50. A 3. cikk szerint a Schengeni határellenőrzési kódex „a tagállamok belső vagy külső határait átlépő minden személyre [vonatkozik], az alábbiak sérelme nélkül: a) a szabad mozgás uniós joggal rendelkező személyek jogai; és b) a menekültek és a nemzetközi védelmet kérők jogai, különösen a visszaküldési tilalom tekintetében”.

51. A 3a. cikk alapján a rendelet alkalmazásakor a tagállamok a vonatkozó uniós jog, többek között a Charta, a Genfi Egyezmény, valamint az alapvető jogok teljes körű tiszteletben tartásával járnak el. Ez magában foglalja azt is, hogy a határozatokat eseti alapon kell meghozni.

52. Az 5. cikk a „Beutazási feltételek harmadik országok állampolgárai számára” címet viseli. Az 5. cikk (1) bekezdésével összhangban olyan személyekre, akiknek tervezett tartózkodása bármely 180 napos időszakban 90 napot nem halad meg,<sup>67</sup> a következő feltételek vonatkoznak: a) érvényes határátlépésre feljogosító úti okmánnyal rendelkeznek; b) érvényes vízummal rendelkeznek; c) igazolják a tervezett tartózkodás célját és körülményeit, és megfelelő anyagi fedezettel rendelkeznek mind a tervezett tartózkodás időtartamára, mind pedig a származási országba való visszatéréshez vagy egy olyan harmadik országba történő átutazáshoz, ahová őket biztosan beengedik, illetve képesek ezt a fedezetet jogszerűen biztosítani; d) nem állnak beutazási tilalmat elrendelő figyelmeztető jelzés hatálya alatt a SIS-ben; valamint e) nem jelentenek veszélyt többek között a tagállamok közrendjére vagy belső biztonságára.<sup>68</sup>

<sup>65</sup> A harmadik országok állampolgárai tartózkodási engedélye egységes formátumának megállapításáról szóló, 2002. június 13-i rendelet (HL 2002. L 157., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 19. fejezet, 6. kötet, 3. o.).

<sup>66</sup> A Schengeni határellenőrzési kódex 34. cikke felsorolja azokat az információkat, amelyekről a tagállamoknak értesíteniük kell az Európai Bizottságot, mint például a tartózkodási engedélyek és a határátkelőhelyek. Lásd az alábbi 58. pontot a vízumokra vonatkozóan.

<sup>67</sup> A Bíróság röviden tárgyalta az említett vízumok és a „Dublin III” rendelet közötti viszonyt 2017. március 7-i *X és X ítéletének* (C-638/16 PPU, EU:C:2017:173) 48. pontjában.

<sup>68</sup> Az 5. cikk (2) bekezdése szerint az I. melléklet tartalmazza azon igazoló okmányok nem teljes körű felsorolását, amelyeket a határőr az (1) bekezdés c) pontjában meghatározott feltételek teljesülésének ellenőrzése céljából harmadik országbeli állampolgároktól kérhet.

53. E követelményektől eltérően az 5. cikk (4) bekezdésének c) pontja úgy rendelkezik, hogy „valamely tagállam – humanitárius okból, nemzeti érdekből vagy nemzetközi kötelezettségek következtében – engedélyezheti az (1) bekezdésben említett egy vagy több feltételt nem teljesítő, harmadik országbeli állampolgárok belépését saját területére. Ha a harmadik országbeli állampolgár az (1) bekezdés d) pontjában említett figyelmeztető jelzés hatálya alatt áll, a belépését engedélyező tagállamnak erről a többi tagállamot értesítenie kell.”

54. A 8. cikk lehetővé teszi, hogy a határőrök a külső határokon végzett ellenőrzéseket rendkívüli és előre nem látott körülmények esetén könnyítsék. Ilyen rendkívüli és előre nem látott körülményeknek kell tekinteni az olyan előre nem látható eseményeket, amelyek a forgalom olyan mértékű megnövekedéséhez vezetnek, hogy annak következtében a határátkelőhelyeken a várakozási idő túl hosszúvá válik, és már valamennyi személyzeti, létesítménybeli és szervezeti erőforrást kimerítették.

55. A 8. cikk (3) bekezdése szerint ugyanakkor a harmadik országbeli állampolgárok úti okmányait a határforgalom-ellenőrzések könnyítése esetén is mind belépéskor, mind kilépéskor – a 10. cikk (1) bekezdésének megfelelően – bélyegezni kell, vagyis a harmadik országbeli állampolgárok úti okmányait mind a belépéskor, mind pedig a kilépéskor rendszeresen bélyegezni kell. Bélyegzőlenyomattal ellátni: a) azokat az érvényes vízumot tartalmazó okmányokat, amelyek a harmadik országbeli állampolgárokat határátlépésre jogosítják fel; b) harmadik ország olyan állampolgárának határátlépésre jogosító okmányait, akik valamely tagállam határán kiadott vízummal rendelkeznek; valamint c) harmadik ország azon állampolgárainak a határátlépésre jogosító okmányait, akikre nem vonatkozik vízumkötelezettség.

56. A 13. cikk szerint meg kell tagadni annak a harmadik országbeli állampolgárnak a tagállamok területére történő beléptetését, aki nem teljesíti az 5. cikk (1) bekezdésében megállapított valamennyi feltételt, és nem tartozik az 5. cikk (4) bekezdésében említett személyek közé. Ez nem érinti a menedéjogra és a nemzetközi védelemre, illetve a hosszú távú tartózkodásra jogosító vízumok kiadására vonatkozó különös rendelkezések alkalmazását.

## A SIS

57. A SIS lényegében olyan információs rendszer, amely támogatja a Schengeni határellenőrzési kódex részes államaiban (a továbbiakban: schengeni államok) a külső határellenőrzést és a bűnüldözési együttműködést. Fő célja, hogy belső határellenőrzések hiányában segítse az említett államok belső biztonságának fenntartását.<sup>69</sup> Ezt többek között olyan automatizált lekérdezési eljárással biztosítják, amely határellenőrzések céljára hozzáférést enged a személyekkel kapcsolatos figyelmeztető jelzésekhez. A harmadik országbeli állampolgárokkal (vagyis olyan személyekkel, akik nem uniós polgárok, vagy olyan állambeli állampolgárok, akik az Európai Unió és az említett országok közötti megállapodások értelmében az Unió polgáraival megegyező jogokkal rendelkeznek a szabad mozgás tekintetében),<sup>70</sup> kapcsolatban a tagállamoknak figyelmeztető jelzést kell bevinniük a SIS-be, amennyiben valamely illetékes hatóság vagy bíróság a beutazás vagy tartózkodás megtagadásáról határoz azon az alapon, hogy az adott személy jelenléte a közrendet, a közbiztonságot vagy a nemzetbiztonságot fenyegető veszélyt idézhet elő.<sup>71</sup> A figyelmeztető jelzés abban az esetben is bevihető, ha az ilyen határozatok azon a tényen alapulnak, hogy a harmadik országbeli állampolgárral szemben vissza nem vont vagy fel nem függesztett, kiutasítással, a beutazás megtagadásával vagy kitoloncolással járó intézkedést hoztak.<sup>72</sup>

69 A Schengeni Információs Rendszer második generációjának (SIS II) létrehozásáról, működtetéséről és használatáról szóló, 2006. december 20-i 1987/2006/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL 2006. L 381., 4. o.; helyesbítés: HL 2015. L 23., 19. o.; a továbbiakban: „SIS II” rendelet) 1. cikke. E rendelet az SMVE 92–119. cikkét váltotta fel.

70 A „SIS II” rendelet 3. cikkének d) pontja.

71 A „SIS II” rendelet 24. cikkének (1) és (2) bekezdése. A SIS riasztási rendszert részletesebben magyarázom az *Ouhrami* ügyre vonatkozó indítványomban (C-255/16, EU:C:2017:398).

72 A „SIS II” rendelet 24. cikkének (3) bekezdése.



### ***Az 1683/95/EK rendelet***

58. Az 1683/95/EK tanácsi rendelet<sup>73</sup> a tagállamok által kiállított vízumok egységes formátumát (vízumbélyeg) határozza meg, mely vízumoknak meg kell felelniük a rendelet mellékletében meghatározott előírásoknak. Az előírások a fénykép beillesztéséhez, az optikailag változó jelhez, a kiállító tagállam országkódjához, a „vízum” szóhoz és a kilencjegyű nemzeti számhoz hasonló „biztonsági jellemzőket” foglalnak magukban.

### ***Az 539/2001/EK rendelet***

59. Az 539/2001/EK tanácsi rendelet I. melléklete felsorolja a külső határok átlépésekor vízumkötelezettség alá eső, illetve az e kötelezettség alól mentes harmadik országbeli állampolgárok országait.<sup>74</sup> E kötelezettség nem sérti a menekültek vízumkötelezettségének eltörléséről szóló európai megállapodást.<sup>75</sup> A II. mellékletben felsorolt államokból származó harmadik országbeli állampolgárok a rövid távú tartózkodásra jogosító vízumot illetően mentesülnek a kötelezettség alól. A tagállamok ezenkívül kivételt tehetnek a vízumkötelezettséget illetően bizonyos korlátozott létszámú kategóriákba tartozó személyekkel.<sup>76</sup>

### ***A Vízuminformációs Rendszer***

60. A Vízuminformációs Rendszert (a továbbiakban: VIS) a 2004/512/EK tanácsi határozat<sup>77</sup> hozta létre. A 767/2008/EK rendelet<sup>78</sup> 1. cikke értelmében a VIS lehetővé teszi a rövid távú tartózkodásra jogosító vízumkérelmekre és az azokhoz kapcsolódó határozatokra vonatkozó vízumadatok schengeni államok közötti cseréjét. A 2. cikk f) pontja szerint a VIS célkitűzései között szerepel a „Dublin II” rendelet végrehajtásának megkönnyítése. A 4. cikk a „vízum” fogalmát az SMVE-re hivatkozva határozza meg. A vízumbélyeg az 1683/95 rendeletben meghatározott egységes vízumformátumra utal. Az „úti okmány” kifejezés útlevelet vagy más annak megfelelő okmányt jelent, amely arra jogosítja fel birtokosát, hogy átlépje a határt, és amely vízummal látható el.

61. A 21. cikk értelmében kizárólag egy menedéjog iránti kérelem megvizsgálásáért felelős tagállam meghatározásának céljából – amennyiben az kiterjed annak megállapítására, hogy valamely tagállam állított-e ki vízumot, vagy a nemzetközi védelmet kérelmező „valamely tagállam határát szabálytalanul lépte-e át” (a „Dublin III” rendelet jelenlegi 12., illetve 13. cikke alapján) –, az illetékes hatóságok az érintett menedéjogot kérő ujjlenyomatával adatbázisban történő kereséshez férnek hozzá.

### ***A 810/2009 rendelet***

62. A 810/2009 rendelet 1. cikkének (1) bekezdése szerint a rendelet létrehozza a tagállamok területén való átutazásra vagy bármely 180 napos időszakban 90 napot meg nem haladó, tervezett tartózkodásra jogosító vízumok kiadására vonatkozó eljárásokat és feltételeket. A követelményeket alkalmazni kell azon harmadik országbeli állampolgárokra, akiknek a külső határok átlépésekor érvényes vízummal kell rendelkezniük.

73 A vízumok egységes formátumának meghatározásáról szóló, 1995. május 29-i rendelet (HL 1995. L 164., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 19. fejezet, 1. kötet, 13. o.).

74 2001. március 15-i rendelet (HL 2001. L 81., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 19. fejezet, 4. kötet, 65. o.).

75 Az 539/2001 rendelet 3. cikke.

76 Ezeket a kategóriákat a 4. cikk (1) bekezdése sorolja fel: ide tartoznak például a diplomata útlevéllel rendelkező személyek.

77 A Vízuminformációs Rendszer létrehozásáról (VIS) szóló, 2004. június 8-i határozat (HL 2004. L 213., 5. o.; helyesbítés: HL 2006. L 271., 85. o.).

78 A vízuminformációs rendszerről (VIS) és a rövid távú tartózkodásra jogosító vízumokra vonatkozó adatok tagállamok közötti cseréjéről szóló, 2008. július 9-i európai parlamenti és tanácsi rendelet (VIS-rendelet) (HL 2008. L 218., 60. o.).

63. A 2. cikk szerint harmadik országbeli állampolgár minden olyan személy, aki nem uniós polgár. A vízum valamely tagállam által kiadott engedély a következőkre vonatkozóan: a tagállamok területén való átutazás vagy a tagállamok területén bármely hat hónapos időtartamban három hónapot meg nem haladó, tervezett tartózkodás a tagállamok területére történő első beutazástól számítva vagy a tagállamok nemzetközi repülőtéri tranzitterületén történő áthaladás. A „vízumbélyeg” az 1683/95 rendelet meghatározása szerinti egységes vízumformátum. Az elismert úti okmányok olyan okmányok, amelyeket egy vagy több tagállam a vízumok beillesztése céljából elismer.<sup>79</sup>

### **Az eljárási irányelv**

64. Ahogyan azt a cím sugallja, az eljárási irányelv az elismerési irányelv szerinti nemzetközi védelem megadására és visszavonására vonatkozó közös eljárásokat állapít meg. A 3. cikk szerint az irányelvet az Európai Unió területén benyújtott valamennyi ilyen kérelemre alkalmazni kell.

65. A 31. cikkel összhangban a tagállamok biztosítják, hogy a nemzetközi védelem iránti kérelmeket az irányelvben rögzített vizsgálati eljárás szerint, a lehető legrövidebb időn belül feldolgozzák.<sup>80</sup> Főszabály szerint a vizsgálati eljárást a kérelem benyújtásától számított hat hónapon belül le kell zárni. Azon esetekben ugyanakkor, amelyekben a kérelemre a „Dublin III” rendeletben előírt eljárás alkalmazandó, a hat hónapos határidő attól az időponttól számítandó, amikor az egyéni kérelem vizsgálatért felelős tagállamot az említett rendelettel összhangban meghatározták.<sup>81</sup> A tagállamok elrendelhetik, hogy a vizsgálati eljárásokat gyorsítva és/vagy a határon és/vagy a tranzitónában folytassák le, ha a kérelmező többek között az adott tagállam területére „jogellenesen” lép be, vagy megtagadja az ujjnyomatvétele-túrési kötelezettség Eurodac-rendelettel összhangban történő teljesítését.<sup>82</sup>

### **A visszatérési irányelv**

66. A 2008/115/EK irányelv<sup>83</sup> 1. cikke szerint az irányelv megállapítja a tagállamokban alkalmazandó, a harmadik országok jogellenesen tartózkodó állampolgárainak visszatéréséről szóló közös normákat és eljárásokat, összhangban az uniós jog általános elveiként szereplő alapvető jogokkal és a nemzetközi joggal, beleértve a menekültek védelmét és az emberi jogi kötelezettségeket.

67. A 2. cikk szerint az irányelv a valamely tagállam területén jogellenesen tartózkodó harmadik országbeli állampolgárokra alkalmazandó. A tagállamok dönthetnek úgy, hogy nem alkalmazzák az irányelvet azokra a harmadik országbeli állampolgárokra, akiktől a Schengeni határellenőrzési kódex 13. cikkével összhangban megtagadták a beutazást, vagy akiket az illetékes hatóságok valamely tagállam külső határának szárazföldi, tengeri vagy légi úton történő jogellenes átlépése kapcsán fogtak el vagy tartóztattak fel, és akik ezt követően nem kaptak engedélyt vagy jogot az adott tagállamban való tartózkodásra.

<sup>79</sup> Lásd a Vízumkódex 2. cikkének 1., 2., 6., illetve 7. pontját.

<sup>80</sup> A 31. cikk (1) és (2) bekezdése.

<sup>81</sup> A 31. cikk (3) bekezdése.

<sup>82</sup> Az eljárási irányelv 31. cikke (8) bekezdésének h) és i) pontja.

<sup>83</sup> A harmadik országok illegálisan [helyesen: jogellenesen] tartózkodó állampolgárainak visszatérésével kapcsolatban a tagállamokban használt közös normákról és eljárásokról szóló, 2008. december 16-i európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 2008. L 348., 98. o.; a továbbiakban: visszatérési irányelv).

68. A 3. cikkel összhangban harmadik országbeli állampolgár minden olyan személy, aki nem uniós polgár, és aki nem élvez a Schengeni határellenőrzési kódex 2. cikkének (5) bekezdésében meghatározott, szabad mozgáshoz való jogot. Az „illegális [helyesen: jogellenes] tartózkodás” „olyan harmadik országbeli állampolgár jelenléte valamely tagállam területén, aki a Schengeni határ-ellenőrzési kódex 5. cikkében meghatározott beutazási feltételeknek vagy az adott tagállamban érvényes egyéb beutazási, tartózkodási vagy letelepedési feltételeknek nem vagy már nem felel meg”.<sup>84</sup>

### **Az előzetes döntéshozatal iránti kérelmek**

69. A jelen két előzetes döntéshozatal iránti kérelemben a „Dublin III” rendelet és a Schengeni határellenőrzési kódex értelmezését illetően kéri a Bíróság iránymutatását. Az A. S. ügyben<sup>85</sup> a Vrhovno sodišče Republike Slovenije (a Szlovén Köztársaság legfelsőbb bírósága, Szlovénia) terjesztett elő előzetes döntéshozatal iránti kérelmet. A Jafari ügyben<sup>86</sup> a Verwaltungsgerichtshof Wien (legfelsőbb közigazgatási bíróság, Bécs, Ausztria) terjesztette elő az előzetes döntéshozatal iránti kérelmet.

70. A két kérdést előterjesztő bíróság által felvetett kérdések összefüggnek egymással, és nagymértékben fedik egymást. Ezért mindkét ügygel egyetlen indítvány keretében foglalkozom. A „migráció” szót általánosságban a harmadik országbeli állampolgárok 2015 szeptembere és 2016 márciusa közötti (a továbbiakban: a tényállás megvalósulásának időszaka) beáramlására használom. E beáramlás menekültnek minősülő vagy az Európai Unióban nemzetközi védelmet kérni szándékozó személyeket és a szó általánosabb értelmében vett migránsokat is magában foglalt.<sup>87</sup>

### **Az A. S. ügy (C-490/16)**

#### ***A tényállás, az eljárás és az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések***

71. A kérdést előterjesztő bíróság előadja, hogy A. S. szír állampolgár Szíriából Libanonba utazott, onnan pedig Törökországba, majd Görögországba, Macedónia Volt Jugoszláv Köztársaságba, Szerbiába, Horvátországba és Szlovéniába ment. Nem vitatott a felek között az, hogy A. S. Szerbián az úgynevezett „migránsvonatnak” köszönhetően szervezett módon haladt keresztül, Horvátországba Szerbia felől lépett be, valamint hogy az államhatáron kijelölt átkelő ponton őt a szerb állami hatóságok kísérték. A. S.-t átadták a határellenőrzést végző horvát nemzeti hatóságoknak. Ez utóbbi hatóságok nem utasították el a Horvátországba történő belépését, és nem is indítottak a horvát területről való kiutasításra irányuló eljárást vele szemben, valamint nem ellenőrizték, hogy teljesíti-e a Horvátországba történő jogszerű belépéshez szükséges feltételeket. Ezzel szemben a horvát hatóságok a tovább szállítást a szlovén államhatárig szervezték meg.

72. 2016. február 20-án A. S. a „migránsvonaton” utazó emberáradattal belépett Szlovéniába a dobovai határállomáson, ahol nyilvántartásba vették. A következő napon (2016. február 21-én) A. S.-t a nyugat-balkáni országokon keresztül utazó más, harmadik országbeli állampolgárokkal együtt a szlovén–osztrák határon az osztrák biztonsági hatóságok elé állították, amelyek visszaküldték őket Szlovéniába. 2016. február 23-án A. S. nemzetközi védelem iránti kérelmet nyújtott be a szlovén hatóságokhoz. Ugyanezen a napon a két ország között a szlovén területre szabálytalanul beutazó vagy ott tartózkodó személyek kiadatásával és visszatérésével kapcsolatban fennálló megállapodás (egy nemzetközi megállapodás) 2. cikkének (1) bekezdésével összhangban a szlovén hatóságok levelet küldtek a horvát hatóságoknak. Szlovénia arra kérte Horvátországot, hogy vegyen vissza 66 személyt,

<sup>84</sup> A visszatérési irányelv 3. cikkének 1., illetve 2. pontja.

<sup>85</sup> C-490/16. sz. ügy.

<sup>86</sup> C-646/16. sz. ügy.

<sup>87</sup> Lásd a fenti 4. lábjegyzetet.

akik közül az egyik A. S. volt. 2016. február 25-i levelükkel a horvát hatóságok megerősítették, hogy visszaveszik ezeket a személyeket. Szlovénia a „Dublin III” rendelet alapján hivatalos átvétel iránti megkeresést terjesztett elő 2016. március 19-én. 2016. május 18-án a horvát hatóságok megerősítették annak elfogadását, hogy a felelős tagállam Horvátország.

73. 2016. június 14-i határozatával a szlovén belügyminisztérium (a továbbiakban: szlovén minisztérium) arról tájékoztatta A. S.-t, hogy nemzetközi védelem iránti kérelmét Szlovénia nem fogja megvizsgálni, és hogy Horvátországnak mint felelős tagállamnak adják át (a továbbiakban: a szlovén minisztérium határozata).

74. E határozat a „Dublin III” rendelet 13. cikkének (1) bekezdésében foglalt feltételen alapult. E rendelkezéssel összhangban, amennyiben valamely harmadik országbeli állampolgár szabálytalanul lépte át egy tagállam határát, az érintett tagállam felelős a nemzetközi védelem iránti kérelem megvizsgálásáért. Azt, hogy valamely konkrét esetben történt-e szabálytalan határátlépés, a dublini végrehajtási rendelet II. mellékletében rögzített két jegyzékben foglaltak szerinti bizonyítékok vagy közvetett bizonyítékok alapján kell megállapítani, az Eurodacban esetlegesen rendelkezésre álló adatokat is ideértve.

75. A szlovén minisztérium arra az álláspontra helyezkedett, hogy 2016 februárjában A. S. szabálytalanul utazott be Horvátországba. A szlovén minisztérium azt is figyelembe vette, hogy 2016. május 18-án a horvát hatóságok pozitív választ adtak a szlovén hatóságok arra irányuló megkeresésére, hogy a „Dublin III” rendelettel összhangban, a rendelet 13. cikkének (1) bekezdésében foglalt feltétel alapján vizsgálják meg A. S. kérelmét, mivel Horvátország az A. S. kérelmének megvizsgálásáért felelős tagállam.<sup>88</sup> Az Eurodac-rendszer nem szolgáltat pozitív eredménnyel A. S.-t illetően Horvátország tekintetében, azonban ez nem meghatározó a „Dublin III” rendelet 13. cikke (1) bekezdésének értelmezése szempontjából. A nemzeti hatóságoknak az államhatár „migránsvonatokból” származó személyek által történő átlépése során tanúsított magatartása ugyanaz volt, mint azokban az esetekben, amelyekben a migránsokat az Eurodac-rendszerben regisztrálták.

