



Határozatok Tára

C-123/22. sz. ügy

**Európai Bizottság
kontra
Magyarország**

A Bíróság ítélete (negyedik tanács), 2024. június 13.

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

1. *Kötelezettségszegés megállapítása iránti kereset – A Bíróság kötelezettségszegést megállapító ítélete – A végrehajtás határideje – A kötelezettségszegés fennállásának értékeléséhez alapul vett időpont – A felszólításban meghatározott határidő lejártának időpontja (EUMSZ 260. cikk, (2) bekezdés)*

(lásd: 56. pont)

2. *Kötelezettségszegés megállapítása iránti kereset – A Bíróság kötelezettségszegést megállapító ítélete – Joghatások – A kötelezettséget nem teljesítő tagállam kötelezettségei – Az ítéletben foglaltak maradéktalan teljesítése – A jogalkotási hatáskör gyakorlásában részt vevő hatóságok kötelezettségei – A nemzeti jogszabályi rendelkezések oly módon történő módosítása, hogy azok megfeleljenek az uniós jog követelményeinek (EUMSZ 260. cikk, (1) bekezdés)*

(lásd: 57. pont)

3. *Tagállamok – Kötelezettségek – Kötelezettségszegés – A belső jogrendre alapított igazolás – Gyakorlati, igazgatási vagy pénzügyi nehézségekre alapított igazolás – Megengedhetetlenség (EUSZ 4. cikk, (3) bekezdés; EUMSZ 260. cikk, (2) bekezdés)*

(lásd: 74., 121., 122. pont)

4. *Kötelezettségszegés megállapítása iránti kereset – A Bíróság kötelezettségszegést megállapító ítélete – Joghatások – A kötelezettségét nem teljesítő tagállam kötelezettségei – Az ítéletben foglaltak maradéktalan teljesítése – A nemzeti jogszabályi rendelkezések oly módon történő módosítására vonatkozó kötelezettség, hogy azok megfeleljenek az uniós jog követelményeinek – Pusztán a közigazgatási gyakorlat módosítása – Kötelezettségszegés (EUMSZ 260. cikk, (1) bekezdés)*

(lásd: 80. és 81. pont)

5. *Kötelezettségszegés megállapítása iránti kereset – A Bíróság kötelezettségszegést megállapító ítélete – Az ítéletben foglaltak teljesítésére irányuló kötelezettség megszegése – Pénzügyi szankciók – Cél – A hasonló jogsértések megismétlődésének megakadályozása (EUMSZ 260. cikk, (2) bekezdés)*

(lásd: 96. és 97. pont)

6. *Kötelezettségszegés megállapítása iránti kereset – A Bíróság kötelezettségszegést megállapító ítélete – Az ítéletben foglaltak teljesítésére irányuló kötelezettség megszegése – Pénzügyi szankciók – Átalányösszeg kiszabása – A Bíróság mérlegelési jogköre – Értékelési szempontok – A hasonló jogsértések jövőbeli megismétlődésének tényleges megakadályozása (EUMSZ 260. cikk, (2) bekezdés)*

(lásd: 98–101. pont)

7. *Kötelezettségszegés megállapítása iránti kereset – A Bíróság kötelezettségszegést megállapító ítélete – Az ítéletben foglaltak teljesítésére irányuló kötelezettség megszegése – Pénzügyi szankciók – Átalányösszeg – Az összeg meghatározása – Kritériumok – A jogsértés súlyossága – A Bíróság ítéletében foglaltak teljesítésének elhúzódó elmulasztása – A megállapított kötelezettségszegés tárgyát képező rendelkezések alapvető jellege – Valamely közös politika egésze alkalmazásának rendszerszintű és szándékos kikerülése – A szolidaritásra és a felelősségnek a tagállamok közötti igazságos elosztására vonatkozó elvet sértő, általános és tartós gyakorlatból eredő kötelezettségszegés – Az érintett tagállam jogsértő magatartásának ismétlődő jellege (EUMSZ 260. cikk, (2) bekezdés)*

(lásd: 102., 104–118. és 120. pont)

8. *Kötelezettségszegés megállapítása iránti kereset – A Bíróság kötelezettségszegést megállapító ítélete – Az ítéletben foglaltak teljesítésére irányuló kötelezettség megszegése – Pénzügyi szankciók – Átalányösszeg – Az összeg meghatározása – Kritériumok – A jogsértés időtartama – A tényállás Bíróság általi mérlegelésének időpontjában való értékelés (EUMSZ 260. cikk, (2) bekezdés)*

(lásd: 126. és 127. pont)

9. *Kötelezettségszegés megállapítása iránti kereset – A Bíróság kötelezettségszegést megállapító ítélete – A végrehajtás határideje – A teljesítés azonnali megkezdésére és a lehető legrövidebb idő alatt való véghezvitelére vonatkozó kötelezettség (EUMSZ 260. cikk, (1) bekezdés)*

(lásd: 130. pont)

10. *Kötelezettségszegés megállapítása iránti kereset – A Bíróság kötelezettségszegést megállapító ítélete – Az ítéletben foglaltak teljesítésére irányuló kötelezettség megszegése – Pénzügyi szankciók – Átalányösszeg – Az összeg meghatározása – Kritériumok – Fizetési képesség – Az érintett tagállam bruttó hazai terméke – Az értékelés napja (EUMSZ 260. cikk, (2) bekezdés)*

(lásd: 131. pont)

11. *Kötelezettségszegés megállapítása iránti kereset – A Bíróság kötelezettségszegést megállapító ítélete – Az ítéletben foglaltak teljesítésére irányuló kötelezettség megszegése – Pénzügyi szankciók – Kényszerítő bírság – Átalányösszeg – A két szankció halmozása – Megengedhetőség (EUMSZ 260. cikk, (2) bekezdés)*