76. 2016. június 27-én A. S. megtámadta ezt a határozatot az Upravno sodišče (közigazgatási bíróság, Szlovénia) előtt azon az alapon, hogy a 13. cikk (1) bekezdésében szereplő feltételt helytelenül alkalmazták. A horvát állami hatóságok magatartását úgy kell értelmezni, hogy A. S. jogszerűen utazott be Horvátországba.

77. 2016. július 4-én a keresetet elutasították, azonban A. S. sikeresen elérte, hogy a minisztérium határozatát felfüggeszék.

78. 2016. július 7-én A. S. fellebbezést nyújtott be az elsőfokú határozattal szemben a kérdést előterjesztő bírósághoz. Ez utóbbi bíróság azon az állásponton van, hogy az A. S. nemzetközi védelem iránti kérelmének megvizsgálásáért felelős tagállam meghatározása érdekében iránymutatásra van szüksége a „Dublin III” rendelet 13. cikkének (1) bekezdésében foglalt azon feltétel értelmezését illetően, amely szerint „a kérelmező [...] szabálytalanul lépte át egy tagállam határát”. A kérdést előterjesztő bíróság különösen azt szeretné megtudni, hogy a „szabálytalanul lépte át” szavakat önállóan vagy pedig a visszatérési irányelv 3. cikkének 2. pontjával és a Schengeni határellenőrzési kódex 5. cikkével összefüggésben kell-e értelmezni. A kérdést előterjesztő bíróság arról is meg kíván bizonyosodni, hogy – noha A. S. a Schengeni határellenőrzési kódex 5. cikkének (1) bekezdésében

<sup>88</sup> A „Dublin III” rendelet 22. cikkének (3) bekezdése szerint a szabálytalan határátlépés tényét a dublini végrehajtási rendelet szerinti bizonyíték vagy közvetett bizonyíték alapján állapítják meg. Az Upravno sodišče Republike Slovenije (a Szlovén Köztársaság elsőfokú közigazgatási bírósága, Szlovénia) jelzi, hogy a Horvátországba történt szabálytalan beutazásnak kétségtelenül nem szerepel hivatalos bizonyítéka A. S. ügyének dokumentumaiban.

foglalt követelményeket nem teljesítette (mivel nem rendelkezett a szükséges okmányokkal, például érvényes vízummal) – az, hogy A. S. a határon Szerbiából Horvátországba a horvát hatóságok felügyelete mellett lépett át, releváns-e annak értékelése szempontjából, hogy szabálytalan volt-e A. S. uniós területre történő belépése.

79. A kérdést előterjesztő bíróság továbbá iránymutatást kér a „Dublin III” rendelet egyes eljárási szempontjainak alkalmazását illetően, mégpedig abban a kérdésben, hogy A. S.-nek az említett rendelet 27. cikkén alapuló, hatékony jogorvoslathoz való joga kiterjed-e annak jogi szempontból történő értékelésére, hogy hogyan kell alkalmazni a 13. cikk (1) bekezdésében foglalt, valamely tagállamba történő „szabálytalan” vagy „jogellenes” beutazás kifejezéseket. Amennyiben az e kérdésre adott válasz igenlő, szükségessé válik annak megállapítása, hogy hogyan telnek a „Dublin III” rendelet 13. cikkének (1) bekezdése és 29. cikkének (2) bekezdése szerinti határidők. A kérdést előterjesztő bíróság lényegében azt kívánja megtudni, hogy a határidő akkor is folytatódik-e, ha a 27. cikk (1) bekezdése alapján jogorvoslati kérelmet terjesztenek elő, különösen amennyiben a 27. cikk (3) bekezdése alapján ki lett zárva az átadás.

80. 2016. szeptember 13-án ezért a kérdést előterjesztő bíróság a következő kérdéseket terjesztette elő előzetes döntéshozatal céljából:

- „1) A [»Dublin III« rendelet] 27. cikke szerinti bírói jogvédelem a 13. cikk (1) bekezdése szerinti feltétel előfeltételeinek értelmezésére is vonatkozik-e, amikor olyan határozatról van szó, amely szerint a tagállam nem vizsgálja meg a nemzetközi védelem iránti kérelmet, és egy másik tagállam már vállalta a felelősséget a kérelmező ugyanazon az alapon előterjesztett kérelmének vizsgálatáért, és a kérelmező ezt vitatja?
- 2) A [»Dublin III« rendelet] 13. cikkének (1) bekezdése szerinti szabálytalan átlépésre vonatkozó feltételt önállóan vagy pedig a [visszatérési irányelv] 3. cikkének 2. pontjával és a Schengeni határellenőrzési kódex 5. cikkével összefüggésben kell-e értelmezni, amelyek meghatározzák a jogellenes határátlépés fogalmát, és ezt az értelmezést kell-e alkalmazni [az említett rendelet] 13. cikkének (1) bekezdése tekintetében?
- 3) A második kérdésre adandó válasza tekintettel a [»Dublin III« rendelet] 13. cikkének (1) bekezdése szerinti szabálytalan átlépés fogalmát a jelen ügy körülményei között úgy kell-e értelmezni, hogy nem történik szabálytalan határátlépés, ha valamely tagállam hatóságai a határátlépést az Európai Unió másik tagállamába történő átutazás céljából megszervezik?
- 4) A harmadik kérdésre adott igenlő válasz esetén következésképpen úgy kell-e értelmezni a [»Dublin III« rendelet] 13. cikkének (1) bekezdését, hogy az megtiltja egy harmadik országbeli állampolgár azon [tag]államba történő visszaküldését, ahol eredetileg az EU területére lépett?
- 5) Úgy kell-e értelmezni a [»Dublin III« rendelet] 27. cikkét, hogy a 13. cikk (1) bekezdése és a 29. cikk (2) bekezdése szerinti határidők nem folynak, ha a kérelmező a bírói jogvédelemhez való jogát gyakorolja, különösen amikor ez egy előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdést is magában foglal vagy ha a nemzeti bíróság [a Bíróság] válaszát várja egy ilyen kérdésre, amelyet egy másik ügyben terjesztettek elő? Másodlagosan, a határidők ilyen esetben folynak-e, és a felelős tagállamnak ugyanakkor nincs joga ahhoz, hogy elutasítsa a befogadást?”

### ***A Bíróság előtti eljárás***

81. A kérdést előterjesztő bíróság a sürgősségi előzetes döntéshozatali eljárás alkalmazását kérte a Bíróságtól. E kérelmet a Bíróság 2016. szeptember 27-i végzésével elutasította. Ezt követően azonban az ügyet soron kívülként kezelték a 2016. december 22-én kelt határozat révén, mivel az a gyorsított eljárás tárgyát képező Jafari ügygel (C-646/16) egyező kérdéseket vet fel.

82. Írásbeli észrevételeket A. S., Görögország, Magyarország, Szlovénia, az Egyesült Királyság, és Svájc, valamint az Európai Bizottság terjesztett elő. A Jafari ügygel (C-646/16) fennálló hasonlóságokra tekintettel a Bíróság úgy határozott, hogy a két ügyben közös tárgyalást tart.<sup>89</sup>

### A Jafari ügy (C-646/16)

#### *A tényállás, az eljárás és az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések*

83. Khadija Jafari és Zainab Jafari Afganisztán állampolgárai. Egymás lánytestvérei. Khadija Jafarinak van egy 2014-ben született fia, Zainab Jafarinak pedig két lánya, akik 2011-ben, illetve 2007-ben születtek. A gyermekek szintén afgán állampolgárok.

84. A lánytestvérek gyermekekkel együtt (a továbbiakban: a Jafari családok) elmenekültek Afganisztánból, mivel férjeiket elvitték a tálibok, és arra kényszerítették őket, hogy a tálib hadseregben harcoljanak. Mivel ezt megtagadták, a tálibok meggyilkolták őket. A két Jafari testvér apósai ezt követően a nőket zárt ajtók mögött tartották: az egyikük úgy vélte, hogy menyének lakat alatt tartása vallási okokból helyes; a másik após úgy gondolta, hogy menyé számára az elzárás biztonságosabb lesz. A Jafari testvérek apjának sikerült megszerveznie Afganisztánból való elmenekülésüket. A testvérek attól félnek, hogy ha visszatérnek Afganisztánba, a családjaik ismét elzárják őket, és annak is fennáll a kockázata, hogy halálra kövezik őket.

85. A Jafari családok 2015 decemberében hagyták el Afganisztánt. Egy „emberkereskedő” segítségével először Iránon (ahol három hónapot töltöttek), majd Törökországon (ahol nagyjából 20 napot töltöttek) keresztül Görögországba utaztak (ahol három napot töltöttek). A görög hatóságok biometrikus adatokat vettek fel Zainab Jafaritól, és digitális ujjlenyomatait az Eurodacon keresztül továbbították. A Jafari családok ezt követően Macedónia Volt Jugoszláv Köztársaságon, Szerbián, Horvátországon és Szlovénián utaztak keresztül, mielőtt végül elérték Ausztriát. A Görögországból való kiutazásuk és az Unió területére való újbóli beutazásuk között nem több, mint öt nap telt el.

86. 2015. november 18-tól kezdve Horvátország elkezdte szűrni a harmadik országbeli állampolgárok beáramlását. Kizárólag az Afganisztánból, Irakból és Szíriából érkező – menekült jogállásra valószínűleg jogosult – harmadik országbeli állampolgároknak tette lehetővé a területén való áthaladást. A Jafari családok átmentek ezen a teszten. Horvátországban a Jafari családok orvoshoz való hozzáférést kértek Zainab Jafari egyik lányának megvizsgálása céljából. Semmilyen segítséget nem kaptak. Egy órát vártak egy buszra, majd a határon át Szlovéniába vitték őket.

87. 2016. február 15-én Szlovéniában az illetékes szlovén hatóságok a Jafari családok személyes adatait rögzítő dokumentumot készítettek. A dokumentumban Zainab Jafari vonatkozásában a „NEMČIJA/DEU” („utazási célállomás Németország”) megjelölés szerepelt. Khadija Jafari esetében a „DEU” betűszót kézzel kihúzták és kézírással az „AUT” betűszóval helyettesítették (azaz „NEMČIJA/AUT”, „utazási célállomás Ausztria”).<sup>90</sup> Ugyanezen a napon a testvérek együtt átlépték az osztrák határt, és Ausztriában mind maguk, mind gyermekeik nevében nemzetközi védelem iránti kérelmeket nyújtottak be. Az osztrák hatóságok előadása szerint a Jafari testvérek eredetileg azt jelezték, hogy Svédországba kívánnak utazni. Ezt azonban a testvérek vitatják.

<sup>89</sup> A közös tárgyaláson való megjelenéssel és a szóbeli észrevételekkel kapcsolatban lásd még a lenti 99. pontot.

<sup>90</sup> Annyiban, amennyiben ezt a (kizárólag szlovén nyelven írt) módosítást látszólag a kérelmezők tudomása vagy hozzájárulása nélkül eljáró tisztviselő végezte el, ez azt a nyomást jelzi, amely alatt a határőrök dolgoztak. A család ilyen módon történő megosztása a Chartának a családi élethez való jogra 7., és a gyermekek jogaira vonatkozó 24. cikke alapján problémákat vetne fel. Ha a két lánytestvér gyermekekkel végül különböző tagállamokba érkezett volna, problémák merültek volna fel a „Dublin III” rendelet III. fejezetében szereplő más feltétel vonatkozásában is.

88. Az illetékes osztrák hatóság (Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl [idegenrendészeti és menekültügyek szövetségi hivatala, Ausztria; a továbbiakban: szövetségi hivatal vagy BFA]) nem ellenőrizte a testvérek Afganisztánból való elmenekülésére vonatkozó előadását, mivel arra az álláspontra helyezkedett, hogy Horvátország a nemzetközi védelem iránti kérelmük megvizsgálásáért felelős tagállam. A szlovén hatóságokhoz intézett első megkeresését követően 2016. április 16-i levelével a BFA kérte az illetékes horvát hatóságot, hogy a „Dublin III” rendelet 18. cikke (1) bekezdésének a) pontjával összhangban vegye át a testvéreket és azok gyermekeit. A BFA kifejtette, hogy mivel a Jafari családok Horvátországon keresztül szabálytalanul léptek a tagállamok területére, Horvátország felelős a kérelmek megvizsgálásáért. Az illetékes horvát hatóság nem válaszolt e megkeresésre. 2016. június 18-i levelével a BFA ezért arról tájékoztatta az említett hatóságot, hogy a „Dublin III” rendelet 22. cikkének (7) bekezdése alapján a nemzetközi védelem iránti kérelmek megvizsgálásáért való felelősség immár visszavonhatatlanul Horvátországot terheli.

89. 2016. szeptember 5-i határozataival a szövetségi hivatal mint „elfogadhatatlant” elutasította a nemzetközi védelem iránti kérelmeket, megjegyezte, hogy a „Dublin III” rendelet 13. cikkének (1) bekezdése alapján Horvátország felelős a kérelmek megvizsgálásáért, és kiutasító határozatot hozott, amelynek értelmében a Jafari családokat vissza kell vinni Horvátországba. Indokolásában a szövetségi hivatal abból indult ki, hogy a testvérek és gyermekeik először Görögországban léptek az Európai Unió területére. A BFA előadása szerint ezt követően azonban újból elhagyták az Unió területét, majd Horvátországban ismét a tagállamok területére léptek. A Görögországba és Horvátországba való belépés szabálytalan volt. Görögországban azonban még mindig rendszerszerű hibák tapasztalhatók a menekültügyi eljárást illetően. A „Dublin III” rendelet 13. cikkének (1) bekezdése alapján ezért Horvátország tekintendő a felelős tagállamnak. Az ottani menekültügyi rendszert nem jellemzik rendszerszerű hibák. A testvérek vitatják ezt a következtetést.<sup>91</sup>

90. Mind a közigazgatási hatóságok, mind a Jafari testvérek vitatott határozatok megtámadására irányuló kérelméről döntő Bundesverwaltungsgericht (szövetségi közigazgatási bíróság, Ausztria) úgy vélték, hogy a Jafari családok előadása és az Afganisztánból induló utazásukkal kapcsolatban adott információ hihető. Az sem vitatott, hogy a Jafari családok hányatott utazására a harmadik országbeli állampolgároknak a 2015 szeptembere és 2016 márciusa között a nyugat-balkáni régióból az Unió területére történt tömeges beáramlása során került sor.

91. 2016. október 10-i határozataival a Bundesverwaltungsgericht (szövetségi közigazgatási bíróság) elutasította a Jafari családok fellebbezéseit. Ezáltal lényegében helybenhagyta a BFA megállapításait. A Bundesverwaltungsgericht (szövetségi közigazgatási bíróság) megállapította, hogy amikor a Jafari családok Szerbiából beutaztak Horvátországba, beutazásra jogosító vízum nélkül lépték át a határt, habár afgán állampolgárként rendelkezniük kellett volna azzal. A szóban forgó határon keresztül történő beutazás ezért szabálytalan volt. Amennyire meg lehetett állapítani, Ausztriába is vízum nélkül utaztak be, amely így szintén „szabálytalan” volt.

92. A két testvér (de gyermekeik nem) e határozattal szemben felülvizsgálati kérelmet nyújtottak be a kérdést előterjesztő bírósághoz. Előadják, hogy ügyeik konkrét körülményeit figyelembe kell venni a nemzetközi védelem iránti kérelmek megvizsgálásáért felelős tagállam megállapítása során. Azt állítják, hogy a Schengeni határellenőrzési kódex 5. cikke (4) bekezdésének c) pontja alapján (azaz humanitárius okokból) utaztak be az Unió területére. A határátlépés ennél fogva a „Dublin III” rendelet 13. cikke (1) bekezdésének alkalmazásában nem volt „szabálytalan beutazás”. Ez az okfejtés képezte alapját annak a 2016. február 18-i megállapodásnak, amely lehetővé teszi a harmadik országbeli

91 Lásd a lenti 231. és a 232. pontot.

állampolgárok számára az Unió területére a tagállamokon való áthaladás céljából történő belépést annak érdekében, hogy elérjék azt a helyet, ahol menedékjogot kívánnak kérni.<sup>92</sup> A „Dublin III” rendelet 14. cikkének (2) bekezdése alapján ezért Ausztria a nemzetközi védelem iránti kérelmeik megvizsgálásáért felelős tagállam.

93. A kérdést előterjesztő bíróság tudatában volt annak, hogy a Vrhovno sodišče Republike Slovenije (a Szlovén Köztársaság legfelsőbb bírósága) a C-490/16. sz. A. S. ügyben már előterjesztett előzetes döntéshozatal iránti kérelmet. Azon az állásponton van ugyanakkor, hogy a Jafari családok nemzetközi védelem iránti kérelmének alapját képező körülmények eltérnek az A. S. ügy körülményeitől. A Jafari családok ügyében az illetékes horvát hatóság nem válaszolt a „Dublin III” rendelet 18. cikke (1) bekezdésének a) pontja alapján előterjesztett átvétel iránti megkeresésre. A kérdés előterjesztő bíróság úgy véli továbbá, hogy a „Dublin III” rendelet 13. cikkének (1) bekezdése a felelős tagállam meghatározására vonatkozó III. fejezetben megállapított releváns feltétel. Az említett rendelet ugyanakkor nem határozza meg a határ „szabálytalan átlépésének” fogalmát. A kérdést előterjesztő bíróság ezért iránymutatást kér abban a kérdésben, hogy e fogalmat függetlenül vagy más olyan uniós jogi aktusokra tekintettel kell értelmezni, amelyek az Unió külső határán átlépő harmadik országbeli állampolgárokkal kapcsolatos követelményekre irányadó – például a Schengeni határellenőrzési kódexben foglaltakhoz hasonló – szabályokat rögzítik. Annyiban, amennyiben a horvát hatóságok lehetővé tették, hogy a Jafari családok beutazzanak országukba, és felügyelték a szlovén határra történő szállításukat, a kérdést előterjesztő bíróság arra kíván választ kapni, hogy e magatartás végeredményben a „Dublin III” rendelet 2. cikkének m) pontja és 12. cikke értelmében vett „vízumnak” minősül-e.

94. A Jafari családok szerint a III. fejezetben megállapított releváns feltétel a 14. cikk (vízumkötelezettség alóli mentesség). A kérdést előterjesztő bíróság nincs meggyőződve ezen álláspont helyességéről. A kérdést előterjesztő bíróság ezért azt kívánja megtudni, hogy a szóban forgó rendelkezés vagy a 13. cikk (1) bekezdése-e a felelős tagállam meghatározására szolgáló megfelelő feltétel. A Bíróság Ghezelbash ítéletére és Karim ítéletére<sup>93</sup> figyelemmel a kérdést előterjesztő bíróság megjegyzi, hogy valamely kérelmező hivatkozhat a „Dublin III” rendelet szerinti feltételek helytelen alkalmazására az említett rendelet alapján meghozott átadásra vonatkozó határozattal szembeni fellebbezésben. Ennélfogva meg kell győződni arról, hogy melyik feltétel alkalmazása helyes.

95. A kérdést előterjesztő bíróság a Jafari családok azon előadását is kétségbe vonja, amely szerint a Jafari családok a Schengeni határellenőrzési kódex 5. cikke (4) bekezdése c) pontjának hatálya alá tartoznak. Ennek megfelelően kéri, hogy a Bíróság e rendelkezés helyes értelmezésével kapcsolatban is foglaljon állást.

96. A kérdést előterjesztő bíróság ezért a következő kérdéseket terjeszti elő:

„1) Figyelembe kell-e venni a [»Dublin III« rendelet] 2. cikke m) pontjának, 12. és 13. cikkének értelmezése során azokat a jogi aktusokat, amelyekhez [az említett rendeletet] valamiféle kapcsolat fűzi, vagy e jogi aktusoktól független jelentést kell tulajdonítani az említett rendelkezéseknek?

2) Ha a »Dublin III« rendelet rendelkezéseit más jogi aktusoktól függetlenül kell értelmezni:

a) Az alapügyek körülményei között, amelyeket az jellemez, hogy olyan időszakra esnek, amelyben a legjelentősebb szerepet betöltő államok nemzeti hatóságai rendkívül nagyszámú olyan emberrel szembesültek, akik a területükön kívántak átutazni, a »Dublin III« rendelet 2. cikkének m) pontja és 12. cikke értelmében vett »vízumnak« tekintendő-e a valamely

<sup>92</sup> Lehetséges, hogy ez a rendőri szolgálatok vezetői által 2016. február 18-án kiadott nyilatkozatra (lásd a fenti 16. pontot) történő hivatkozás. Vonatkozhat ugyanakkor az Európai Tanács ugyanezen a napon született következtetéseire is. Az előzetes döntéshozatalra utaló végzésből nem derül ki egyértelműen, hogy e dokumentumok közül melyiket veszi alapul.

<sup>93</sup> 2016. június 7-i *Ghezelbash* ítélet, C-63/15, EU:C:2016:409; 2016. június 7-i *Karim* ítélet, C-155/15, EU:C:2016:410.



tagállam által gyakorlatilag eltúrt, a területére való olyan beutazás, amelynek egyedüli célja az éppen e tagállamon való átutazás és a nemzetközi védelem iránti kérelem valamely másik tagállamban történő benyújtása?

A 2) a) kérdésre adandó igenlő válasz esetén:

- b) Abból kell-e kiindulni az átutazás céljából való beutazás tényleges túrése tekintetében, hogy az érintett tagállamból való kiutazással a »vízum« érvényességét veszítette?
- c) Abból kell-e kiindulni az átutazás céljából való beutazás tényleges túrése tekintetében, hogy a »vízum« még mindig érvényes, ha az érintett tagállamból való kiutazásra még nem került sor, vagy a »vízum« a kiutazás elmaradásától függetlenül érvényességét veszti abban az időpontban, amikor a kérelmező véglegesen feladja azon szándékát, hogy más tagállamba utazzon?
- d) Azzal jár-e az eredetileg célországának tekintett tagállamba való utazásra irányuló szándéknak a kérelmező általi feladása, hogy a »Dublin III« rendelet 12. cikkének (5) bekezdése értelmében vett, a »vízum« kiadása után elkövetett hamisítás esete áll fenn, és így a »vízumot« kibocsátó tagállam nem felelős?

A 2) a) kérdésre adandó nemleges válasz esetén:

- e) Úgy kell-e értelmezni a »Dublin III« rendelet 13. cikkének (1) bekezdésében szereplő »harmadik országból érkezve szabálytalanul lépte át egy tagállam határát szárazföldön, tengeri vagy a légi úton« fordulatot, hogy az alapügyek ismertetett különleges körülményei között nem tekinthető szabálytalannak a külső határok átlépése?

3) Ha a »Dublin III« rendelet rendelkezéseit más jogi aktusokra figyelemmel kell értelmezni:

- a) Annak értékelése során, hogy a »Dublin III« rendelet 13. cikkének (1) bekezdése értelmében vett »szabálytalan határátlépés« esete áll-e fenn, különösen azt kell-e figyelembe venni, hogy a Schengeni határellenőrzési kódex – különösen a beutazás időpontja miatt az alapügyekre alkalmazandó, [az említett jogi aktus] 5. cikke – alapján fennállnak-e a beutazási feltételek?

A 3) a) kérdésre adandó nemleges válasz esetén:

- b) Különösen az uniós jog mely rendelkezéseit kell figyelembe venni annak értékelése során, hogy a »Dublin III« rendelet 13. cikkének (1) bekezdése értelmében vett »szabálytalan határátlépés« esete áll-e fenn?

A 3) a) kérdésre adandó igenlő válasz esetén:

- c) Az alapügyek körülményei között, amelyeket az jellemez, hogy olyan időszakra esnek, amelyben a legjelentősebb szerepet betöltő államok nemzeti hatóságai rendkívül nagyszámú olyan emberrel szembesültek, akik a területükön kívántak átutazni, a belépésnek a Schengeni határellenőrzési kódex 5. cikke (4) bekezdésének c) pontja értelmében vett engedélyezésének tekintendő-e a valamely tagállam által a konkrét eset körülményeinek vizsgálata nélkül gyakorlatilag eltúrt, a területére való olyan beutazás, amelynek egyedüli célja az éppen e tagállamon való átutazás és a nemzetközi védelem iránti kérelem valamely másik tagállamban történő benyújtása?

A 3) a) és 3) c) kérdésre adandó igenlő válasz esetén:

- d) Azzal jár-e a belépésnek a Schengeni határellenőrzési kódex 5. cikke (4) bekezdésének c) pontja szerinti engedélyezése, hogy a Schengeni határellenőrzési kódex 5. cikke (1) bekezdésének b) pontja értelmében vett vízummal egy tekintet alá eső engedélyről, és így a »Dublin III« rendelet 2. cikkének m) pontja szerinti »vízumeről« van szó, mire tekintettel a »Dublin III« rendelet felelős tagállam meghatározására vonatkozó rendelkezéseinek alkalmazása során ez utóbbi rendelet 12. cikkét is figyelembe kell venni?

A 3) a), 3) c) és 3) d) kérdésre adandó igenlő válasz esetén:

- e) Abból kell-e kiindulni az átutazás céljából való beutazás tényleges túrése tekintetében, hogy az érintett tagállamból való kiutazással a »vízum« érvényességét veszítette?
- f) Abból kell-e kiindulni az átutazás céljából való beutazás tényleges túrése tekintetében, hogy a »vízum« még mindig érvényes, ha az érintett tagállamból való kiutazásra még nem került sor, vagy a »vízum« a kiutazás elmaradásától függetlenül érvényességét veszti abban az időpontban, amikor a kérelmező véglegesen feladja azon szándékát, hogy más tagállamba utazzon?
- g) Azzal jár-e az eredetileg célországának tekintett tagállamba való utazásra irányuló szándéknak a kérelmező általi feladása, hogy a »Dublin III« rendelet 12. cikkének (5) bekezdése értelmében vett, a »vízum« kiadása után elkövetett hamisítás esete áll fenn, és így a »vízumot« kibocsátó tagállam nem felelős?

A 3) a) és 3) c) kérdésre adandó igenlő válasz és a 3) d) kérdésre adandó nemleges válasz esetén:

- h) Úgy kell-e értelmezni a »Dublin III« rendelet 13. cikkének (1) bekezdésében szereplő »harmadik országból érkezve szabálytalanul lépte át egy tagállam határát szárazföldön, tengeri vagy a légi úton« fordulatot, hogy az alapügyek ismertetett különleges körülményei között a belépés Schengeni határellenőrzési kódex 5. cikke (4) bekezdésének c) pontja szerinti engedélyezésének tekintendő határátlépés nem tekinthető a külső határok szabálytalan átlépésének?”

### ***A Bíróság előtti eljárás***

97. Az eljárási szabályzat 105. cikke alapján a kérdést előterjesztő bíróság kérte a jelen ügy gyorsított eljárásban történő elbírálását. A Bíróság elnöke 2017. február 15-én kelt végzésével helyt adott e kérelemnek.

98. Írásbeli észrevételeket a Jafari családok, Ausztria, Franciaország, Magyarország, Olaszország, Svájc és az Európai Bizottság terjesztettek elő.

99. Az eljárási szabályzat 77. cikke értelmében a C-490/16. sz. A. S. ügyel közösen tartott 2017. március 28-i tárgyaláson A. S. és a Jafari családok, valamint Ausztria, Franciaország, Görögország, Olaszország, az Egyesült Királyság és a Bizottság szóbeli észrevételeket terjesztettek elő.

## Értékelés

### Előzetes megjegyzések

#### *A dublini rendszer: rövid áttekintés*

100. A dublini rendszer a nemzetközi védelem iránti kérelem megvizsgálásáért felelős tagállam meghatározását szolgáló eljárást állapít meg.<sup>94</sup> Annak lehetősége, hogy harmadik országbeli állampolgárok a schengeni térségen<sup>95</sup> belül szabadon utazhattak, potenciális nehézségeket idézett elő, és olyan mechanizmus kialakítására került sor, amely főszabály szerint biztosítja, hogy kizárólag egyetlen részes állam felelős minden egyes menedékjog iránti kérelem megvizsgálásáért. A célok között szerepel többek között a felelős tagállam gyors meghatározása, a „forum shopping” megelőzése és az attól való visszatartás,<sup>96</sup> a másodlagos mozgások megelőzése és az azoktól való visszatartás,<sup>97</sup> valamint a „keringő” menedékkérők jelenség, vagyis olyan helyzet elkerülése, amelyben mindegyik tagállam azt állítja, hogy nem felelős, mivel a másik tagállam biztonságos harmadik országnak minősül, és ezért ez utóbbinak kell felelősnek lennie.<sup>98</sup> Az Eurodac-rendelet alátámasztja a „Dublin III” rendeletet.

101. A „Dublin III” rendelet III. fejezetében foglalt első feltételcsoport a családi egység tiszteletben tartásának biztosítása alapján telepíti a kérelmek megvizsgálásáért való felelősséget.<sup>99</sup> Az ezt követő feltételek célja annak meghatározása, hogy vízum vagy tartózkodási engedély kiadásával, a határain történő ellenőrzés gondos elvégzésének elmulasztásával vagy az érintett harmadik országbeli állampolgár vízumkötelezettség alóli mentesítésével melyik állam járult hozzá a legnagyobb mértékben a kérelmezőnek a tagállamok területére történő beutazásához vagy ott tartózkodásához.<sup>100</sup>

#### *Schengen*

102. A Schengeni határellenőrzési kódex alapján a tagállamoknak fenn kell tartaniuk az uniós külső határ sértetlenségét, amely határt kizárólag bizonyos engedélyezett helyeken szabad átlépni. A harmadik országbeli állampolgároknak teljesíteniük kell bizonyos követelményeket.<sup>101</sup> A határt szabálytalanul átlépő és az érintett tagállam területén tartózkodásra nem jogosult harmadik országbeli állampolgárt el kell fogni, és a kiutasítási eljárást ellene meg kell indítani.<sup>102</sup> A gyakorlatban a tagállamok külső határaitra érkező harmadik országbeli állampolgárok gyakran nem kívánnak az adott

94 A „Dublin III” rendelet 1. cikke.

95 Lásd a fenti 45. pontot.

96 A „forum shopping” az azonos személy által több tagállamban kizárólag a tagállamokban történő tartózkodásának meghosszabbítása céljából előterjesztett több menedékjog iránti kérelem formájában megvalósuló, a menekültügyi eljárásokkal való visszaélés; lásd például: egy harmadik ország állampolgára, illetve hontalan személy által a tagállamok egyikében benyújtott nemzetközi védelem iránti kérelem megvizsgálásáért felelős tagállam meghatározására vonatkozó feltételek és eljárási szabályok megállapításáról szóló európai parlamenti és tanácsi rendeletre irányuló, 2008. december 3-i javaslat (COM(2008) 820 végleges).

97 A „másodlagos mozgások” olyan jelenség, amelynek keretében a migránsok, menekültek és menedékkérők eltérő okokból védelem kérése vagy tartós áttelepülés érdekében máshova költöznek abból az országból, amelybe először érkeztek (lásd az Európai Migrációs Hálózat menedékjogi és migrációs glosszáriumát).

98 A „Dublin III” rendelet (2), (3), (4) és (5) preambulumbekzdése.

99 A „Dublin III” rendelet 8–11. cikke.

100

A „Dublin III” rendelet 12., 13. és 14. cikke. Amennyiben valamely harmadik országbeli állampolgár egy tagállam repülőterének nemzetközi tranzit területén nyújtja be nemzetközi védelem iránti kérelmét, ez a tagállam felelős a szóban forgó kérelem megvizsgálásáért (a „Dublin III” rendelet 15. cikke).

101

Lásd a Schengeni határellenőrzési kódex 7. cikkét és 5. cikkének (1) bekezdését.

102

A Schengeni határellenőrzési kódex 12. cikkének (1) bekezdése. Ez a kötelezettség nem érinti a menekült jogállást kérőket és a visszaküldési tilalom elvét. Lásd az eljárási irányelv 9. cikkének (1) bekezdését a menekült jogállás iránti kérelem megvizsgálásának ideje alatt valamely tagállamban való maradáshoz való joggal kapcsolatban és a visszatérési irányelv 6. cikkét a tagállamoknak a területükön jogellenesen tartózkodó harmadik országbeli állampolgárok kiutasítására vonatkozó kötelezettségeit illetően.

tagállamban menedékjogot kérni, és megtagadják ujjlenyomataik levételét, amennyiben az illetékes hatóságok így kívánják tenni.<sup>103</sup> Főszabály szerint ettől a pillanattól kezdve az érintett személyek a visszatérési irányelv 3. cikkének 2. pontja értelmében vett, a Schengeni határellenőrzési kódex 5. cikkének (1) bekezdésében meghatározott beutazási feltételeknek meg nem felelő, jogellenesen tartózkodó harmadik országbeli állampolgároknak minősíthetők.<sup>104</sup>

103. A visszatérési irányelv alapján az önkéntes visszatérés az előnyben részesített eljárás. A kitoloncolás eseteiben az érintett tagállamnak az egész Unióra kiterjedő beutazási tilalmat kell elrendelnie, és ezt az információt beviheti a SIS-be.

104. A dublini rendszer, a schengeni vívmányok és a visszatérési irányelv látszólag átfogó intézkedési csomagot biztosítanak. A jelen két ügy ugyanakkor feltárja azokat a hézagokat és gyakorlati nehézségeket, amelyek e szabályok alkalmazása során merülnek fel olyan esetekben, amelyekben viszonylag rövid időszakon belül rendkívül nagyszámú ember a légi út helyett inkább szárazföldön utazik az Európai Unióba menedékkeresés céljából. Már bemutattam a 2015 szeptembere és 2016 márciusa között fennállt körülményeket.<sup>105</sup>

### ***A kérdést előterjesztő bíróságok kérdéseinek általános témakörei***

105. A két kérdést előterjesztő bíróság által feltett kérdések számos közös témakörre vonatkoznak.

106. Először is, milyen általános módszertant kell alkalmazni a „Dublin III” rendelet 12., 13. és 14. cikkében foglalt feltételek értelmezésére? Különösen a schengeni vívmányokkal összefüggésben kell-e értelmezni e rendelkezéseket?<sup>106</sup> Másodszor, az uniós tranzitállamok (konkrétan Horvátország és Szlovénia) által biztosított közreműködés és eszközök végeredményben a szóban forgó rendelet 2. cikkének m) pontja és 12. cikke értelmében vett vízumoknak minősülnek-e? (Ez a kérdés az A. S. ügyben kifejezetten nem merül fel, azonban a Bíróság válasza segíthet a kérdést előterjesztő bíróságnak az alapügy eldöntésében.)<sup>107</sup> Harmadszor, hogyan kell értelmezni a „Dublin III” rendelet 13. cikkének (1) bekezdését? Mit jelent különösen a „szabálytalanul lépte át a határt” fordulat, és mi az összefüggés (ha van) e rendelkezés és a Schengeni határellenőrzési kódex 5. cikkének (1) bekezdése, valamint a visszatérési irányelv 3. cikkének 2. pontja között?<sup>108</sup> Negyedszer, a nyugat-balkáni régióban fennálló humanitárius válság ideje alatt a schengeni térségbe beutazásra jogosult harmadik országbeli állampolgárokra vonatkozik-e a Schengeni határellenőrzési kódex 5. cikke (4) bekezdésének c) pontjában foglalt, a harmadik országbeli állampolgárok beutazási feltételei alóli kivétel?<sup>109</sup> Ötödször, a „Dublin III” rendelet 14. cikke értelmében mi minősül „vízummentes beutazásnak”?

103

A gyakorlatban az Eurodac-rendelet alkalmazása nem következetes; és a Bizottság számos adminisztratív levelet küldött a tagállamoknak (a felszólító levelet megelőzően küldött levél, mely felszólító levél az EUMSZ 258. cikkben alapuló kötelezettségzegési eljárások előhírnöke). Lásd: COM(2015) 510 final, 2015. október 14.; a Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, az Európai Tanácsnak és a Tanácsnak: „A menekültügyi válság kezelése: Az európai migrációs stratégia szerinti kiemelt intézkedések végrehajtásának helyzete”.

104

A visszatérési irányelv 2. cikke (2) bekezdésének a) pontja. A tagállamok dönthetnek úgy, hogy nem alkalmazzák az irányelvet, amennyiben a Schengeni határellenőrzési kódex 13. cikkével összhangban megtagadják a beutazást, vagy amennyiben valamely személyt szabálytalan határátlépés során fogtak el vagy tartóztattak fel.

105

Lásd a fenti 7–18. pontot.

106

A C-490/16. sz. ügyben előterjesztett második kérdés és a C-646/16. sz. ügyben előterjesztett első kérdés.

107

A C-646/16. sz. ügyben előterjesztett 2) a)–d), 3) e), f) és g) kérdés.

108

A C-490/16. sz. ügyben előterjesztett második kérdés és a C-646/16. sz. ügyben előterjesztett 2) e), 3) a) és 3) b) kérdés.

109

A C-490/16. sz. ügyben előterjesztett harmadik kérdés és a C-646/16. sz. ügyben előterjesztett 3) a)–h) kérdés.

107. Az A. S. ügyben a kérdést előterjesztő bíróság arra is kéri a Bíróságot, hogy vizsgálja meg a „Dublin III” rendelet bizonyos eljárási szempontjait.<sup>110</sup> Végül meg kell vizsgálni a két ügy tárgyát képező rendelkezések értelmezésének gyakorlati következményeit.<sup>111</sup>

108. E kérdések olyan összefüggésben merülnek fel, amelyben az egyik tagállamot a „Dublin III” rendelet alkalmazását egy időre felfüggesztő tagállamként jellemezték, míg a többi tagállamot „Schengent felfüggesztő” tagállamokként írták le annyiban, amennyiben azok a schengeni térségben található más uniós tagállamokkal közös belső határaikon kerítésekert húztak fel.<sup>112</sup>

109. A Bíróság funkciója kizárólag igazságszolgáltatási jellegű: az EUSZ 19. cikk (1) bekezdésével összhangban biztosítja „a jog tiszteletben tartását a Szerződések értelmezése és alkalmazása során”. Magától értetődően *nem* a Bíróság feladata a politika porondjára lépni annak a (kényes) kérdésnek a kezelése érdekében, hogy Európa földrajzi viszonyait figyelembe véve hogyan oszthatók el a nemzetközi védelmet kérelmezők az Európai Unió tagállamai között. A nyugat-balkáni régióban 2015 szeptembere és 2016 márciusa között fennállt példátlan körülmények ugyanakkor reflektorfénybe állítják a földrajzi viszonyok és a „Dublin III” rendelet III. fejezetében megállapított bonyolult feltételek közötti összhang hiányát. Nyersen fogalmazva a Bíróságot most arra kérik, hogy jogi megoldással szolgáljon, és azt visszamenőlegesen igazítsa hozzá olyan ténybeli helyzethez, amelyet a hatályos jogi előírások nem tudnak megfelelően kezelni. Bármelyik megoldásra esik is a választás, az bizonyos körben valószínűsíthetően vitatott.

#### **Az első kérdés: a „Dublin III” rendelet 12., 13. és 14. cikkében foglalt feltételek értelmezése során alkalmazandó módszertan**

110. A kérdést előterjesztő bíróságok az A. S. ügyben és a Jafari ügyben arról kívánnak megbizonyosodni, hogy a „Dublin III” rendelethez kapcsolódó más uniós jogi aktusokat is figyelembe kell-e venni, vagy a rendeletet (különösen a rendelet 2. cikkének m) pontját, 12., 13. és 14. cikkét) e jogi aktusoktól függetlenül kell értelmezni. Egyetértés van abban, hogy az átutazást az érintett államok közreműködésével szervezték meg. Ezért szükségszerűen felmerül az a kérdés, hogy az Európai Unió külső határait átlépő harmadik országbeli állampolgárokkal kapcsolatos szabályok hatással vannak-e a „Dublin III” rendelet értelmezésére.

111. A Jafari ügyben a kérelmezők Ausztriával, Franciaországgal, Görögországgal, Magyarországgal, Svájcjal és a Bizottsággal együtt előadják, hogy a III. fejezetben megállapított feltételeket más jogi aktusokkal, mégpedig a Schengeni határellenőrzési kódexszel és a visszatérési irányelvvel összefüggésben kell értelmezni.

112. A. S. azzal érvel, hogy a III. fejezetben megállapított feltételek értelmezése nem alapozható pusztán nemzeti vagy nemzetközi szabályokra. Az értelmezésnek figyelembe kell vennie a tényállást és a Genfi Egyezmény 33. cikkével, az EJEE 3. cikkével (a kínzás tilalma), valamint a Schengeni határellenőrzési kódex 4. cikkének (2) bekezdésével és 5. cikkének (4) bekezdésével összhangban eljáró uniós tranzitállamok kötelezettségeit.

<sup>110</sup>  
Első és ötödik kérdés.

<sup>111</sup>  
A C-490/16. sz. ügyben előterjesztett negyedik kérdés.

<sup>112</sup>  
Lásd a fenti 12–17. és 45. pontot.

113. Olaszország véleménye szerint a központi kérdés nem az, hogy az értelmezés általános megközelítése figyelembe vesz-e más uniós jogi aktusokat vagy sem. Először is előadja, hogy 2015 szeptembere és 2016 márciusa között az uniós tranzitállamok nem adtak ki vízumot a területükön áthaladó személyeknek. Másodsorú hangsúlyozza, hogy a „Dublin III” rendelet 13. cikkének (1) bekezdését a Genfi Egyezmény szem előtt tartásával kell értelmezni.

114. Az Egyesült Királyság álláspontja szerint a Schengeni határellenőrzési kódex és a visszatérési irányelv a „Dublin III” rendelet 13. cikkének (1) bekezdésében szereplő „szabálytalan határátlépés” kifejezés szempontjából nem bír jogi jelentőséggel. Ez utóbbit ennél fogva az említett jogi aktusoktól függetlenül kell értelmezni.

115. A III. fejezetben megállapított feltételek értelmezésének megközelítését nem tartom a következő két lehetőség közötti bináris választásnak: a „Dublin III” rendelet teljesen különálló értelmezése vagy a rendelet olyan értelmezése, amelynek eredményeként annak fogalmait más uniós jogi aktusok rendelkezéseire tekintettel kell meghatározni.

116. Az állandó ítélkezési gyakorlat szerint valamely uniós jogi rendelkezés értelmezése során nemcsak annak szövegét, hanem annak szövegkörnyezetét, és annak a szabályozásnak a célkitűzéseit is figyelembe kell venni, amelynek az részét képezi.<sup>113</sup> „Az uniós jogszabályok szövegezésére vonatkozó közös gyakorlati útmutatóban”<sup>114</sup> szereplő „Általános alapelvek” közül az első szerint a jogi szabályozásnak egyértelműnek, egyszerűnek és pontosnak kell lennie, és nem hagyhat kétséget az olvasó fejében. Amennyiben valamely aktus más uniós jogi szabályozással közös fogalom meghatározásokkal rendelkezik, észszerűen várható egy kifejezett kereszthivatkozás elhelyezése, mivel a hallgatólágoosan beépülő fogalom meghatározás koncepciója összeegyeztethetetlen a jogbiztonság elvével.<sup>115</sup> Sem a Schengeni határellenőrzési kódex, sem a visszatérési irányelv nem tartalmaz olyan fogalom meghatározásokat, amelyek a „Dublin III” rendelet III. fejezetében megállapított feltételekre hivatkoznak.

117. A „Dublin III” rendelet 12. cikkének megfogalmazása eltér a 13. és a 14. cikkétől annyiban, amennyiben közvetlenül hivatkozik a schengeni vívmányok részét képező Vízumkódexre. E hivatkozás kellően egyértelmű, egyszerű és pontos annak jelzése szempontjából, hogy a Vízumkódex jelentőséggel bír e rendelkezés értelmezése tekintetében.<sup>116</sup> Ebből azonban nem lehet arra következtetni, hogy a 12. cikkben szereplő „vízum” szó a Vízumkódex hatálya alá tartozó fogalom meghatározásra korlátozódik.<sup>117</sup>

118. Először is a „Dublin III” rendelet a schengeni vívmányokban részt nem vevő tagállamokra, jelesül Írországra és az Egyesült Királyságra is vonatkozik. Ezen államokkal kapcsolatban a „vízum” a nemzeti szabályok szerint vízumként elismert okmányra utal. Másodsorú, a „vízum” a Vízumkódex hatálya alá tartozó, rövid távú tartózkodásra jogosító vízumon kívül más okmánykategóriákat is magában foglal. A „Dublin III” rendelet 2. cikke m) pontjának megfogalmazásából egyértelműen kiderül, hogy e jogi aktus három különböző vízumtípusra alkalmazandó.<sup>118</sup>

113

2013. június 6-i *MA és társai* ítélet, C-648/11, EU:C:2013:367, 50. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat, lásd még: 2016. június 7-i *Ghezelbash* ítélet, C-63/15, EU:C:2016:409, 35. pont.

114

A közösségi jogszabályok szövegezésének minőségére vonatkozó közös iránymutatásokról szóló, 1998. december 22-i intézményközi megállapodás (HL 1999. C 73., 1. o.; magyar nyelvű kiadás 1. fejezet, 3. kötet, 39. o.).

115

Analógia útján lásd: 2007. december 11-i *Skoma-Lux* ítélet, C-161/06, EU:C:2007:773, 38. pont.

116

Lásd a lenti 142–153. pontot.

117

Lásd a fenti 62. és 63. pontot. A „Dublin III” rendelet 2. cikkének m) pontjában szereplő vízum a Vízumkódexben szereplőnél tágabb fogalom.

118

Lásd a fenti 26. pontot.

119. Ez az érvelés a 14. cikkekre is ugyanúgy vonatkozik a „vízum” szó használata esetén. E kifejezést a koherencia és a következetesség érdekében a 12. cikkel egyezően kell értelmezni.

120. Ebből az következik, hogy a schengeni vívmányok a „vízum” szó értelmezése során figyelembe veendő releváns elemnek minősülnek, de azok nem határozzák meg e szó jelentését a „Dublin III” rendelet 2. cikke m) pontjának és 12. cikkének alkalmazása szempontjából.

121. A „Dublin III” rendelet 13. cikke nem hivatkozik kifejezetten a schengeni vívmányokban szereplő egyetlen intézkedésre és a visszatérési irányelvre sem.

122. A jogszabályi környezet ugyanakkor azt mutatja, hogy a „Dublin III” rendelet a Genfi Egyezmény teljes és átfogó alkalmazásán alapuló közös európai menekültügyi rendszer<sup>119</sup> szerves részét képezi. Ezen egyezmény a menekültek és a menekült jogállást kérelmezők védelmét szolgáló nemzetközi keretet biztosít. Az említett egyezmény 31. cikkének (2) bekezdésével összhangban az államok főszabály szerint nem korlátozhatják a menekültek területükön való mozgását; továbbá bármely szükségesnek tartott korlátozás kizárólag a menekültek jogállásának rendezéséig vagy addig alkalmazható, amíg e menekültek más országba befogadást nem nyernek. Az államok a más országba való befogadás eléréséhez szükséges észszerű időszakot és eszközöket biztosítanak a menekültek számára. Ezt a rendelkezést figyelembe kell venni a „Dublin III” rendelet értelmezése során.<sup>120</sup> A rendeletet ennek megfelelően a saját szövegekörnyezetének és céljának szem előtt tartásával, a Genfi Egyezménnyel összeegyeztethető módon kell értelmezni. Ez az EUMSZ 78. cikk (1) bekezdéséből következik. A (39) preambulumbekendésből az is kiderül, hogy a „Dublin III” rendeletet a Charta által elismert jogokkal összeegyeztethető módon kell értelmezni.<sup>121</sup>

123. Mivel a „Dublin III” rendelet a közös európai menekültügyi rendszer szerves részét képezi, az uniós menekültügyi vívmányok szintén releváns tényezőnek minősülnek.<sup>122</sup> Kifejezett hivatkozások találhatók az elismerési irányelvre, a befogadási irányelvre és az eljárási irányelvre.<sup>123</sup> A közös európai menekültügyi rendszernek a kialakításakor indokoltan abból a feltételezésből indultak ki, hogy az abban részt vevő – akár tag-, akár harmadik – államok tiszteletben tartják az alapvető jogokat, beleértve a Genfi Egyezményen és az 1967. évi jegyzőkönyvön, valamint az EJEE-n alapuló jogokat,<sup>124</sup> és hogy a tagállamok e tekintetben kölcsönös bizalmat tanúsíthatnak egymás iránt.<sup>125</sup> „Pontosan erre a kölcsönös bizalmi elvre építve fogadta el az uniós jogalkotó a [»Dublin II« rendeletet] annak érdekében, hogy észszerűsítsék a menedéjog iránti kérelmek elbírálását, és hogy elkerüljék azt, hogy a rendszer megakadonjon amiatt, hogy az állami hatóságoknak ugyanazon kérelmező által benyújtott több kérelmet is el kell bírálniuk, hogy a menedéjog iránti kérelem elbírálásáért felelős állam meghatározását illetően növeljék a jogbiztonságot, és ezáltal elkerülhetővé váljék a »forum shopping«, és mindezeknek az a fő célja, hogy mind a menedékkérők, mind a résztvevő államok érdekében felgyorsítsa a kérelmek

119

A „Dublin III” rendelet (3) preambulumbekendése.

120

A „Dublin III” rendelet (3) preambulumbekendése.

121

Analógia útján lásd: 2016. március 1-jei *Kreis Warendorf és Osso* ítélet, C-443/14 és C-444/14, EU:C:2016:127, 29. és 30. pont.

122

Ezért az egy harmadik ország állampolgára által a tagállamok egyikében benyújtott menedéjog iránti kérelem megvizsgálásáért felelős tagállam meghatározására vonatkozó feltételek és eljárási szabályok megállapításáról szóló tanácsi rendeletre irányuló, 2001. július 26-i javaslatához (COM(2001) 447 végleges) fűzött indokolásban a Bizottság a javasolt intézkedést „a közös európai menekültügyi rendszer [...] egyik építőköve[ként]” jellemezte. Analógia útján lásd továbbá: 2016. március 17-i *Mirza* ítélet, C-695/15 PPU, EU:C:2016:188, 41. pont; lásd még a „Dublin III” rendelet (10)–(12) preambulumbekendését.

123

Lásd például az elismerési irányelvvel és az eljárási irányelvvel kapcsolatban a „Dublin III” rendelet 2. cikkének b) és d) pontját, valamint a befogadási irányelvet illetően a rendelet 28. cikkét.

124

(32) preambulumbekendés.

125

2011. december 21-i *N. S. és társai* ítélet, C-411/10 és C-493/10, EU:C:2011:865, 78. és 79. pont; 2013. december 10-i *Abdullahi* ítélet, C-394/12, EU:C:2013:813, 52. pont.

elbírálását”.<sup>126</sup> E kérdések a „szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség” koncepciójának<sup>127</sup> és közelebbről a kölcsönös bizalmon és azon a vélelmen alapuló közös európai menekültügyi rendszernek a lényegét érintik, hogy a többi tagállam tiszteletben tartja az uniós jogot és konkrétan az alapvető jogokat.<sup>128</sup>

124. A „Dublin III” rendelet fő célkitűzései az uniós jogalkotó arra irányuló szándékáról tanúskodnak, hogy a menedékjog iránti kérelem megvizsgálásáért felelős tagállam meghatározását illetően a tagállamok közötti kapcsolatokat rendező szervezési szabályokat határozzon meg, hasonlóan a korábbi Dublini Egyezményhez.<sup>129</sup> A „Dublin III” rendelet (4), (5) és (7) preambulumbekzdése is olyan világos és a gyakorlatban működőképes módszer kialakítására utal, amely lehetővé teszi a menedékjog iránti kérelem megvizsgálásáért felelős tagállam gyors meghatározását, hogy garantálják a menekült jogállás meghatározására vonatkozó eljáráshoz való tényleges hozzáférést, és ne veszélyeztessék a menedékjog iránti kérelmek gyors feldolgozásának célkitűzését.<sup>130</sup>

125. A Schengeni határellenőrzési kódexhez és a visszatérési irányelvhez hasonló, a közös európai menekültügyi rendszeren kívüli intézkedések mennyiben bírnak jelentőséggel a 12. cikkben, a 13. cikk (1) bekezdésében és a 14. cikkben szereplő, a III. fejezetben megállapított feltételek értelmezése szempontjából?

126. Már kifejtettem, hogy véleményem szerint a 12. és 14. cikket önállóan kell értelmezni, noha a Vízumkódex bizonyos szempontból jelentőséggel bír a „vízum” szó jelentését illetően.<sup>131</sup>

127. A „Dublin III” rendelet 13. cikkének (1) bekezdése szerinti „szabálytalan határátlépés” értelmezését illetően a Schengeni határellenőrzési kódex nem tartalmaz megfelelő kifejezést. Ennélfogva szóba sem jöhet e kifejezésnek a Schengeni határellenőrzési kódexből a „Dublin III” rendeletbe történő átültetésének megkísérlése.

128. Ezenfelül a Schengeni határellenőrzési kódex II. címe I. fejezetének az uniós külső határt átlépő harmadik országbeli állampolgárok beutazási feltételeire vonatkozó szabályainak személyi hatálya nem azonos a „Dublin III” rendelet személyi hatályával. Az utóbbi kizárólag a nemzetközi védelmet kérelmező harmadik országbeli állampolgárokra<sup>132</sup> vonatkozik: személyek olyan csoportjára, amely a Genfi Egyezmény erejénél fogva a nemzetközi jog alapján különös jogállást élvez.

126

2013. december 10-i *Abdullahi* ítélet, C-394/12, EU:C:2013:813, 53. pont.

127

2011. december 21-i *N. S. és társai* ítélet, C-411/10 és C-493/10, EU:C:2011:865, 83. pont.

128

2013. június 6-i *MA és társai* ítélet, C-648/11, EU:C:2013:367, 56–58. pont. Lásd még a „Dublin III” rendelet (2), (19) és (39) preambulumbekzdését.

129

2013. december 10-i *Abdullahi* ítélet, C-394/12, EU:C:2013:813, 56. pont.

130

2013. december 10-i *Abdullahi* ítélet, C-394/12, EU:C:2013:813, 59. pont.

131

Lásd a fenti 117–120. pontot.

132

A „Dublin III” rendelet 2. cikkének c) pontja.



129. A jogalkotási előzmények azt mutatják, hogy a Dublini Egyezmény által felváltott, a menedéjog iránti kérelmek megvizsgálásáért való felelősség meghatározására vonatkozó rendelkezések eredetileg a kormányközi Schengeni Megállapodás részét képezték,<sup>133</sup> míg a „Dublin III” rendelet és a Schengeni határellenőrzési kódex eredete is az SMVE-re vezethető vissza. A két jogi aktus hatálya eltér, és célkitűzéseik sem azonosak. Nem feltételezhető ezért, hogy a történelmi kapcsolat fennállása miatt a két jogi aktust azonos módon kellene értelmezni.

130. Az Egyesült Királyság rámutat arra, hogy a Schengeni határellenőrzési kódex és a visszatérési irányelv nem vonatkozik bizonyos tagállamokra (jelesül az Egyesült Királyságra). Álláspontja szerint ennél fogva helytelen volna a „Dublin III” rendeletet a teljes Európai Unióra ki nem terjedő jogszabályra utalással értelmezni.

131. Igaz, hogy az összes tagállamra nem alkalmazandó jogszabály hatálya nem terjeszthető ki kerülő úton a tagállamokra. A szabadság, a biztonság és a jog érvényesülésén alapuló térséget többek között az Egyesült Királyság különleges helyzete miatt jellemző változó geometria azonban nem hozott létre következetes mintát. Az Egyesült Királyság a schengeni vívmányok bizonyos elemeiben való részvétel mellett döntött, míg más elemekből kimaradt.<sup>134</sup> Az, hogy az Egyesült Királyságot a Schengeni határellenőrzési kódex vagy a visszatérési irányelv nem köti, nem változtathatja a „Dublin III” rendelet kötelező jellegén.<sup>135</sup> Ezenfelül az, hogy az Egyesült Királyság bizonyos uniós jogi aktusokban nem vesz részt, nem szoríthatja ténylegesen korlátok közé a valamely csomag részét képező intézkedéseknek észszerűen tulajdonítandó értelmezést. Az Egyesült Királyság nem csóválhatja farokként az Európai Uniót mint kutyát.

132. A „Dublin III” rendelet 13. cikkének (1) bekezdése ugyanakkor nem hivatkozik a visszatérési irányelvre. A jogalkotó a rendelet 24. cikkében alkalmazott ilyen hivatkozást, mely cikk a visszavétel iránti megkeresés olyan esetben történő benyújtására vonatkozik, ha nem nyújtottak be új kérelmet a megkereső tagállamban. Ezért ha a jogalkotó a 13. cikk (1) bekezdésében kifejezetten hivatkozni kívánt volna a visszatérési irányelvre, feltehetőleg így dönthetett és döntött volna.

133. A „jogellenes tartózkodásnak” a visszatérési irányelv 3. cikkének 2. pontjában szereplő fogalma a „Dublin III” rendelet személyi hatálya alá tartozónál nagyobb embercsoportra vonatkozik. Az irányelv valamennyi (meghatározás szerinti) harmadik országbeli állampolgárra vonatkozik. Az irányelv alkalmazási köre nem korlátozódik a kérelmek megvizsgálása alatt nemzetközi védelmet kérő külföldi állampolgárok konkrét csoportjára.<sup>136</sup>

134. A visszatérési irányelvben szereplő „jogellenes tartózkodás” kifejezés a „Dublin III” rendelet 13. cikkének (1) bekezdése szerinti „szabálytalan határátlépéstől” eltérő helyzetet kezel. A Bíróság azt állapította meg az Affum ítéletben,<sup>137</sup> hogy a valamely tagállamon egy autóbuszon átutazó harmadik országbeli állampolgár a visszatérési irányelv 3. cikke 2. pontjának hatálya alá tartozik, mert ha az érintett személy valamely tagállam területén – az ott érvényes beutazási, tartózkodási vagy letelepedési

133

Lásd: a COM(2008) 820 végleges bizottsági javaslatához fűzött indokolás. A „Menedéjog iránti kérelmek feldolgozására vonatkozó illetékesség [helyesen: feldolgozásáért való felelősség]” szabályai az SMVE 7. fejezetének 28–38. cikkében szerepeltek.

134

Lásd például a jogellenes be- és átutazáshoz, valamint a jogellenes tartózkodáshoz történő segítségnyújtás meghatározásáról szóló, 2002. november 28-i 2002/90/EK tanácsi irányelv (HL 2002. L 328., 17. o.; magyar nyelvű különkiadás 19. fejezet, 6. kötet, 64. o.).

135

Lásd az EUSZ-hez és az EUMSZ-hez csatolt (21.) jegyzőkönyv 3. cikkét és 4a. cikkének (1) bekezdését, valamint a „Dublin III” rendelet (41) preambulumbekkezdését.

136

Ilyen esetekben az érintett harmadik országbeli állampolgár az eljárási irányelv hatálya alá tartozik, és az annak 9. cikkében biztosított védelemben részesül.

137

2016. június 7-i ítélet, C-47/15, EU:C:2016:408, 48. és 49. pont.

feltételek megszegésével – jelen van, „jogellenesen tartózkodik ott”. Ez továbbra is igaz, azonban az A. S. ügy vagy a Jafari ügy tárgyát nem ez képezi. Ezekben az ügyekben a kérdést előterjesztő bíróságok azt kívánják megállapítani, hogy az érintett harmadik országbeli állampolgárok szabálytalanul lépték-e át az uniós külső határt.

135. Természetesen előfordulhatnak néha átfedések a szabálytalan határátlépéshez és a visszatérési irányelv szerinti „jogellenes tartózkodáshoz” vezető körülmények között, de nem ugyanarról van szó.<sup>138</sup> Nem segíti elő az egyértelmű értelmezést a két eltérő jogi aktusban szereplő két fogalom vegyítése.

136. Ezenfelül az EUMSZ 288. cikk második bekezdése alapján a rendelet általános hatállyal bír, teljes egészében kötelező és közvetlenül alkalmazandó valamennyi tagállamban. Jogi természetéből és az uniós jogforrások rendszerén belül betöltött funkciójából adódóan tehát alkalmas arra, hogy a magánszemélyeknek olyan jogokat biztosítson, amelyeket a nemzeti bíróságoknak védelemben kell részesíteniük.<sup>139</sup> A normák hierarchiáját figyelembe véve furcsa lenne valamely rendeletet olyan irányelvre hivatkozással értelmezni, amely még a két intézkedésben használt kifejezéseket sem határozza meg pontosan.

137. Elutasítom tehát azt az állítást, hogy a „Dublin III” rendeletet a Schengeni határellenőrzési kódexre és a visszatérési irányelv 3. cikkének 2. pontjára tekintettel kell értelmezni.

138. Végül, míg a „Dublin III” rendelet, a Schengeni határellenőrzési kódex és a visszatérési irányelv mind az EUMSZ-nak a szabadság, a biztonság és a jog érvényesülésén alapuló térségéről szóló V. címének hatálya alá tartoznak, addig e három jogi aktus jogalapja nem azonos. A közös jogalap hiánya azt mutatja, hogy a három jogi aktus szöveggörnyezete és célkitűzései nem teljesen azonosak.<sup>140</sup>

139. Az EUMSZ 77., EUMSZ 78. és EUMSZ 79. cikk ugyanakkor azonos fejezet részét képező politikákra vonatkoznak, és az EUMSZ 80. cikk egyértelművé teszi, hogy e politikákra a „szolidaritás és a felelősség tagállamok közötti igazságos elosztásának elve az irányadó, ideértve annak pénzügyi vonatkozásait is”. Ehhez hasonlóan a „Dublin III” rendelet (25) preambulumbekzdése rögzíti, hogy az uniós politikák kialakítása, beleértve a külső határok igazgatására irányuló közös erőfeszítéseket is, szükségessé teszik a felelősségi szabályok közötti egyensúly megteremtését a szolidaritás jegyében.

140. A szabadság, a biztonság és a jog érvényesülésén alapuló térség különböző politikái közötti koordináció biztosítására az EUMSZ-ban adott kifejezett utasításra tekintettel nyilvánvalóan helytelen lenne úgy értelmezni a „Dublin III” rendeletet, mintha a schengeni vívmányok teljes mértékben lényegtelenek lennének.

138

Lásd még a lenti 155. és azt követő pontokat.

139

2013. december 10-i *Abdullahi* ítélet, C-394/12, EU:C:2013:813, 48. pont.

140

A közös európai menekültügyi rendszer keretébe tartozó intézkedések azonos jogalappal rendelkeznek, amely az EUMSZ 78. cikk (2) bekezdése (konkrétan az elismerési irányelv esetében az EUMSZ 78. cikk (2) bekezdésének a) és b) pontja; az eljárási irányelv esetében az EUMSZ 78. cikk (2) bekezdésének d) pontja; a beutazási irányelv esetében pedig az EUMSZ 78. cikk (2) bekezdésének f) pontja). Természetesen a „Dublin III” rendelet jogalapját az EUMSZ 78. cikk (2) bekezdésének e) pontja képezi. Az EK 63. cikk (2) bekezdésének a) és b) pontjára a lakóhelyüket elhagyni kényszerült személyek tömeges beáramlása esetén nyújtandó átmeneti védelem minimumszabályairól, valamint a tagállamoknak e személyek befogadása és a befogadás következményeinek viselése tekintetében tett erőfeszítései közötti egyensúly előmozdítására irányuló intézkedésekről szóló, 2001. július 20-i 2001/55/EK tanácsi irányelv (HL 2001. L 212., 12. o.; magyar nyelvű különkiadás 19. fejezet, 4. kötet, 162. o.) hivatkozik jogalapként. E jogi aktust még nem frissítették; jelenleg a megfelelő jogalap a Lisszaboni Szerződés hatálybalépése óta a 78. cikk (2) bekezdésének g) pontja lenne. A Schengeni határellenőrzési kódex jogalapja az EUMSZ 77. cikk, míg a visszatérési irányelv jogalapja az EUMSZ 79. cikk.

141. Ennélfogva arra a következtetésre jutottam, hogy a „Dublin III” rendeletet a más uniós jogi aktusokkal – különösen a Schengeni határellenőrzési kódexszel és a visszatérési irányelvvel – összefüggésben történő értelmezés helyett kizárólag e rendelet szövegére, szövegkörnyezetére és célkitűzéseire tekintettel kell értelmezni azzal, hogy a „Dublin III” rendelet értelmezése során figyelembe kell venni e jogi aktusok rendelkezéseit annyiban, amennyiben ez az EUMSZ V. címének 2. fejezetében szereplő különböző politikák közötti koherencia biztosítása érdekében szükséges.

#### **A második kérdés: a „Dublin III” rendelet 12. cikke**

142. 2015 szeptembere és 2016 márciusa között a horvát és szlovén hatóságok – amelyek a területeiken áthaladni kívánó harmadik országbeli állampolgárok beáramlásával néztek szembe – lehetővé tették azok beutazását, akik másik tagállamban kívántak nemzetközi védelem iránti kérelmet benyújtani.<sup>141</sup> A Jafari ügyben a kérdést előterjesztő bíróság arról kíván megbizonyosodni, hogy az e tagállamok által a területükön való áthaladásra adott engedélyt a „Dublin III” rendelet 2. cikkének m) pontja és 12. cikke értelmében vett „vízumnak” kell-e tekinteni. Az említett bíróság arra is választ kíván kapni, hogy az ilyen vízumnak milyen következményei lehetnek (2) b)–d) kérdés).

143. Az A. S. ügyben nem szerepel a „Dublin III” rendelet 2. cikkének m) pontja és 12. cikkének jelentésére vonatkozó kifejezett kérdés. Mindazonáltal A. S. is a nyugat-balkáni útvonal mentén utazott, és választott célállomásának elérése érdekében lehetővé tették számos tagállam területére történő beutazását. Ennélfogva annak kérdése, hogy a „továbbáramoltatási” megközelítés vízumnak minősül-e a III. fejezetben megállapított feltételek alkalmazásában, A. S. helyzete szempontjából is ugyanolyan jelentőséggel bír, és e kérdést az A. S. ügyben előterjesztett harmadik kérdés hallgatólagosan tartalmazza. Ezenfelül a Bíróság állandó ítélkezési gyakorlata értelmében az a körülmény, hogy a kérdést előterjesztő bíróság valamely kérdést csak bizonyos uniós jogi rendelkezésekre hivatkozva fogalmazott meg, nem akadályozza meg, hogy a Bíróság megadja e bíróság számára az értelmezés minden olyan elemét, amely hasznos lehet az utóbbi előtt folyamatban lévő ügy megítéléséhez, akár hivatkozott ezekre a kérdéseinek megfogalmazásában, akár nem.<sup>142</sup>

144. A Jafari ügy kérelmezői, az írásbeli észrevételeket előterjesztő összes tagállam és a Bizottság is egyetért azzal, hogy a kérdést előterjesztő bíróság kérdésére nemleges választ kell adni. A „Dublin III” rendelet egymással összefüggésben értelmezett 2. cikkének m) pontja és 12. cikke nem jelenti azt, hogy azokat a tagállamokat, amelyek lehetővé teszik harmadik országbeli állampolgárok számára a területükre történő beutazást és az azon tagállam felé történő áthaladást, amelyben nemzetközi védelem iránti kérelmet kívánnak benyújtani, vízumot kiállító tagállamoknak kell tekinteni. Ebben a kérdésben Svájc nem tett írásbeli észrevételeket.

145. Egyetértek ezzel az általános állásponttal.

146. A Jafari testvérek először is hangsúlyozzák, hogy az Unió területére történő beutazásuk időpontjában nem rendelkeztek érvényes tartózkodásra jogosító engedéllyel. A „Dublin III” rendelet 12. cikkének (1) bekezdése ezért nem bír jelentőséggel az ő szempontjukból.

<sup>141</sup>

A REACH által a „Migration to Europe through the Western Balkans– Serbia & the Former Yugoslav Republic of Macedonia, December 2015 to May 2016” című jelentésében végzett felmérésben megkérdezett személyek előnyben részesített célállomása általában Németország volt.

<sup>142</sup>

2017. március 7-i X és X ítélet, C-638/16 PPU, EU:C:2017:173, 39. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat.

147. Afganisztáni állampolgároként a Jafari családoknak az uniós tagállamok külső határainak átlépésekor vízummal kellett rendelkezniük.<sup>143</sup> A Jafari családok nem feleltek meg e feltételnek.<sup>144</sup> A kérdés az, hogy a Jafari családokat – Szlovéniába vagy adott esetben Ausztriába történő megérkezésük előtt különböző tagállamokon történt áthaladásuk körülményei között – a hatályos jogszabályi feltételekre tekintettel vízumkötelezettség alá eső személyeknek kell-e tekinteni.

148. Igenlő válasz esetén a „Dublin III” rendelet 12. cikke lenne a felelős tagállam meghatározására szolgáló releváns feltétel.

149. A vízumkiadásra irányadó szabályok bonyolultak és számos alakiságnak való megfelelést foglalnak magukban. Még hozzá jó okból. Leginkább egy darab papír átadását írják elő. Egyik előzetes döntéshozatalra utaló végzés sem sugallja azonban azt, hogy valamely tagállam e szavak általános jelentésével összhangban *adott volna ki* vízumot: azaz hogy valamely tagállam hivatalosan vízumot küldött volna meg vagy adott volna át egy kérelmező részére.<sup>145</sup> Egyetértés van abban, hogy a jelen ügyben a szokásos feltételek egyike sem teljesült. Nem létezett a vízumkérelem befogadhatóságát igazoló bélyegző, érvényességi idő vagy vízumbélyeg.<sup>146</sup> Ezért feltehetőleg az 1683/95 rendeletben rögzített követelmények egyike sem teljesült.

150. Az alakiságok különösen fontosak a VIS megfelelő működése szempontjából, amely lehetővé teszi a határőrök számára annak ellenőrzését, hogy a vízumot bemutató személy a vízumjogosult, valamint a schengeni térségben hamis okmányokkal talált személyek azonosítását.<sup>147</sup>

151. Ennélfogva azon az állásponton vagyok, hogy az A. S. ügyben, illetve a Jafari ügyben hozott előzetes döntéshozatalra utaló végzésekben a kérdést előterjesztő bíróságok által ismertetett tényállás nem értelmezhető úgy, hogy az a „Dublin III” rendelet 2. cikkének m) pontja és 12. cikke értelemben vett „vízum” kiadásához vezetett.

152. A 12. cikkben szereplő „vízumot adott ki” szavak ettől eltérő értelmezése ellentétben állna azok természetes jelentésével. Meggyőző a kérelmezők azon érve, hogy ha az informális „továbbáramoltatás” a vízummal egyenértékű lenne, a „Dublin III” rendelet 12. cikkének (4) és (5) bekezdését lehetetlen lenne alkalmazni. Ez összeegyeztethetetlen lenne az említett rendelettel. Az ilyen értelmezés a Vízumkódexben és a kapcsolódó jogi aktusokban szereplő, vízumokkal kapcsolatos bonyolult és összetett szabályokat illetően is zűrzavart okozna és aláásná a VIS működését.<sup>148</sup>

153. Következésképpen olyan teljes mértékben rendkívüli körülmények esetén, amelyek között 2015 végén és 2016 elején tömegesen áramlottak be az Európai Unióba harmadik országbeli állampolgárok, és harmadik országból érkezve átlépheték az Unió külső határait, az a tény, hogy bizonyos tagállamok lehetővé tették, hogy az érintett harmadik országbeli állampolgárok átlépjék az Európai Unió külső határát, és ezt követően más uniós tagállamokon keresztül utazzanak annak érdekében, hogy egy adott tagállamban nemzetközi védelem iránti kérelmet nyújtsanak be, nem egyenértékű a „Dublin III” rendelet 2. cikkének m) pontja és 12. cikke értelmében vett „vízum” kiadásával.

143  
Az 539/2001 rendelet I. melléklete.

144  
Ugyanez vonatkozik A. S.-re is, mivel Szíriát az 539/2001 rendelet I. melléklete olyan harmadik országgént sorolja fel, amelynek állampolgárai az uniós külső határ harmadik államból történő átlépése során vízumkötelezettség alá esnek.

145  
Lásd a fenti 62. és 63. pontot.

146  
A Vízumkódex 20. és 24. cikkének előírása szerint.

147  
A Vízumkódex 21. cikke; lásd továbbá a fenti 60. pontot.

148  
Lásd a 767/2008 rendelet 21. cikkét és a „Dublin III” rendelet (31) preambulumbekzdését.

154. Az imént levont következtetésre tekintettel nem szükséges válaszolni a Jafari ügyben előterjesztett 2) b), c) és d) kérdésre.

**A harmadik kérdés: a „Dublin III” rendelet 13. cikkének (1) bekezdésében szereplő „szabálytalanul lépte át egy tagállam határát” értelmezése**

155. Mindkét kérdést előterjesztő bíróság iránymutatást kér a „Dublin III” rendelet 13. cikkének (1) bekezdésében szereplő „a kérelmező [...] szabálytalanul lépte át egy tagállam határát” szavak jelentését illetően. Lényegében azt kívánják megtudni, hogy a tényállás megvalósulásának időszakában fennálló, teljes mértékben rendkívüli helyzet – amelyben a tagállamok kifejezetten megengedték harmadik országbeli állampolgárok területükre történő beáramlását annak érdekében, hogy azon áthaladhassanak a nemzetközi védelem általuk választott uniós tagállamban történő kérelmezése céljából – „szabálytalan határátlépésnek” minősül-e, és ezért az említett rendelkezés hatálya alá tartozik-e.

156. Franciaország, Görögország, Magyarország, Szlovénia, az Egyesült Királyság, Svájc és a Bizottság véleménye szerint a „Dublin III” rendelet 13. cikkének (1) bekezdése vonatkozik az ilyen körülményekre. Ausztria arra az álláspontra helyezkedik, hogy a tényállás megvalósulásának időszakában fennálló körülményekre tekintettel az említett rendelkezést a Schengeni határellenőrzési kódex – az Európai Unió területére való beengedés 5. cikk (1) bekezdésében foglalt feltételeit nem teljesítő harmadik országbeli állampolgárok beutazásának engedélyezését humanitárius okokból mégis lehetővé tevő – 5. cikke (4) bekezdésének c) pontjával összefüggésben kell értelmezni. Olaszország úgy véli, hogy nem történt a „Dublin III” rendelet értelmében vett „szabálytalan határátlépés”, mivel a III. fejezetben megállapított feltételt a Genfi Egyezmény 31. cikkére tekintettel kell értelmezni.

157. A kérelmezők mindkét ügyben hangsúlyozzák, hogy a megfelelő nemzeti hatóságok kifejezett engedélyével és segítségével lépték át az Unió külső határát. A kérelmezők ennél fogva a „Dublin III” rendelet 13. cikkének (1) bekezdése értelmében nem „szabálytalanul lépt[ék] át [a] határt”.

158. A két előzetes döntéshozatal iránti kérelem háttére összetett és ellentmondásos kérdést vet fel.<sup>149</sup> Amennyiben harmadik országbeli állampolgárok a Schengeni határellenőrzési kódex rendelkezéseinek nem megfelelő módon lépik át az uniós külső határt, ez automatikusan kiváltja a dublini rendszer szerinti jogkövetkezményeket, mint például azt, hogy az átlépés helye szerinti első tagállam felel továbbra is a nemzetközi védelem iránti kérelmeik megvizsgálásáért? Noha a megfogalmazásból világosan kitűnik, hogy a „Dublin III” rendelet 13. cikkének (1) bekezdése akkor alkalmazandó, ha valamely kérelmező szabálytalanul lépte át egy tagállam határát, egyáltalán nem egyértelmű, hogy a jogalkotó a jelen két ügy példátlan körülményei között is kívánta-e e rendelkezés alkalmazását.

159. A magyar, az olasz, a szlovén és a svájci kormány rámutat arra, hogy bizonyos szövegváltozatok „jogellenesen átlépett határra” utalnak,<sup>150</sup> míg más szövegváltozatok „szabálytalanul átlépett határról” szólnak.<sup>151</sup>

<sup>149</sup>  
Lásd a fenti 1–9. pontot.

<sup>150</sup>  
A német és a szlovén.

<sup>151</sup>  
Az angol és a francia.

160. A „szabálytalan” és a „jogellenes” jelzők nem tekinthetők szinonimáknak a nemzetközi menekültjogban, különösen pedig a harmadik országbeli állampolgárok határokon átnyúló mozgásának kontextusában. A „szabálytalan” szó a „jogellenes” szónál tágabb értelmű. Az is érdeme, hogy kevésbé célzatos, mivel az így jellemzett személlyel kapcsolatban nem hordoz a (hallgatólagos) bűnözésre utaló másodlagos jelentést vagy felhangot.<sup>152</sup>

161. Egyetértek ugyanakkor a felek azon észrevételével, hogy a nyelvi eltérések nem jelentik azt, hogy kétértelműség állna fenn abban az értelemben, hogy ezen eltérések „a kérelmező [...] szabálytalanul lépte át egy tagállam határát” szavak szükségszerűen eltérő értelmezéseit eredményezik.<sup>153</sup> Az azonosított eltérések az eredeti szöveg eltérő fordításaiból erednek. Ezt az álláspontot támasztja alá, hogy a dublini végrehajtási rendelet II. mellékletének angol szövege nem áll összhangban a „Dublin III” rendelet 13. cikke (1) bekezdésének angol szövegével. A dublini végrehajtási rendelet A. jegyzéke 7. pontjának címe: „Illegal entry at an external frontier (Article 13(1))” („A külső határon történő jogellenes belépés [13. cikk (1) bekezdése]”). Az meghatározza az említett értékelés szempontjából releváns közvetlen bizonyítékot (lásd a fenti 44. pontot). E rendelkezés kifejezetten hivatkozik a „Dublin III” rendelet 13. cikkének (1) bekezdésére; az „irregular” („szabálytalan”) szó helyett (amely a 13. cikk (1) bekezdésében található) azonban az „illegal” („jogellenes”) szót használja. Nem valószínű, hogy a jogalkotó szándéka szerint a két szövegben szereplő jelzők között lényeges különbségnek kell fennállnia.

162. Hozzáteszem, hogy a (12) preambulumbekkezdés szerint az eljárási irányelv a „Dublin III” rendeletben szabályozott eljárási biztosítékok mellett és azok sérelme nélkül alkalmazandó. Az említett irányelv 31. cikke (8) bekezdésének h) pontja szerint a nemzetközi védelem iránti kérelmek gyorsított eljárásban és/vagy a határon és/vagy a tranzitónában is megvizsgálhatók, ha a kérelmező a tagállam területére „unlawfully” („jogellenesen”) lép be. Az „unlawfully” („jogellenesen”) ugyanakkor a jogalkotó által használt harmadik jelző annak megjelölésére, hogy az említett rendelkezés által érintett harmadik országbeli állampolgár milyen módon lépte át valamely tagállam határát. Azt feltehetőleg olyan módon kell értelmezni, amely összhangban van a „Dublin III” rendelet 13. cikkének (1) bekezdésében szereplő „szabálytalanul lépte át” szavakkal, amelyek kellően tág értelműek ahhoz, hogy az előbbi magukban foglalják.<sup>154</sup>

163. A „Dublin III” rendelet nem határozza meg a „szabálytalan határátlépés” fogalmát.

164. A „Dublin III” rendelet 22. cikkének (3) bekezdésében és a dublini végrehajtási rendeletben szereplő, bizonyítékokra történő utalások egyértelműen azt mutatják, hogy a nemzeti hatóságok számára *elsődlegesen ténykérdés az, hogy az adott esetben szabálytalan belépésről van-e szó.*

<sup>152</sup>

Az Európa Tanács „illegal migration” (illegális migráció) és „irregular migrant” (irreguláris migráns) között tesz különbséget. A Európa Tanács Parlamenti Közgyűlésének 1509 (2006). számú állásfoglalása alapján az „illegal” (illegális) kifejezést valamely jogállásra vagy eljárásra, míg az „irregular” (irreguláris) kifejezést valamely személyre történő hivatkozás esetén kell előnyben részesíteni. Ennek eredményeként a bűnözéssel való asszociációval kapcsolatos vélekedés szerint az „illegal migration” (illegális migráció) kifejezést kerülni kell, mivel a legtöbb irreguláris migráns nem bűnöző. A szükséges okmányok nélkül valamely országban való tartózkodás a legtöbb országban bűncselekmény helyett szabálysértésnek minősül. A Bizottság hosszú ideig az „illegal immigration” (illegális bevándorlás) kifejezést részesítette előnyben, de újabban az „irregular migration” (irreguláris migráció) kifejezést is említi; úgy tűnik, „a [visszatérési irányelv] végrehajtása során a visszatérések hatékonyságának javításáról” szóló, 2017. március 7-i (EU) 2017/432 bizottsági ajánlásban (HL 2017. L 66., 15. o.) a Bizottság az „illegal” (illegális) és „irregular” (irreguláris) kifejezéseket szinonimaként használja.

<sup>153</sup>

2016. március 1-jei *Kreis Warendorf és Osso* ítélet, C-443/14 és C-444/14, EU:C:2016:127.

<sup>154</sup>

A francia szöveg egy másik jelzőt is használ: az „irrégulièrement” kifejezés a „Dublin III” rendelet 13. cikkének (1) bekezdésében szerepel. Az eljárási irányelv 31. cikke (8) bekezdésének h) pontja az „entré ou a prolongé son séjour illégalement” kifejezést használja. Ugyanez igaz a német szövegre, amely a „Dublin III” rendelet 13. cikkének (1) bekezdésében az „illegal” kifejezést, az eljárási irányelv 31. cikke (8) bekezdésének h) pontjában pedig az „unrechtmäßig” kifejezést használja.

165. Ezért valamely határátlépés „szabálytalan” jellegét a dublini végrehajtási rendelet II. melléklete alapján kell megállapítani, amely a nemzetközi védelem iránti kérelemért felelős tagállam meghatározásának céljából használt feltételek két jegyzékét tartalmazza.<sup>155</sup> Az A. jegyzék meghatározza a releváns hivatalos bizonyítékokat. A közvetett bizonyítékok a B. jegyzékben szerepelnek.<sup>156</sup> A felsorolt közvetlen bizonyítékok magukban foglalják a következőket: „beléptető bélyegző az útlevelemben; a tagállammal határos ország kiléptető bélyegzője, figyelembe véve a kérelmező által megtett útvonalat és a határátlépés időpontját; menetjegy, amely meggyőzően igazolja a külső határon történő belépést; beléptetési bélyegző vagy hasonló bejegyzés az útlevelemben”.

166. Ezenfelül az Eurodac-rendszer célja segítséget nyújtani annak megállapításában, hogy a „Dublin III” rendelet értelmében melyik tagállam felelős a nemzetközi védelem iránti kérelem megvizsgálásáért.<sup>157</sup> A tagállamok haladéktalanul ujjlenyomatot vesznek minden, a 14. életévét betöltött nemzetközi védelmet kérelmezőtől, és továbbítják azt (legkésőbb a kérelem benyújtásától számított 72 órán belül) a központi Eurodac-rendszerbe.<sup>158</sup> A tagállamokat hasonló kötelezettség terheli az olyan harmadik országbeli állampolgár ujjlenyomatának levételét illetően, akit a határ jogellenes átlépése miatt elfogtak.<sup>159</sup>

167. A „Dublin III” végrehajtási rendelet rögzíti, hogy a pozitív Eurodac-eredmény a szabálytalan belépés vélelmét állítja fel.<sup>160</sup>

168. A schengeni térség vonatkozásában a Schengeni határellenőrzési kódex is hasznos eszköz annak megállapításában, hogy valamely harmadik országbeli állampolgár uniós területre történő beutazása szabályos volt-e. A beutazási feltételeket az 5. cikk (1) bekezdése rögzíti, míg a 7. cikk tartalmazza a határellenőrzésekkel kapcsolatos szabályokat. Valószínű, hogy amennyiben ezen ellenőrzések azt mutatják, hogy a Schengeni határellenőrzési kódex 5. cikkének (1) bekezdésében foglalt feltételek nem teljesültek, a dublini végrehajtási rendelet II. melléklete A. jegyzékének 7. pontjában felsorolt közvetlen bizonyítékok vagy a B. jegyzék 7. pontjában szereplő közvetett bizonyítékok megállapítást nyernek.

169. Ezért olyan esetekben, amelyekben a külső határ átlépésének harmadik országbeli állampolgárokra vonatkozó hivatalos jogi feltételei nem teljesülnek, rendszerint valószínűleg szabálytalan átlépésről van szó.

170. Nem vitatott, hogy a két alapeljárás kérelmezői nem teljesítették a Schengeni határellenőrzési kódexben meghatározott alakosságokat.

155

A jegyzékek célja a Dublini Egyezmény és az azt felváltó jogi aktusok közötti folytonosság biztosítása: lásd a dublini végrehajtási rendelet (2) preambulumbekendését.

156

A „Dublin III” rendelet 22. cikkének (4) bekezdése szerint a bizonyítékok megkövetelése nem lépheti túl a rendelet megfelelő alkalmazásához szükséges mértéket: lásd még a 22. cikk (5) bekezdését.

157

Az Eurodac-rendelet 1. cikke.

158

Az Eurodac-rendelet 9. cikke.

159

Az Eurodac-rendelet 14. cikkének (1) bekezdése.

160

A dublini végrehajtási rendelet II. mellékletében foglalt A. jegyzék 7. pontjának első francia bekezdése. Tekintettel arra, hogy az ujjlenyomatot levévő tagállam ezt követően a „Dublin III” rendelet 13. cikkének (1) bekezdése alapján bármely jövőbeni nemzetközi védelem iránti kérelem elbírálásáért felelőssé válik, ez a körülmény valójában az Eurodac-rendelet szigorú alkalmazásától visszatartathat.

171. A „Dublin III” rendeletet ugyanakkor nem olyan eszközként alkották meg, amely tömeges emberáradat esetén foglalkozik a nemzetközi védelemért felelős tagállam meghatározásával.<sup>161</sup> A tényállás megvalósulásának időszakában fennálló körülmények olyan hézagba tartoznak, amelyre a Szerződésekben vagy a másodlagos jogi szabályozásban nincs pontos jogi rendelkezés.

172. Értelmezhető-e a meglévő rendelkezések az említett körülményekre kiterjedő módon?

173. A Genfi Egyezmény nem tartalmaz a nemzetközi védelem iránti kérelmek megvizsgálásáért felelős állam meghatározásának rendszerére vonatkozó modellt.<sup>162</sup> E jogi aktus (az uniós vívmányokkal ellentétben) a nemzetközi jog különálló rendszerén alapul. Egyetértek ugyanakkor az olasz kormányval abban, hogy az EUMSZ 78. cikk (1) bekezdésére tekintettel a „Dublin III” rendelet 13. cikke (1) bekezdésének értelmezése során helyénvaló kiinduló pontként a Genfi Egyezmény 31. és 33. cikkére hivatkozni. Ezért azok az államok, amelyek megengedték a kérelmezőknek, hogy átutazzanak területükön, ezzel a Genfi Egyezményen alapuló kötelezettségeikkel összhangban jártak el.

174. A Charta 18. cikkében rögzített menedékjogot és a 4. cikkben foglalt, a kínzás és az embertelen és megalázó bánásmód tilalmát is figyelembe kell venni.<sup>163</sup> Az utóbbi különösen releváns a nemzetközi védelmet kérő harmadik országbeli állampolgárok visszatérésének kérdését illetően olyan feltételek esetén, amelyek megkerülnék a 4. cikket, vagy arra kényszerítenék e személyeket, hogy megalázó körülmények között az államhatárokon várakozzanak.<sup>164</sup>

175. Az igazán nehéz kérdés az, hogy hol kell az egyensúlyt megteremteni.

176. Egyfelől egyértelműnek tűnik, hogy az A. S. és a Jafari családok helyzetében lévő harmadik országbeli állampolgárok valószínűleg nem teljesítik az 5. cikk (1) bekezdésében foglalt követelményeket. Ennélfogva e személyek nem tekinthetők az Európai Unió külső határát „szabályosan” átlépőknek. Másfelől az is ugyanilyen egyértelmű, hogy a tényállás megvalósulásának időszakában az uniós tranzittagállamok hatóságai nemcsak *eltűrték* a tömeges határátlépéseket, ezzel *hallgatólagosan engedélyezve azokat; aktívan elősegítették* a területükre történő beutazást és azon való átutazást is. „Szabálytalannak” minősül-e az ilyen határátlépés a szó általános értelmében? Biztosan nem. Hogyan kell azonban meghatározni e kifejezést; és az valóban helyesen jellemezi-e azt, ami történt?

<sup>161</sup>

A „Dublin III” rendelet jogalapját az EUMSZ 78. cikk (2) bekezdésének e) pontja képezi. Megjegyzem, hogy a 78. cikk (2) bekezdésének c) pontja a lakóhelyüket elhagyni kényszerült személyek tömeges beáramlása esetén az e személyek ideiglenes védelmére vonatkozó közös rendszerrel foglalkozik: lásd a 2001/55/EK irányelvet. Mivel ezt az irányelvet a 2009. évi Lisszaboni Szerződés előtt fogadták el, az említett jogi aktus preambulumban hivatkozott számozás az EK 63. cikk a) és b) pontjára vonatkozik.

<sup>162</sup>

Az UNHCR szerint „a dublini rendelet jelenti az egyetlen regionális jogi eszközt a menedékkérőkkel kapcsolatos felelősség-megosztás biztosítására, és fontos eszköz a menedékkérők számára az EU-n belüli családdegyesítés szempontjából.” Az UNHCR megjegyzései az egy harmadik országbeli állampolgár vagy egy hontalan személy által a tagállamok egyikében benyújtott nemzetközi védelem iránti kérelem megvizsgálásáért felelős tagállam meghatározására vonatkozó feltételek és eljárási szabályok megállapításáról szóló európai parlamenti és tanácsi rendeletre irányuló javaslatra (COM(2016) 270) vonatkozóan, 6. o.

<sup>163</sup>

Az EJEE 3. cikke a megfelelő jog.

<sup>164</sup>

2011. december 21-i N. S. és társai ítélet, C-411/10 és C-493/10, EU:C:2011:865, 94. pont.



177. A „Dublin III” rendelet 13. cikkének (1) bekezdése a nemzetközi védelem iránti kérelmek megvizsgálásáért felelős tagállam meghatározására a legszélesebb körben használt, III. fejezetben megállapított feltétel.<sup>165</sup> Az említett rendelkezés célja a tagállamok arra való bátorítása, hogy legyenek körültekintőek a külső uniós határ sértetlenségének biztosítása során. A rendelkezésnek az is célja, hogy visszatartsa a kérelmezőket a másodlagos mozgásoktól és a „forum shoppingtól” is.<sup>166</sup>

178. Lépünk vissza egy pillanatra, és a jelen két ügyre való visszatérés előtt először vizsgáljuk meg a „Dublin III” rendelet szerinti „rendes” helyzetet.

179. Rendes körülmények között a „Dublin III” rendelet 13. cikkének (1) bekezdését kell alkalmazni olyan személyre, aki trükközéssel vagy tiltott módon anélkül utazott be valamely tagállam területére, hogy e beutazását az illetékes hatóságok (eljárási és érdemi szempontból) jóváhagyták volna. E személy beutazása és ezt követő tartózkodása egyértelműen „szabálytalan”. Létezik egy sor olyan szabály, amelyeket be kellett volna tartani, azonban ez nem történt meg. A szóban forgó tagállam nem engedélyezte a beutazást, ugyanakkor nem előzte meg annak bekövetkezését. Talán ha a tagállam az Unió külső határának megvédését illetően éberebb lett volna, az adott személy nem tudott volna belégni.

180. Ilyen körülmények között teljes mértékben érthető annak logikája, hogy a szóban forgó személy nemzetközi védelem iránti későbbi kérelmének elbírálásáért miért e tagállam felelős a „Dublin III” rendelet 13. cikkének (1) bekezdése alapján.

181. Most térünk vissza a 2015 szeptembere és 2016 márciusa közötti időszakban bekövetkezett humanitárius válságra.

182. Elkeseredett emberek áradatáról van szó – a szíriai háború elől menekülők elnyelik az Irakot vagy Afganisztánt elhagyók számát. Százával, ezrével érkeznek a horvát határállomásra.<sup>167</sup> Kevés vagyonuk vagy semmijük sincs. Ha kint tartják őket, valahogy rögtönzött táborokat hoznak létre az élelmezésük, elszállásolásuk és gondozásuk céljából az UNHCR-hez, a Vöröskereszthez és a Médecins Sans Frontières-hez hasonló szervek által nyújtott nemzetközi segítséggel, ahogyan és amint megkapják azt. Az Európai Unió küszöbén humanitárius válság fog dúlni. Nyilvánvalóan fennáll annak kockázata, hogy a szomszédos balkáni államok destabilizálódnak, és ezáltal veszélyeztetik a térségben a békét és a biztonságot. A tél közeledik.

<sup>165</sup>

A Bizottság Migrációügyi és Uniós Belügyi Főigazgatósága által közzétett „*The Reform of the Dublin System*”.

<sup>166</sup>

A beutazási feltételekre vonatkozó, III. fejezetben megállapított feltételek, különösen a „Dublin III” rendelet jelenlegi 13. cikkének (1) bekezdése az SMVE-ben (különösen a korábbi 30. cikk e) pontjában) szereplőkkel azonos alapelvekből fejlődtek ki, mégpedig abból az elgondolásból, hogy egy olyan térségben, amelyen belül a személyek szabad mozgását a Szerződés garantálja, mindegyik tagállam felelős az összes többi tagállammal szemben a harmadik országbeli állampolgárok beutazásával és tartózkodásával kapcsolatos eljárásáért, és annak következményeit a szolidaritás és tisztességes együttműködés szellemében köteles viselni. Lásd a „Dublin II” rendelettel kapcsolatban a COM(2001) 447 bizottsági javaslatához fűzött indokolást; lásd még: a COM(2008) 820 bizottsági javaslatához fűzött indokolást. A dublini jogi aktusok eredetének jelentőségével kapcsolatban lásd továbbá a fenti 129. pontot.

<sup>167</sup>

Az áradat olyan embereket is magában foglalt, akik nem ezen államok állampolgárai, valamint akik nem üldöztetés miatt kényszerültek vándorolni; lásd különösen a fenti 4. lábjegyzetet és 7. pontot.

183. Választás helyett a földrajz határozza meg azt, hogy mely uniós tagállamok a leginkább érintettek. Az összes uniós tagállamhoz hasonlóan ezeket a tagállamokat a Genfi Egyezményen alapuló nemzetközi kötelezettségek terhelik. E tagállamoknak humanitárius okokból egyértelműen be kell engedniük területükre ezeket a szenvedő embertársakat. Amennyiben azonban e tagállamok így tesznek, nem lesznek képesek mindenkinek megfelelő befogadási feltételeket biztosítani.<sup>168</sup> Mindenki nemzetközi védelem iránti kérelmét sem tudják gyorsan megvizsgálni, ha közigazgatásukat a feldolgozandó kérelmek nagy száma is leterheli.<sup>169</sup>

184. A Dublini Egyezmény első bevezetése óta két különböző célkitűzés között feszültség állt fenn.<sup>170</sup> Egyfelől a dublini rendszer olyan rendszert kíván létrehozni, amely a tagállamok számára a nemzetközi védelem iránti kérelem megvizsgálásáért felelős ország gyors meghatározását lehetővé tevő államközi mechanizmust biztosít. E cél megvalósítása során a tagállamok két jelenséget – a „forum shoppingot” és a másodlagos mozgásokat – kívánnak megelőzni. A Bizottság a következőket állapította meg a közelmúltban: „mindenekelőtt az összes tagállamnak kötelezettséget kell vállalnia arra, hogy felhagy a »továbbáramoltatás« politikájával azon menedékkérők tekintetében, akik érdeklődést mutatnak menedékkérelmük máshol történő benyújtása iránt. Az Unióba érkezőknek tisztában kell lenniük azzal, hogy ha védelemre szorulnak, megkapják azt, arról azonban nem dönthetnek, hogy hol”.<sup>171</sup> Másfelől ez a megközelítés ellentétes a számos civil társadalmi szervezet és az UNHCR által támogatott céllal, amely azon alapul, hogy a felelősséget a nemzetközi védelem iránti kérelem benyújtásának helyére kell telepíteni. Az utóbbi soha nem fejlődött tovább, mivel az ehhez szükséges politikai akarat egyelőre még nem alakult ki.<sup>172</sup>

185. Semmi nem utal arra, hogy A. S. vagy a Jafari családok számos tagállamban több kérelmet kívánnak előterjeszteni.<sup>173</sup> Ehhez hasonlóan a másodlagos mozgásokkal kapcsolatos aggodalmak sem indokoltak e két esetben. A. S. és a Jafari családok Európai Unióba történő beutazását dokumentálták. Utazásaik a jogszabály által előírányzott módon nem voltak jogellenesek.<sup>174</sup>

186. Nyilvánvaló, hogy a jelen ügyekben történt határátlépések nem voltak „szabályosak”. Nem fogadom el ugyanakkor azt, hogy e határátlépéseket a „Dublin III” rendelet 13. cikke (1) bekezdésének értelmében „szabálytalanak” kell minősíteni, minek következtében a nemzetközi védelem iránti későbbi kérelem elbírálásáért az a tagállam válik felelőssé, amelynek határát „szabálytalanul” lépték át.

<sup>168</sup>

A befogadási irányelvvel összhangban a tagállamoknak meg kell felelniük a nemzetközi védelmet kérelmezők befogadására vonatkozó bizonyos olyan előírásoknak, amelyek az Európai Unió teljes területén méltó életszínvonalat és összehasonlítható megélhetési feltételeket biztosítanak. Ennek során a tagállamokat a Genfi Egyezményhez és az EJEE-hez hasonló nemzetközi jogi eszközökön alapuló kötelezettségek terhelik.

<sup>169</sup>

Lásd a lenti 209. lábjegyzetet.

<sup>170</sup>

2011. december 21-i N. S. és társai ítélet, C-411/10 és C-493/10, EU:C:2011:865, 86. pont; jelenleg a „Dublin III” rendelet 3. cikkének (2) bekezdéseként kodifikálva.

<sup>171</sup>

A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak az európai migrációs stratégia szerinti kiemelt intézkedések végrehajtásának helyzetéről, COM(2016) 85 final.

<sup>172</sup>

COM(2008) 820 végleges.

<sup>173</sup>

Lásd a fenti 96. lábjegyzetet.

<sup>174</sup>

A. S. kijelölt határátkelőhelyen utazott be Szerbiából Horvátországba; lásd a fenti 71. pontot. A Jafari családok Szerbiából utaztak be Horvátországba bizonyos előzetes ellenőrzéseket követően, amelyek annak megállapítására irányultak, hogy valóban afganisztáni állampolgárokról van-e szó, és ezért valószínűsíthetően jogosultak a nemzetközi védelemre; lásd a fenti 86. pontot.

187. Ezen a ponton megemlítek egy további nehézséget, amely különösen Franciaország és a Bizottság által előadott érvekkel kapcsolatban merült fel. A. S. és a Jafari családok az Unió területére először harmadik országból utaztak be, amikor átlépték a görögországi határt, így Görögország az első beutazási tagállam. A „Dublin III” rendelet 13. cikke (1) bekezdésének szigorú értelmezése alapján ezért Görögország lenne a nemzetközi védelem iránti kérelmek megvizsgálásáért felelős tagállam. 2011 óta ugyanakkor elismerést nyert, hogy a nemzetközi védelmet kérelmezők nem utasíthatók ki Görögországba.<sup>175</sup>

188. Ugyanazon szárazföldi út részeként A. S. és a Jafari családok később rövid időre elhagyták az Unió területét, mielőtt a horvát határ átlépésével *újból* beléptek arra. Az utóbbi tehát a *második* olyan tagállam, amelybe harmadik országból érkeztek. A nyilvánvaló rögzítésének kockázata mellett nem minden uniós tagállam rendelkezik más tagállamokkal érintkező közös szárazföldi határokkal.<sup>176</sup> A „Dublin III” rendelet 13. cikke (1) bekezdésének szövegében semmi sem támasztja alá az olyan értelmezést, hogy az e rendelkezésen alapuló felelősség a *második* beutazási tagállamra száll át.

189. A pusztá igazság az, hogy a „Dublin III” rendelet 13. cikkének (1) bekezdését arra szánták, hogy az eseti határátlépések rendes körülményeire és az eseti kérelmekre vonatkozzon olyan esetekben, amelyekben az érintett harmadik országbeli állampolgár harmadik ország felől jogellenesen utazik be valamely uniós tagállamba. Sem ezt a rendelkezést, sem a „Dublin III” rendeletet mint egészét nem a potenciális nemzetközi védelmet kérelmezők tömeges áradata általi *engedélyezett* határátlépések helyzetének kezelésére tervezték. A rendeletnek nem célja az emberáradatokra adott válaszként a nemzetközi védelmet kérelmezőkért való felelősség Európai Unión belüli fenntartható megosztásának biztosítása. Ugyanakkor éppen ez a jelen előzetes döntéshozatalra utalások háttere.<sup>177</sup>

190. Ezért arra a következtetésre jutottam, hogy a „Dublin III” rendelet 13. cikkének (1) bekezdésében szereplő „a kérelmező [...] szabálytalanul lépte át egy tagállam határát” szavak nem vonatkoznak olyan helyzetre, amelyben – az Európai Unióban nemzetközi védelmet kérő harmadik országbeli állampolgárok tömeges bevándorlásának eredményeként – a tagállamok lehetővé teszik, hogy az érintett harmadik országbeli állampolgárok átlépjék az Európai Unió külső határát, és ezt követően más uniós tagállamokon átutazzanak abból a célból, hogy egy adott tagállamban nemzetközi védelem iránti kérelmeket nyújtsanak be.

#### **A negyedik kérdés: a Schengeni határellenőrzési kódex 5. cikke (4) bekezdésének c) pontja**

191. A kérdést előterjesztő bíróság arról kíván megbizonyosodni, hogy a „továbbáramoltatási” megközelítés azt jelenti-e, hogy az érintett harmadik országbeli állampolgároknak a Schengeni határellenőrzési kódex 5. cikke (4) bekezdésének c) pontja értelmében „engedélyezték” az Unió külső határának átlépését.

192. A „Dublin III” rendelet értelmezésének általam javasolt (a fenti 141. pontban rögzített) megközelítésére tekintettel szigorúan véve nem kell megvizsgálni a Schengeni határellenőrzési kódex ezen rendelkezését. A teljesség kedvéért mégis megvizsgálom.

<sup>175</sup>

2011. december 21-i N. S. és társai ítélet, C-411/10 és C-493/10, EU:C:2011:865, 94. pont; lásd továbbá a lenti 232–243. pontot.

<sup>176</sup>

Lásd a fenti 1. és 2. pontot.

<sup>177</sup>

Lásd továbbá: a „Dublin IV” rendeletre – egy harmadik országbeli állampolgár vagy egy hontalan személy által a tagállamok egyikében benyújtott nemzetközi védelem iránti kérelem megvizsgálásáért felelős tagállam meghatározására vonatkozó feltételek és eljárási szabályok megállapításáról szóló európai parlamenti és tanácsi rendeletre irányuló bizottsági javaslatához (COM(2016) 270 final, 2016. május 4.) fűzött indokolás.

193. A. S. és a Jafari családok eredetileg Görögországban lépték át az Unió külső határát. Ezt követően a külső határon egy harmadik országba, Macedónia Volt Jugoszláv Köztársaságba léptek át. Végül átlépték az Unió külső határát abból a célból, hogy Szerbiából Horvátországba utazzanak be. Első látásra úgy tűnik, hogy a Schengeni határellenőrzési kódex hatálya alá tartoznak.<sup>178</sup>

194. A Schengeni határellenőrzési kódex 5. cikkének (1) bekezdése rögzíti a „rövid távú tartózkodás” esetére a harmadik országok állampolgáira vonatkozó beutazási feltételeket.<sup>179</sup> A harmadik országbeli állampolgárnak (a jelen ügyekben Afganisztán vagy Szíria állampolgárának) a következő feltételeket kell teljesítenie: i. érvényes úti okmánnyal kell rendelkeznie;<sup>180</sup> ii. érvényes vízummal kell rendelkeznie;<sup>181</sup> valamint iii. képesnek kell lennie igazolni a tervezett tartózkodás célját és körülményeit.<sup>182</sup> Az érintett harmadik országbeli állampolgár nem állhat SIS figyelmeztető jelzés hatálya alatt, és nem jelenthet veszélyt az érintett állam közrendjére, belső biztonságára, közegészségügyére vagy nemzetközi kapcsolataira.<sup>183</sup> Az 5. cikk (1) bekezdésében felsorolt feltételek kumulatív jellegűek.

195. A Schengeni határellenőrzési kódex értelmében a határellenőrzéseket annak 6. és 7. cikkével összhangban kell lefolytatni. A kódex rendkívüli és előre nem látott körülmények esetén ezen ellenőrzések megkönnyítésére vonatkozó rendelkezést tartalmaz.<sup>184</sup> A harmadik országbeli állampolgárok úti okmányait azonban a 10. cikk értelmében belépéskor és kilépéskor is rendszeresen bélyegezni kell. A Schengeni határellenőrzési kódex 12. cikkének (1) bekezdésében meghatározott határőrízet fő célja a jogellenes határátlépések megakadályozása, a határokon átnyúló bűnözés elleni küzdelem, valamint a határt „illegálisan [helyesen: jogellenesen]” átlépő személyek elleni intézkedések meghozatala.<sup>185</sup> Az 5. cikk (1) bekezdésében foglalt valamennyi feltételt nem teljesítő harmadik országbeli állampolgár beutazását meg kell tagadni, hacsak az 5. cikk (4) bekezdésében szereplő kivételek egyike nem áll fenn.

196. Az 5. cikk (4) bekezdése c) pontjának első mondata lehetővé teszi, hogy a tagállamok többek között humanitárius okból vagy nemzetközi kötelezettségek következtében engedélyezzék a beutazást.

197. Franciaország és a Bizottság azon az állásponton vannak, hogy a Schengeni határellenőrzési kódex 5. cikke (4) bekezdésének c) pontja a jelen két ügyre nem alkalmazandó. Azzal érvelnek, hogy a tagállamoknak minden egyes esetben külön vizsgálatot kell folytatniuk annak megállapítása érdekében, hogy az adott rendelkezés alkalmazandó-e. Ilyen vizsgálatra az A. S. ügyben és a Jafari ügyben sem került sor. Ezért Franciaország és a Bizottság arra következtetnek, hogy az 5. cikk (4) bekezdésének c) pontjára nem lehet hivatkozni.

198. Ezzel nem értek egyet.

<sup>178</sup>

A Schengeni határellenőrzési kódex 3. cikke.

<sup>179</sup>

Vagyis valamely 180 napos időszakon belül 90 napot meg nem haladó időszakra történő beutazás (lásd a Vízumkódexet). A Schengeni határellenőrzési kódex nem tartalmaz a hosszú távú tartózkodásra vonatkozó szabályokat.

<sup>180</sup>

Lásd továbbá a Schengeni határellenőrzési kódex 5. cikke (1) bekezdésének a) pontját.

<sup>181</sup>

Lásd továbbá a Schengeni határellenőrzési kódex 5. cikke (1) bekezdésének b) pontját.

<sup>182</sup>

Lásd továbbá a Schengeni határellenőrzési kódex 5. cikke (1) bekezdésének c) pontját.

<sup>183</sup>

Lásd a Schengeni határellenőrzési kódex 5. cikke (1) bekezdésének d), illetve e) pontját.

<sup>184</sup>

Lásd a fenti 54. pontot.

<sup>185</sup>

A határt „jogellenesen” átlépő és az érintett tagállam területén tartózkodásra nem jogosult személyeket el kell fogni, és ellenük a visszatérési iránymutatás alapuló kiutasítási eljárást kell indítani.

199. Először is az 5. cikk (4) bekezdésének c) pontjában szereplő eltérésben használt megfogalmazás hasonló az SMVE 5. cikkének (2) bekezdésében alkalmazott megfogalmazáshoz. E rendelkezés második albekezdése a következő kiegészítő megfogalmazást tartalmazza: „[e]zek a szabályok nem érintik a menedékjogra vonatkozó külön rendelkezések [...] alkalmazását”.

200. A jogalkotási előzmények azt mutatják, hogy a Schengeni határellenőrzési kódexre vonatkozó bizottsági javaslatban foglalt indokolás szerint a javasolt rendelet nagymértékben átveszi az SMVE 1. fejezetének 3–8. cikkét.<sup>186</sup> Az SMVE 5. cikke (2) bekezdésének szövegét a bizottsági javaslat 5. cikkének (6) bekezdése és 11. cikkének (1) bekezdése rögzítette. Az Európai Parlament a szabályok egyértelművé tétele érdekében bevezette a jelenleg az 5. cikk (4) bekezdésének c) pontjában szereplő eltérést.<sup>187</sup>

201. A „menedékjogra vonatkozó külön rendelkezésekre” történő konkrét hivatkozás hiányát nem értelmezem úgy, hogy az eltérés nem alkalmazható a 2015 szeptembere és 2016 márciusa közöttihez hasonló körülmények között. Előfordulhat, hogy a jogalkotó a 3. cikk a) pontjával összefüggésben és (7) preambulumbekendésre figyelemmel értelmezett 5. cikk (4) bekezdése c) pontjának szövegét kellően egyértelműnek tekintette, anélkül hogy további szavakkal egészítette volna ki.

202. Másodsor, a „humanitárius ok” kifejezést a Schengeni határellenőrzési kódex nem határozza meg. Mengozzi főtanácsnok nemrégiben kifejtette azon álláspontját, hogy a kifejezés az uniós jog önálló fogalma.<sup>188</sup> Egyetértek a főtanácsnokkal. Egy tág kifejezésről van szó, amely magában foglalja az üldözés elől menekülő és a visszaküldés tilalma elvének hatálya alá tartozó személyek helyzetét. Ezenfelül az ezen 5. cikk (4) bekezdésének c) pontjában foglalt kifejezés értelmezésének figyelembe kell vennie a 3a. cikkben szereplő kötelezettséget: azaz hogy a tagállamoknak a releváns uniós jog, beleértve a Chartát, a Genfi Egyezmény és az alapvető jogok teljes körű tiszteletben tartásával kell eljárniuk.

203. Ennél fogva úgy tűnik számomra, hogy A. S., illetve a Jafari családok helyzete a Schengeni határellenőrzési kódex 5. cikke (4) bekezdése c) pontja első mondatának hatálya alá tartozik.

204. Semmi nem utal arra, hogy bármelyik ügyben eseti vizsgálatot végeztek volna. Igen valószínűnek tűnik, hogy ilyen vizsgálat nem történt. Alkalmazandó-e ennek ellenére az említett rendelkezés?

205. Úgy vélem, igen.

206. Igaz, hogy a Schengeni határellenőrzési kódex 5. cikke (4) bekezdése c) pontjának második mondata szerint eseti vizsgálatot kell folytatni annak megállapítása érdekében, hogy az érintett személy SIS figyelmeztető jelzés hatálya alatt áll-e. A szöveg azonban nem rögzíti, hogy a szóban forgó rendelkezés első mondata kizárólag akkor alkalmazható, ha a második mondatban foglalt feltétel már teljesült. Az 5. cikk (4) bekezdése c) pontjának két része tagadhatatlanul kapcsolódik egymáshoz, az első azonban a másodiktól függetlenül értelmezhető.

<sup>186</sup>

A személyek határátlépésére irányadó szabályok közösségi kódexének létrehozásáról szóló tanácsi rendeletre irányuló 2004. május 26-i javaslat, COM(2004) 391 végleges, 8. o.

<sup>187</sup>

Az Európai Parlament által bevezetett módosítást szükségesnek tartották „az alapvető rendelkezésektől való eltéréshez érvényes indokként humanitárius aggályok vagy válsághelyzetek” figyelembevételére érdekében; lásd: a személyek határátlépésére irányadó szabályok közösségi kódexének létrehozásáról szóló európai parlamenti és tanácsi rendeletre irányuló javaslatra vonatkozó európai parlamenti jelentés, A6–0188/2005 végleges, 71. és 74. o.

<sup>188</sup>

A Vízumkódex 25. cikkével kapcsolatban az *X és X ügyre vonatkozó indítvány*, C-638/16 PPU, EU:C:2017:93, 130. pont.

207. Ennélfogva arra az álláspontra helyezkedem, hogy még ha a „Dublin III” rendelet 13. cikkének (1) bekezdésében foglalt feltételt a Schengeni határellenőrzési kódexszel összefüggésben kell is értelmezni, valamely határmenti tagállam a tényállás megvalósulásának időszakában fennálló körülmények esetén külső határa harmadik országbeli állampolgár általi átlépésének eseti vizsgálat lefolytatása nélküli engedélyezése céljából határozhat úgy, hogy a kódex 5. cikke (4) bekezdésének c) pontjában foglalt eltérést veszi alapul. Míg az ilyen tagállamnak lehetőség szerint törekednie kell arra is, hogy megfeleljen az említett rendelkezés második mondatának, addig az 5. cikk (4) bekezdése c) pontja első mondatának alkalmazása nem függ e megfeleléstől.

208. Amennyiben valamely tagállam engedélyezi a harmadik országbeli állampolgár számára, hogy az 5. cikk (4) bekezdésének c) pontja alapján beutazzon a területére, az érintett személy olyasvalaki, aki elméletileg nem teljesíti a Schengeni határellenőrzési kódex 5. cikkének (1) bekezdésében rögzített beutazási feltételeket. Annyiban, amennyiben ezek a beutazási feltételek nem teljesülnek, a külső határnak az érintett harmadik országbeli állampolgár általi átlépése formai értelemben biztosan szabálytalan. E személy beutazása ugyanakkor *gyakorlatilag engedélyezett*, és ezen engedély jogalapját az 5. cikke (4) bekezdésének c) pontjában foglalt eltérés képezi.

209. Ez az engedély a „Dublin III” rendelet 13. cikke (1) bekezdésének alkalmazásában nem hagyható figyelmen kívül.

210. Ezért másodlagosan arra következtetek, hogy amennyiben valamely tagállam engedélyezi a harmadik országbeli állampolgár számára, hogy a Schengeni határellenőrzési kódex 5. cikke (4) bekezdésének c) pontja alapján beutazzon a területére, az érintett személy olyasvalaki, aki elméletileg nem teljesíti az e rendelet 5. cikkének (1) bekezdésében rögzített beutazási feltételeket. Annyiban, amennyiben ezek a beutazási feltételek nem teljesülnek, a külső határnak az érintett harmadik országbeli állampolgár általi átlépése formai értelemben biztosan szabálytalan. Beutazása ugyanakkor *gyakorlatilag engedélyezett*, és ezen engedély jogalapját a Schengeni határellenőrzési kódex 5. cikke (4) bekezdésének c) pontjában foglalt eltérés képezi.

#### **Az ötödik kérdés: a „Dublin III” rendelet 14. cikke**

211. A fenti 152. és 190. pontban foglalt következtetéseimből az következik, hogy véleményem szerint a „Dublin III” rendelet 12. cikkében (vízumok) és 13. cikkében (szabálytalan beutazás) szereplő, III. fejezetben megállapított feltételek nem alkalmazandók a nyugat-balkáni régióban 2015 szeptembere és 2016 márciusa között fennálló körülmények esetén.

212. A Jafari ügyben a kérelmezők azzal érvelnek, hogy a „Dublin III” rendelet 14. cikke (vízummentes beutazás) a releváns feltétel.

213. Véleményem szerint ez az álláspont nem meggyőző.

214. Először is az 539/2001 rendelet rögzíti azokat a szabályokat, amelyek felsorolják azon harmadik országokat, amelyek állampolgárai az Unió külső határainak átlépésekor vízumkötelezettség alá esnek. Amennyiben (a jelen ügyekhez hasonlóan) ezeket a szabályokat kell alkalmazni, az érintett harmadik országbeli állampolgárnak rendelkeznie *kell* a megfelelő vízummal.<sup>189</sup> A rendelet tartalmaz bizonyos mentességeket ezen általános kötelezettség alól, köztük azokat, amelyek az 539/2001 rendelet II. mellékletében felsorolt államok olyan harmadik országbeli állampolgáira vonatkoznak, akik az

<sup>189</sup>

Az 539/2001 rendelet 1. cikkének (1) bekezdése.

Európai Unió területén „rövid ideig kívánnak tartózkodni”.<sup>190</sup> Az általános szabály alól akkor is tehető kivételek, ha a rendelet 4. cikkében foglalt feltételek alkalmazandók.<sup>191</sup> Az általános szabály alóli említett kifejezett kivételektől eltekintve ugyanakkor valamely harmadik országbeli állampolgár semmilyen körülmények között nem mentesíthető a vízumkötelezettség alól.

215. Másodszor, a „Dublin III” rendelet 14. cikkének kifejezett rendelkezése hiányában úgy tűnik számomra, hogy a „[harmadik országbeli állampolgár] vízummentességet élvez” szavak nem értelmezhetők úgy, hogy valamely tagállam más vagy további jogalapokon egyoldalúan mellőzheti az 539/2001 rendelet (bizonyos harmadik országok esetében a rendelet I. mellékletével összefüggésben értelmezett) 1. cikkében rögzített általános vízumkötelezettség alkalmazását. A rendelet elvégre az EUMSZ 288. cikkel összhangban minden tagállamban közvetlenül alkalmazandó. Ezeket a szavakat inkább úgy értelmezem, hogy azok elsődlegesen az 539/2001 rendeletben *nem* szabályozott, a hosszú távú tartózkodásra jogosító vízumhoz hasonló vízumkötelezettségekre vonatkoznak.

216. Harmadszor, a Jafari családok afgán állampolgárokként az Európai Unióba történő beutazásuk céljából vízumkötelezettség alá estek.<sup>192</sup> Ez a követelmény az 539/2001 rendelet I. mellékletében felsorolt országok tekintetében a harmadik országbeli állampolgárra és az érintett tagállamra nézve is kötelező. Látszólag egyetértés van abban, hogy a Jafari családokra nem vonatkoznak az említett rendelet 1. cikkének (2) bekezdésében vagy 4. cikkében szereplő kivételek.<sup>193</sup>

217. A „Dublin III” rendelet 14. cikkének alternatív értelmezése szerint a tagállam valamely konkrét egyedi esetben eltekinthet a vízumkötelezettségtől azzal, hogy ezen eljárásával felelősséget vállal az adott személy nemzetközi védelem iránti kérelmének elbírálásáért. Ilyen mentesítéshez azonban véleményem szerint egyedi értékelésre lenne szükség. Ilyen értékelés elvégzéséről nem készült feljegyzés. A körülmények valójában ennek ellenkezőjét mutatják, jelesül azt, hogy a tagállami belső határoknak az Afganisztánból, Irakból és Szíriából érkező harmadik országbeli állampolgárok általi – eseti vizsgálat nélküli – átlépését engedélyező politika volt érvényben.<sup>194</sup>

218. Ennélfogva elutasítom azt az állítást, hogy a Jafari családok ügyének körülményei között a harmadik országbeli állampolgárok uniós tagállamok területére történő belépésének engedélyezése a „Dublin III” rendelet 14. cikke (1) bekezdésének értelmében vett vízummentes beutazásnak minősül. Azt sem fogadom el, hogy a 14. cikk (2) bekezdése alkalmazandó Ausztria helyzetére (a nemzetközi védelem iránti kérelem benyújtásának helye szerint tagállam). Úgy tűnik számomra, hogy ugyanaz az érvelés ésszerűen vonatkozik a 14. cikk (1) bekezdésére és a 14. cikk (2) bekezdésére.

### **A „Dublin III” rendelet jelen két ügyre történő alkalmazása**

219. A „Dublin III” rendelet 8–11. és 15. cikkében foglalt családi kapcsolatokra vonatkozó feltételek A. S. és a Jafari családok körülményei szempontjából sem bírnak jelentőséggel.

<sup>190</sup>

Az 539/2001 rendelet 1. cikkének (2) bekezdése és II. melléklete. Az e mellékletben felsorolt államok listáján szerepel például Albánia, Andorra, Brazília, Kanada, Izrael és Japán.

<sup>191</sup>

Lásd a fenti 59. pontot.

<sup>192</sup>

Lásd az 539/2001 rendelet fenti 59. pontban említett 1. cikkét és I. mellékletét.

<sup>193</sup>

A. S. nem hivatkozik a „Dublin III” rendelet 14. cikkére. A rend kedvéért ugyanakkor megjegyzem, hogy A. S. ügyében ugyanez volna a helyzet, mivel szíriai állampolgárként az Európai Unióba történő beutazáshoz neki is vízummal kell rendelkeznie; lásd: a 539/2001 rendelet I. melléklete, és lásd a fenti 194. pontot is.

<sup>194</sup>

Lásd a fenti 16. pontot.

220. Arra az álláspontra jutottam, hogy a III. fejezetben megállapított feltételek egyike sem vonatkozik erre a két ügyre a nyugat-balkáni régióban 2015 szeptembere és 2016 márciusa között fennállt körülmények között. Azok a feltételek nem értelmezhetők és alkalmazhatók olyan módon, amely megvalósítja a „Dublin III” rendelet (5) preambulumbekzdésében rögzített célkitűzést, mégpedig létrehozni egy olyan „módszer[t, amelynek] mind a tagállamok, mind az érintett személyek vonatkozásában tárgyilagos és méltányos szempontokon kell alapulnia. Lehetővé kell tennie különösen a felelős tagállam gyors meghatározását, hogy a nemzetközi védelem megadására vonatkozó eljáráshoz való hatékony hozzáférés biztosított legyen, és a nemzetközi védelem iránti kérelmekkel kapcsolatos gyors döntéshozatal ne kerüljön veszélybe”.

221. A III. fejezetben nincs olyan feltétel, amely konkrétan foglalkozna azzal a helyzettel, amelyben egy vagy több tagállam harmadik országbeli állampolgárok hirtelen tömeges áradatával kerül szembe. Valószínűtlennek tűnik, hogy a jogalkotó – az új rendeletnek a „Dublin II” rendelet frissítése céljából történő elfogadásával és az utóbbinak a felelős tagállam (minden egyes nemzetközi védelem iránti kérelem egyesével történő vizsgálatán alapuló) kijelölésére vonatkozó megközelítésének fenntartásával – bármikor is előre láthatta volna egy ilyen helyzet bekövetkezését.

222. Igaz, hogy az EUMSZ 78. cikk (3) bekezdése jogalapot biztosít az ilyen vészhelyzet kezelését szolgáló uniós közös fellépésre. Az is igaz, hogy történtek bizonyos kezdeményezések, köztük a harmadik országbeli állampolgárok Görögországból és Olaszországból történő áthelyezése céljából elfogadott intézkedések.<sup>195</sup> Kevésbé hivatalos kezdeményezések is történtek, köztük a Bizottság meghívására Brüsszelben 2015. október 25-én megtartott, a „nyugat-balkáni migrációs útvonalról” szóló találkozó, amelynek eredményeként az érintett államok közötti együttműködés és egyeztetés javítását célzó nyilatkozatot adtak ki.<sup>196</sup> A Bizottságot kérték, hogy kísérelje figyelemmel a nyilatkozat végrehajtását.

223. Kulcsfontosságú, hogy a nyugat-balkáni régióra vonatkozó megoldással kapcsolatban nem született politikai konszenzus.<sup>197</sup>

224. Németország liberális álláspontját a sajtóban a szalagcímek úgy írták le, hogy „Németország felfüggeszti a Dublini Egyezményt a szíriai menekültek vonatkozásában”,<sup>198</sup> és a „Dublin III” rendeletet „megszegetté” mellőzte. A nemzetközi védelmet kérő szíriaiak korlátozás nélküli beengedésének eredeti németországi politikájáról (lásd a fenti 12. pontot) úgy számoltak be, hogy „Németország felhagyott [Dublin] alkalmazásával”.<sup>199</sup> Nem Németország volt azonban az egyetlen tagállam, amely a tényállás megvalósulásának időszakában kezdeményezéseket tett. Más tagállamok meglehetősen eltérő megközelítést alkalmaztak.<sup>200</sup>

<sup>195</sup>

Lásd a fenti 10. és 11. pontot.

<sup>196</sup>

A találkozón Albániát, Ausztriát, Bulgáriát, Horvátországot, Macedónia Volt Jugoszláv Köztársaságot, Németországot, Görögországot, Magyarországot, Romániát, Szerbiát és Szlovéniát képviselő vezetők vettek részt. A nyilatkozat formája „egy pragmatikus és operatív intézkedéseket tartalmazó tizenhét pontos [cselekvési terv], amellyel biztosítható, hogy az esőben és hidegben ne maradjanak magukra az emberek”. A nyilatkozatot az IP/15/5904 sajtóközleményként tették közzé.

<sup>197</sup>

Bizonyos, az EUMSZ 80. cikk értelmében vett szolidaritási aktusoknak minősülő intézkedéseket vezettek be, jelesen a 2015/1523 és 2015/1601 tanácsi határozatokat. A „Dublin III” rendelet 33. cikkét ugyanakkor nem alkalmazták.

<sup>198</sup>

A 2015. augusztus 26-i Der Tagespiegel (Andrea Dernbach).

<sup>199</sup>

A 2016. január 20-i Financial Times. E következtetés helytállóságát illetően lásd a fenti 25. lábjegyzetben szereplő megjegyzésemet.

<sup>200</sup>

Lásd a fenti 13–17. pontot.



225. A tagállamok ezért néha egyoldalúan, néha pedig kétoldalúan, továbbá néha – harmadik államokkal együtt vagy azok nélkül – csoportokban jártak el. A különböző megállapodások uniós jogi kereten belüli pontos jogi státusza nem teljesen egyértelmű, noha az EUMSZ V. címében foglalt, a szabadság, biztonság és a jog érvényesülésén alapuló térségre irányadó rendelkezések teret hagynak némi rugalmasságnak.

226. Mindenesetre tény, hogy a „Dublin III” rendeletbe nem iktattak be egyedi feltételt a tényállás megvalósulásának időszakában a nyugat-balkáni régióban uralkodó helyzet kezelése céljából. A vákuum kitöltése érdekében más jogi aktusra sem tettek javaslatot, és nem is fogadtak el ilyet.

227. E keretek között kéri most a Bíróságot arra, hogy a „Dublin III” rendelet egységes értelmezését adja.

228. Egyfelől (és a fent részletezett álláspontokkal ellentétben) Franciaország és a Bizottság azzal érvelnek, hogy a Schengeni határellenőrzési kódex 5. cikke (4) bekezdésének c) pontja nem alkalmazandó, és hogy a III. fejezet 13. cikkének (1) bekezdésében foglalt feltétel releváns, és azt szigorúan kell alkalmazni. Ebből az észrevételből az következik, hogy az Unió külső határát átlépő harmadik országbeli állampolgároknak abban a határmenti tagállamban kell nemzetközi védelem iránti kérelmet benyújtaniuk, amelybe először „szabálytalanul” érkeztek.

229. Másfelől, amennyiben a „továbbáramoltatási” politika azt jelenti, hogy a harmadik országbeli állampolgárok nemzetközi védelem iránti kérelmüknek a választásuk szerinti további tagállamban történő benyújtása érdekében áthaladásra jogosultak egy vagy több tagállamban, esetlegesen összeegyeztethetetlen-e ez a körülmény a Dublin III” rendeletnek a másodlagos mozgások és a „forum shopping” megelőzésére vonatkozó céljaival?

230. Ez megint csak a két, egymásnak ellentmondó megközelítés közötti egyensúly megteremtésének a kérdése.<sup>201</sup>

231. A Franciaország és a Bizottság által előadott szigorú értelmezéssel kapcsolatos legfőbb nehézség az, hogy nem veszi reálisan figyelembe a tényállás megvalósulásának időszakában a nyugat-balkáni régióban uralkodó körülményeket, és figyelmen kívül hagyja a határátlépésekkel kapcsolatos tényállási elemeket. A határmenti tagállamokat – különösen Horvátországot és Szlovéniát (amely harmadik országgal nem határos, azonban az első schengeni állam)<sup>202</sup> – a földrajzi elhelyezkedésüknél fogva leterhelte volna az általuk befogadandó kérelmezők száma és az ehhez kapcsolódóan általuk feldolgozandó nemzetközi védelem iránti kérelmek száma. 2015. szeptember 16. és 2016. március 5. között összesen 685 068 ember utazott be Horvátországba. Naponta átlagosan hozzávetőlegesen 5500 harmadik országbeli állampolgár érkezett, míg 2015. szeptember 17-én ez a szám 11 000-re szökkent fel.<sup>203</sup>

201

A „Dublin III” rendelet 13. cikke (1) bekezdésének értékelésével kapcsolatban lásd a fenti 175. pontot.

202

Lásd a fenti 54. lábjegyzetet.

203

„At the Gate of Europe”, Senado Šelo Šabić és Sonja Borić nyugat-balkáni útvonalon utazó menekültekről szóló jelentése, 11. o. A „The Balkan route reversed – the return of asylum seekers to Croatia under the Dublin System” dokumentumban hivatkozott, Eurostatból származó adatok alapján a (2016. december 15-én kelt, a Menekültek és Száműzöttek Európai Tanácsa által és a Menekültügyi Információs Adatbázisban közzétett) jelentés rögzíti, hogy a nemzetközi védelmet kérő harmadik országbeli állampolgárokra vonatkozó horvát befogadási rendszert és menekültügyi eljárást nem „méretes menedékkérői populációk” kiszolgálására alakították ki.

232. Ez az eredmény nem felel meg a meghatározás „mind a tagállamok, mind az érintett személyek vonatkozásában tárgyilagos és méltányos szempontok[ra]” alapítására irányuló céloknak.<sup>204</sup> Amennyiben a tagállam nemzeti menekültügyi rendszere túlterhelt, a tagállam nem tud hatékony hozzáférést biztosítani a nemzetközi védelem megadására vonatkozó eljárásokhoz; továbbá a nemzetközi védelem iránti kérelmek gyors feldolgozásának az eljárási irányelvben rögzített célkitűzése elkerülhetetlenül megghiúsul. Valószínű, hogy az érintett tagállam is nehéznek, ha nem egyenesen lehetetlennek fogja találni a nemzetközi védelmet kérelmezők befogadására vonatkozó szabályokat rögzítő befogadási irányelv előírásainak való megfelelést.<sup>205</sup>

233. Az N. S. és társai ítéletben<sup>206</sup> a Bíróság megállapította, hogy az eljárási irányelv vagy a befogadási irányelv megsértése nem olyan tényező, amelyet a felelős tagállam meghatározása során figyelembe kell venni, mivel annak figyelembevétele a „Dublin II” rendelet III. fejezetében megállapított feltételekhez kerülő úton egy további feltételt adna hozzá.<sup>207</sup> A Bíróság ugyanakkor ezt követően úgy ítélte meg, hogy „ha [...] komolyan attól kell tartani, hogy a felelős tagállamban a menekültügyi eljárást és a menedékkérők befogadásának feltételeit illetően rendszerszintű zavarok tapasztalhatók, amelyek az e tagállamnak átadott menedékkérőkkel szemben a Charta 4. cikke értelmében vett embertelen vagy megalázó bánásmódot is magukban foglalják, akkor a menedékkérők átadása összeegyeztethetetlen lenne [a „Dublin II” rendelettel]”.<sup>208</sup> Ez az ügy a görögországi helyzetre és a „Dublin III” rendelet elődjére vonatkozott.

234. Tényleges kockázatát látom annak, hogy amennyiben a Horvátországhoz hasonló határmenti tagállamokat kell felelősnek tekinteni a rendkívül nagyszámú menedékkérő beengedéséért és kezeléséért, a 2015 szeptembere és 2016 márciusa között „továbbáramoltatott” harmadik országbeli állampolgárok visszatérését illetően aránytalanul nagy teherrel fognak szembenézni. A. S.-hez és a Jafari családokhoz hasonlóan e kérelmezők közül néhányan ezt követően átadás iránti megkeresés alanyaivá váltak, mely megkeresést majd az érintett határmenti tagállamnak kell feldolgoznia. Minden valószínűség szerint ezt követően e tagállamnak kell megvizsgálnia az érdemi nemzetközi védelem iránti kérelmet. Nyilvánvaló, hogy a „Dublin III” rendelet alapján visszaküldött menedékkérők számának növekedése máris további nyomás alá helyezte a horvát menekültügyi rendszert.<sup>209</sup> Teljes mértékben lehetséges, hogy Horvátország – ahogyan ez Görögország esetében már meg is történt – egyszerűen nem tud majd megbirkózni a helyzettel, ha ráadásul a korábban ezen a tagállamon átutazott kérelmezők nagy számát is köteles fogadni.

204

A „Dublin III” rendelet (5) preambulumbekzdése; lásd még az eljárási irányelv 31. cikkének (1)–(3) bekezdését.

205

A befogadási irányelv: lásd még a „Dublin III” rendelet (10)–(12) preambulumbekzdését.

206

2011. december 21-i N. S. és társai ítélet, C-411/10 és C-493/10, EU:C:2011:865.

207

2011. december 21-i N. S. és társai ítélet, C-411/10 és C-493/10, EU:C:2011:865, 84. és 85. pont.

208

2011. december 21-i N. S. és társai ítélet, C-411/10 és C-493/10, EU:C:2011:865, 86. pont. Ezt az elvet most a „Dublin III” rendelet 3. cikkének (2) bekezdése kodifikálja.

209

2015-ben összesen 943 nemzetközi védelmet kérelmezők visszavétele vagy átvétele iránti dublini megkeresés és nem több, mint 24 átadás történt (Eurostat). 2016. január 1. és november 30. között Horvátország 3793 ilyen megkeresést kapott, amelyek főként Ausztriából, Németországból és Svájcól származtak. 2015-ben a horvát menekültügyi szervnél kizárólag három tisztviselő dolgozott. Ez a létszám ötre növekedett a válság legrosszabb időszakában a dublini ügyek kezelése céljából. Lásd: a 201. lábjegyzetben hivatkozott „*The Balkan route reversed – the return of asylum seekers to Croatia under the Dublin System*”, 27. o.

235. Szlovénia a területére való belépést kérő személyek hasonló számával szembesült, és a kérelmezők befogadásával kapcsolatos igazgatási kapacitását is kapacitását meghaladóan kiterjesztette.<sup>210</sup> A szlovén kormány úgy jellemezte a helyzetet, hogy az a második világháború óta az egyik legnagyobb humanitárius kihívást jelenti számára.<sup>211</sup> Ez ugyanakkor a tagállamot olyan helyzetbe is hozhatja, amelyben nem képes teljesíteni a Charter 4. cikkén és az EJEE 3. cikkén alapuló kötelezettségeit.<sup>212</sup>

236. Nem gondolom azt, hogy a tényállás megvalósulásának időszakában a nemzetközi védelmet kérelmezőktől észszerűen el lehetett volna várni vagy meg lehetett volna követelni, hogy az elsőként átlépett tagállamban nyújtsanak be nemzetközi védelem iránti kérelmet, ahogyan azt a Bizottság a tárgyaláson látszólag sugallta. Igaz, hogy a dublini rendszert ezen előfeltétel alapján való működésre tervezték, és hogy ezen az alapon az adott kérelmező ujjlenyomatait leveszik, és felviszik az Eurodac-rendszerbe. Ezek egyike sem tükrözi ugyanakkor a 2015 szeptembere és 2016 márciusa közötti tényleges helyzetet, amelyben az illetékes hatóságoknak az emberek tömeges beáramlását kellett kezelniük. Hozzáteszem, hogy a jelenlegi szabályok alapján az emberek nem kényszeríthetők ujjlenyomataik levételére (véltetően azért, mert a „Dublin III” rendelet és az Eurodac-rendelet is tiszteletben tartja az alapvető jogokat, és az ilyen gyakorlat ellentétes lenne ezzel a céllal), noha valószínűsíthetően ez lett volna az egyetlen mód annak biztosítására, hogy áthaladásuk során mindenki ujjlenyomatának levételére sor kerüljön.

237. Pontosán azért, mert a helyzet annyira példa nélküli volt, nem gondolom azt, hogy a másodlagos mozgásokkal és a „forum shoppinggal” kapcsolatos (jogos) aggályok azonos módon nyilvánulnak meg, mint ahogyan rendes körülmények között megnyilvánulnának. A jelen ügyek nem olyan személyekre vonatkoznak, akik jogellenes határátlépéssel kerültek az Unió területére. Az átlépés mindkét esetben engedélyezett volt. Az érintett személyek tudták szándékukat a hatóságokkal és azok nyilvántartásba vették őket.<sup>213</sup> A jelen indítványban nem foglalkozom a jogellenes másodlagos mozgásokkal. A Bíróságnak nem áll rendelkezésére olyan információ, amely arra utalna, hogy a kérelmezők „forum shoppingot” kívántak volna megvalósítani. A kérelmezők egyszerűen csak olyan tagállamokban kívántak kérelmet benyújtani, amelyek jelezték a kérelmek elfogadására és az azoknak történő hely adásra irányuló szándékukat. A helyzet nem illeszkedik a már létező mintákba. Ennélfogva ebből nem szükségszerűen következik az, hogy a másodlagos mozgásokkal és a „forum shoppinggal” kapcsolatos – a hagyományos egyéni kérelmezőre jogszerűen vonatkozó – aggályok relevánsak lennének a jelen ügyben.

238. A III. fejezetben megállapított feltételeket nem a nyugat-balkáni régióban fennálló helyzet szem előtt tartásával alakították ki.<sup>214</sup> Az e feltételek szigorú alkalmazásához való ragaszkodás ellentétes a „Dublin III” rendelet másik kinyilvánított céljával, mégpedig annak biztosításával, hogy a tagállamok nem hagyják a nemzetközi védelmet kérelmezőket országról országra vándorolni.<sup>215</sup>

239. Azt jelenti-e ez, hogy a „Dublin III” rendeletet „megszegték”?

210

„At the Gate of Europe”, Senado Šelo Šabić és Sonja Borić nyugat-balkáni útvonalon utazó menekültekről szóló jelentése, 14–16. o.

211

447 791 harmadik országbeli állampolgár utazott keresztül Szlovénián 2015 vége és 2016 eleje között, azonban csak 471-en nyújtottak be Szlovéniában nemzetközi védelem iránti kérelmet.

212

Lásd analógia útján: 2011. december 21-i N. S. és társai ítélet, C-411/10 és C-493/10, EU:C:2011:865, 88–90. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat. Lásd újabban: EJEB, 2014. november 4., *Tarakhel kontra Svájc ítélet* (EC:ECHR:2014:1104JUD 002921712). Mostanáig Horvátországgal vagy Szlovéniával kapcsolatban a menekültügyi rendszerben ilyen rendszerszintű nehézségeket nem állapítottak meg.

213

A. S.-szel kapcsolatban lásd a fenti 71. és 72. pontot. A Jafari családokkal kapcsolatban lásd a fenti 85–88. pontot.

214

Lásd a fenti 186–189. pontot.

215

Gil Mogades, S., „The discretion of States in the Dublin III system for determining responsibility for examining applications for asylum”, *International Journal of Refugee law*, 27. kötet, 3. sz., 433–456. o.

240. Nem hiszem.

241. A „Dublin III” rendelet 3. cikke bizonyos általános elveket és biztosítékokat vezet be, amelyeket a tagállamok alkalmazhatnak. Továbbra is alkalmazandó a 3. cikk (1) bekezdésében szereplő azon szabály, amely szerint a kérelmeket egyetlen tagállamnak kell megvizsgálnia. A 3. cikk (2) bekezdése szerint „amennyiben az e rendeletben felsorolt feltételek alapján egyetlen tagállam sem jelölhető ki felelősként, a nemzetközi védelem iránti kérelem megvizsgálásáért azon tagállam felelős, amelynél először nyújtották be azt.” A tagállamok úgy is határozhatnak, hogy alkalmazzák a 17. cikk (1) bekezdésében foglalt mérlegelési záradékot, amely alapján megvizsgálhatják a valamely harmadik országbeli állampolgár által benyújtott nemzetközi védelem iránti kérelmet akkor is, ha annak megvizsgálásáért a III. fejezetben megállapított feltételek szerint nem felelősek.

242. A nyugat-balkáni régióban 2015 szeptembere és 2016 márciusa között fennálló teljességgel rendkívüli körülmények tükrében a felelős tagállam a „Dublin III” rendelet e rendelkezéseinek bármelyike alapján meghatározható. Az érintett tagállam a Bíróság előtt folyamatban levő egyik ügyben sem vállalt a rendelet 17. cikkének (1) bekezdése alapján önként felelősséget. A felelős tagállamot ennél fogva a 3. cikk (2) bekezdése alapján kell kijelölni. Ezen álláspont tiszteletben tartja az uniós jogalkotó által az alapvető jogok érdekében bevezetett védelmet, és összhangban áll a (7) preambulumbekkezdésben szereplő általános céllal annyiban, amennyiben egyértelműen megállapítja a nemzetközi védelem iránti kérelmek megvizsgálásáért való felelősséget a tagállamok között.

243. Arra következtettek, hogy az alapeljárás tárgyát képező ügyek tényállása nem teszi lehetővé valamely „felelős tagállamnak” a „Dublin III” rendelet III. fejezete alapján történő kijelölését. Ebből az következik, hogy a nemzetközi védelem iránti kérelmeket annak a tagállamnak kell megvizsgálnia, amelyben e kérelmeket a rendelet 3. cikkének (2) bekezdése szerint először benyújtották.

#### *Az A. S. ügy (C-490/16)*

244. A kérdést előterjesztő bíróság a jelen előzetes döntéshozatalra utalás keretében egy további kérdést vet fel a hatékony bírói jogvédelemhez való joggal és a határidők számításával kapcsolatban.

245. Első kérdésével a kérdést előterjesztő bíróság lényegében arra kíván választ kapni, hogy A. S. a „Dublin III” rendelet 27. cikke alapján megtámadhatja-e az illetékes szlovén hatóságok azon határozatát, amellyel azt kéri Horvátországtól, hogy e rendelet 13. cikkének (1) bekezdése alapján vállalja a felelősséget A. S. menedékkérő iránti kérelmének megvizsgálásáért.

246. A Bíróság Ghezelbash ítéletére<sup>216</sup> figyelemmel e kérdésre egyértelműen igenlő választ kell adni. Az említett ítéletben a Bíróság megállapította, hogy „a [„Dublin III” rendelet] 27. cikkének az e rendelet (19) preambulumbekkezdésével összefüggésben értelmezett (1) bekezdését úgy kell értelmezni, hogy olyan helyzetben, mint amely az alapügyben szerepel, a menedékkérő hivatkozhat az őt érintő, átadásra vonatkozó határozattal szembeni jogorvoslat keretében az említett rendelet III. fejezetében előírt valamely felelősségi feltétel téves alkalmazására [...]”.<sup>217</sup>

247. Arra következtettek tehát, hogy amennyiben a nemzetközi védelmet kérelmező megtámadja az átadásra vonatkozó határozatot azon az alapon, hogy a 13. cikk (1) bekezdésében foglalt feltételt helytelenül alkalmazták, a „Dublin III” rendelet 27. cikkének (1) bekezdését úgy kell értelmezni, hogy e személy hivatkozhat az őt érintő, átadásra vonatkozó határozattal szembeni jogorvoslat keretében az említett rendelet III. fejezetében előírt felelősségi feltétel téves alkalmazására.

<sup>216</sup>

2016. június 7-i *Ghezelbash* ítélet, C-63/15, EU:C:2016:409.

<sup>217</sup>

2016. június 7-i *Ghezelbash* ítélet, C-63/15, EU:C:2016:409, 61. pont.

248. Ötödik kérdésével a kérdést előterjesztő bíróság arról kíván meggyőződni, hogy a „Dublin III” rendelet 13. cikke (1) bekezdésében és 29. cikkének (2) bekezdésében foglalt határidők tovább folynak-e, amennyiben a nemzetközi védelmet kérelmező a 27. cikk (1) bekezdése alapján megtámadja az átadásra vonatkozó határozatot.

249. A 13. cikk (1) bekezdése szerint azokban az esetekben, amelyekben a nemzetközi védelem iránti kérelem megvizsgálásáért felelős tagállam meghatározása azon alapul, hogy a kérelmező a határt szabálytalanul lépte át, és az említett államba harmadik országból utazott be, a kérelem megvizsgálásáért való felelősség 12 hónappal a szabálytalan határátlépést követően megszűnik.

250. Mivel A. S. az átadásra vonatkozó határozattal szemben gyakorolta jogorvoslati jogát, a 13. cikk (1) bekezdésében szereplő határidő a jogvita eldöntése előtt lejárt volna. Ez annál is inkább nyilvánvaló, mivel a Bíróság döntéshozataláig a nemzeti eljárás jelenleg fel van függesztve.

251. A megfogalmazásból számomra úgy tűnik, hogy a 13. cikk (1) bekezdésben szereplő határidő célja kizárólag annak biztosítása, hogy a külső határ harmadik országbeli állampolgár általi első átlépésének és az Unió területére történő beutazásának helye szerinti államnak történő átadást kérő tagállam (a továbbiakban: megkereső tagállam) haladéktalanul intézkedjen.<sup>218</sup> Amennyiben a megkereső állam 12 hónapon belül nem jár el, főszabály szerint a nemzetközi védelem iránti kérelem megvizsgálásáért felelős tagállammá válik. Ez a határidő nem kapcsolódik a kérelmező fellebbezési jogához. A 12 hónapos időszak ilyen értelmezése ellentétes lenne a dublini rendszer keretében a felelős tagállam gyors meghatározására vonatkozó célkitűzéssel.

252. A 29. cikk (2) bekezdése szerint azokban az esetekben, amikor a nemzetközi védelmet kérelmezőnek a megkereső tagállamból (a jelen ügyben Szlovénia) a felelős tagállamba (a jelen esetben Horvátország) történő átadására nem kerül sor az átadás iránti megkeresés elfogadásától számított hat hónapon belül, a felelős tagállam mentesül kötelezettségei alól. A 27. cikk (3) bekezdése értelmében az átadásra vonatkozó határozattal szemben előterjesztett fellebbezés vagy felülvizsgálati kérelem a kérelmező vonatkozásában felfüggesztő hatállyal bír. A rendelet ugyanakkor hallgat arról, hogy az ilyen jellegű jogorvoslat felfüggeszti-e a „Dublin III” rendelet 29. cikkének (2) bekezdésében rögzített határidőket.

253. Amennyiben az átadásra vonatkozó határozatoknak a „Dublin III” rendelet 27. cikkének (1) bekezdésén alapuló megtámadása a 27. cikk (3) bekezdésének a) és b) pontja szerinti értelemben felfüggesztő hatállyal bír, e rendelkezések kifejezett szövegével összhangban az átadásra vonatkozó határozatot fel kell függeszteni. Egyértelműnek tűnik, hogy ilyen körülmények között a 29. cikk (2) bekezdésében szereplő határidő nem folyik.

254. A helyzet kevésbé egyértelmű, amennyiben a 27. cikk (3) bekezdésének c) pontja alkalmazandó. Ilyen esetben a tagállamnak lehetővé kell tennie a kérelmező számára, hogy az átadásra vonatkozó határozat felfüggesztését kérje. A 29. cikk (2) bekezdése szerinti határidő a felfüggesztés ideje alatt nem telik. A kérelmező kérelmének sikertelensége esetén ugyanakkor a felfüggesztés megszűnik, és a hat hónapos időszak ismét tovább telik.

255. Úgy tűnik számomra, hogy a 27. és 29. cikk olyan értelmezése, hogy a hat hónapos határidő az átadásra vonatkozó határozattal szemben benyújtott jogorvoslati kérelem ellenére tovább telik, összeegyeztethetetlen lenne a rendelet céljával és rendszerével. Ez azt jelentené, hogy az átadási eljárást a jogi eljárások elhúzásával alá lehetne ásni.

<sup>218</sup>

Lásd a „Dublin III” rendelet 18. cikkét és az eljárási irányelv 31. cikkét.

256. Arra következtetek tehát, hogy a „Dublin III” rendelet 29. cikkének (2) bekezdésében rögzített hat hónapos határidő nem telik tovább, amennyiben a 27. cikk (1) bekezdésén alapuló jogorvoslati kérelem a rendelet 27. cikkének (3) bekezdése értelmében vett felfüggesztő hatállyal bír.

257. Nem egyértelmű, hogy ez pontosan milyen következményekkel jár A. S. vonatkozásában A Bíróságnak nem áll rendelkezésére arra vonatkozó információ, hogy Szlovénia hogyan hajtja végre a „Dublin III” rendelet 27. cikkének (3) bekezdését.

258. Egyetértés van ugyanakkor abban, hogy példa nélküliek voltak azok a körülmények, amelyek között A. S. az Európai Unió területére lépett. Abban is egyetértés van, hogy A. S. számára a horvát hatóságok engedélyezték a Horvátországra történő beutazást, és hogy ehhez hasonlóan a schengeni térségbe történő beutazásra A. S. jogosultságot szerzett, amikor Horvátországból a határon átlépett Szlovéniába. A tárgyaláson Szlovénia rámutatott arra, hogy az engedély a Schengeni határellenőrzési kódex 5. cikke (4) bekezdésének c) pontján alapult. Ilyen körülmények között – amint utaltam rá – úgy tűnik számomra, hogy A. S. beutazása a „Dublin III” rendelet 13. cikkének (1) bekezdése alkalmazásában nem volt „szabálytalan”. A. S.-t a külső határ átlépésekor regisztrálták, és semmi nem utal arra, hogy SIS figyelmeztető jelzés hatálya alatt állt volna. Nem lehet visszaküldeni Görögországba (az Európai Unióba történő beutazásának eredeti helye).<sup>219</sup> Ebből következik hogy a „Dublin III” rendelet 3. cikke (2) bekezdésének első albekezdése értelmében Szlovénia a nemzetközi védelem iránti kérelmének megvizsgálásáért felelős tagállam.

#### *A Jafari ügy (C-646/16)*

259. A fenti 244. pontból az következik, hogy véleményem szerint a Jafari családok nemzetközi védelem iránti kérelmeit a „Dublin III” rendelet 3. cikkének (2) bekezdése alapján az osztrák hatóságoknak kell megvizsgálniuk. Nem gondolom azt, hogy a nyugat-balkáni államok „továbbáramoltatási” politikája a „Dublin III” rendelet 12. cikke értelmében vett vízummal lenne egyenértékű. A „Dublin III” rendelet 14. cikke értelmében vett vízummentesség biztosítására sem került sor.

260. A Jafari családok harmadik országból az Európai Unióba történő beutazása ugyanakkor engedélyezett volt, ahogyan az uniós belső határok ezt követő átlépései is. Nem egyértelmű, hogy ez kifejezetten a Schengeni határellenőrzési kódex 5. cikke (4) bekezdésének c) pontjában szereplő jogalapon történt-e. Cáfolhatatlan, hogy engedélyt kaptak a beutazásra, és ebben az illetékes nemzeti hatóságok ténylegesen segítettek is őket. A nyugat-balkáni régióban 2015 szeptembere és 2016 márciusa között fennálló példa nélküli körülmények között ez elegendő ahhoz, hogy a „Dublin III” rendelet 13. cikkének (1) bekezdésében foglalt feltételt ne lehessen alkalmazni.

261. A Jafari családokat nem lehet visszaküldeni Görögországba (az Európai Unióba történő beutazásuk eredeti helye).<sup>220</sup> Ebből az következik, hogy a „Dublin III” rendelet 3. cikke (2) bekezdésének első albekezdése értelmében Ausztria a nemzetközi védelem iránti kérelmeik megvizsgálásáért felelős tagállam.

<sup>219</sup>

Lásd a fenti 187. pontot.

<sup>220</sup>

Lásd a fenti 187. pontot.

## Végkövetkeztetések

262. Valamennyi fenti megfontolásra tekintettel azt javasolom, hogy a Bíróság a következőképpen határozzon:

Mind az A. S. ügyet (C-490/16), mind a Jafari ügyet (C-646/16) illetően:

- 1) Az egy harmadik országbeli állampolgár vagy egy hontalan személy által a tagállamok egyikében benyújtott nemzetközi védelem iránti kérelem megvizsgálásáért felelős tagállam meghatározására vonatkozó feltételek és eljárási szabályok megállapításáról szóló, 2013. június 26-i 604/2013/EU európai parlamenti és tanácsi rendeletet a más uniós jogi aktusokkal – különösen a személyek határátlépésére irányadó szabályok közösségi kódexének (Schengeni határ-ellenőrzési kódex) létrehozásáról szóló, 2006. március 15-i 562/2006/EK európai parlamenti és tanács rendelettel és 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 irányelvvel – összefüggésben történő értelmezés helyett kizárólag e rendelet szövegére, szöveggörnyezetére és célkitűzéseire tekintettel kell értelmezni azzal, hogy a 604/2013 rendelet értelmezése során figyelembe kell venni e jogi aktusok rendelkezéseit annyiban, amennyiben ez az EUMSZ V. címének 2. fejezetében szereplő különböző politikák közötti koherencia biztosítása érdekében szükséges.
- 2) Olyan teljes mértékben rendkívüli körülmények esetén, amelyek között 2015 végén és 2016 elején tömegesen áramlottak be az Európai Unióba harmadik országbeli állampolgárok, és harmadik országból érkezve átlépték az Unió külső határait, az a tény, hogy bizonyos tagállamok lehetővé tették, hogy az érintett harmadik országbeli állampolgárok átlépjék az Európai Unió külső határát, és ezt követően más uniós tagállamokon keresztül utazzanak annak érdekében, hogy egy adott tagállamban nemzetközi védelem iránti kérelmet nyújtsanak be, nem egyenértékű a 604/2013 rendelet 2. cikkének m) pontja és 12. cikke értelmében vett „vízum” kiadásával.
- 3) A 604/2013 rendelet 13. cikkének (1) bekezdésében szereplő „a kérelmező [...] szabálytalanul lépte át egy tagállam határát” szavak nem vonatkoznak olyan helyzetre, amelyben – az Európai Unióban nemzetközi védelmet kérő harmadik országbeli állampolgárok tömeges bevándorlásának eredményeként – a tagállamok lehetővé teszik, hogy az érintett harmadik országbeli állampolgárok átlépjék az Európai Unió külső határát, és ezt követően más uniós tagállamokon átutazzanak abból a célból, hogy egy adott tagállamban nemzetközi védelem iránti kérelmeket nyújtsanak be.
- 4) Másodlagosan, amennyiben valamely tagállam engedélyezi a harmadik országbeli állampolgár számára, hogy a Schengeni határ-ellenőrzési kódex 5. cikke (4) bekezdésének c) pontja alapján beutazzon a területére, az érintett személy olyasvalaki, aki elméletileg nem teljesíti az e rendelet 5. cikkének (1) bekezdésében rögzített beutazási feltételeket. Annyiban, amennyiben ezek a beutazási feltételek nem teljesülnek, a külső határnak az érintett harmadik országbeli állampolgár általi átlépése formai értelemben biztosan szabálytalan. Beutazása ugyanakkor gyakorlatilag engedélyezett, és ezen engedély jogalapját a Schengeni határ-ellenőrzési kódex 5. cikke (4) bekezdésének c) pontjában foglalt eltérés képezi.
- 5) A 2015 vége és 2016 eleje közötti időszakban a Nyugat-Balkánon fennálló körülmények között a harmadik országbeli állampolgárok uniós tagállamok területére történő belépésének engedélyezése nem minősül a 604/2013 rendelet 14. cikke (1) bekezdésének értelmében vett vízummentes beutazásnak.
- 6) Az alapeljárás tárgyát képező ügyek tényállása nem teszi lehetővé valamely „felelős tagállamnak” a 604/2013 rendelet III. fejezete alapján történő kijelölését. Ebből az következik, hogy a nemzetközi védelem iránti kérelmeket annak a tagállamnak kell megvizsgálnia, amelyben e kérelmeket a rendelet 3. cikkének (2) bekezdése szerint először benyújtották.

Az A. S. ügyet (C-490/16) illetően:

- 7) Amennyiben a nemzetközi védelmet kérelmező megtámadja az átadásra vonatkozó határozatot azon az alapon, hogy a 13. cikk (1) bekezdésében foglalt feltételt helytelenül alkalmazták, a 604/2013 rendelet 27. cikkének (1) bekezdését úgy kell értelmezni, hogy e személy hivatkozhat az őt érintő, átadásra vonatkozó határozattal szembeni jogorvoslat keretében az említett rendelet III. fejezetében előírt felelősségi feltétel téves alkalmazására.
- 8) A 604/2013 rendelet 29. cikkének (2) bekezdésében rögzített hat hónapos határidő nem telik tovább, amennyiben a 27. cikk (1) bekezdésén alapuló jogorvoslati kérelem a rendelet 27. cikkének (3) bekezdése értelmében vett felfüggesztő hatállyal bír.