(lásd: 134. pont)

12. *Kötelezettségszegés megállapítása iránti kereset – A Bíróság kötelezettségszegést megállapító ítélete – Az ítéletben foglaltak teljesítésére irányuló kötelezettség megszegése – Pénzügyi szankciók – Kényszerítő bírság – Fizetésre kötelezés – Feltétel – A kötelezettségszegésnek a tényeknek a Bíróság általi vizsgálatáig való fennállása (EUMSZ 260. cikk, (2) bekezdés)*

(lásd: 135. pont)

13. *Kötelezettségszegés megállapítása iránti kereset – A Bíróság kötelezettségszegést megállapító ítélete – Az ítéletben foglaltak teljesítésére irányuló kötelezettség megszegése – Pénzügyi szankciók – Kényszerítő bírság – A forma és az összeg meghatározása – A Bíróság mérlegelési jogköre – Kritériumok (EUMSZ 260. cikk, (2) bekezdés)*

(lásd: 138–141. pont)

Összefoglalás

A Bíróság 200 000 000 euró átalányösszeg, valamint összesen napi 1 000 000 euró összegű kényszerítő bírság megfizetésére kötelezi Magyarországot a Bizottság kontra Magyarország (A nemzetközi védelmet kérelmezők befogadása) ítéletben foglaltak teljesítésének az e tagállam általi elmulasztása miatt.¹

¹ Lásd: 2020. december 17-i Bizottság kontra Magyarország (A nemzetközi védelmet kérelmezők befogadása) ítélet (C-808/18, EU:C:2020:1029, a továbbiakban: 2020. évi Bizottság kontra Magyarország ítélet).

A Bíróság ezen – 2020. december 17-én kihirdetett – ítéletében megállapította, hogy Magyarország nem teljesítette az eljárási irányelvből,² a befogadási irányelvből³ és a visszatérési irányelvből⁴ eredő kötelezettségeit. Konkrétabban Magyarország nem teljesítette először is a nemzetközi védelem iránti eljáráshoz való hozzáféréssel, másodsor a nemzetközi védelmet kérelmező személyeknek a röszkei és a tompai tranzitónákban való őrizetével, harmadszor a jogellenesen tartózkodó harmadik országbeli állampolgárok kitoloncolásával, és negyedszer a nemzetközi védelmet kérelmező személyek ahhoz való jogával kapcsolatos kötelezettségeit, hogy a hatékony jogorvoslathoz való joguk gyakorlására előírt határidő lejártáig, és amennyiben e joggal az előírt határidőn belül éltek, a jogorvoslati kérelem elbírálásáig Magyarország területén maradjanak.

2021. június 9-én az Európai Bizottság az EUMSZ 260. cikk (2) bekezdésében előírt eljárásnak⁵ megfelelően felszólító levelet küldött Magyarországnak, amelyben úgy ítélte meg, hogy Magyarország nem tette meg a 2020. évi Bizottság kontra Magyarország ítéletben foglaltak teljesítéséhez szükséges intézkedéseket. Felhívta e tagállamot arra is, hogy két hónapon belül tegye meg észrevételeit.

A Bizottság, mivel Magyarország válaszait nem találta kielégítőnek, az EUMSZ 260. cikk (2) bekezdése alapján kötelezettségszegés megállapítása iránti keresetet terjesztett a Bíróság elé annak megállapítása érdekében, hogy e tagállam a röszkei és a tompai tranzitónák bezárása ellenére nem teljesítette az ezen ítéletben foglaltakat, és annak érdekében, hogy a Bíróság kötelezze e tagállamot átalányösszeg és a Bíróság ítéletében foglaltak maradéktalan teljesítéséig napi kényszerítő bírság megfizetésére.

A Bíróság helyt ad a Bizottság keresetének.

A Bíróság álláspontja

A mai napon hozott ítéletében a Bíróság megállapítja, hogy a felszólító levélben meghatározott határidő lejártakor, azaz 2021. augusztus 9-én Magyarország nem tette meg a 2020. évi Bizottság kontra Magyarország ítéletben foglaltak teljesítéséhez szükséges intézkedéseket. Ezeknek az intézkedéseknek ugyanis szükségszerűen összeegyeztethetőeknek kell lenniük azon uniós jogi rendelkezésekkel, amelyek megsértését ezen ítélet megállapította, és lehetővé kell tenniük e rendelkezések megfelelő alkalmazását. Márpedig a felszólító levélben meghatározott határidő lejártakor a röszkei és a tompai tranzitónák bezárásán kívül a 2020. évi Bizottság kontra Magyarország ítélet tárgyát képező nemzeti szabályozást nem módosították oly módon, hogy az

² A nemzetközi védelem megadására és visszavonására vonatkozó közös eljárásokról szóló, 2013. június 26-i 2013/32/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 2013. L 180., 60. o.; helyesbítés: HL 2016. L 198., 50. o. a továbbiakban: eljárási irányelv). A Bíróság megállapította az ezen irányelv 6. cikkéből, 24. cikkének (3) bekezdéséből, 43. cikkéből és 46. cikkének (5) bekezdéséből eredő kötelezettségek megszegését.

³ 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). A Bíróság megállapította az ezen irányelv 8., 9. és 11. cikkéből eredő kötelezettségek megszegését.

⁴ A harmadik országok illegálisan tartózkodó állampolgárainak visszatérésével kapcsolatban a tagállamokban használt közös normákról és eljárásokról szóló, 2008. december 16-i 2008/115/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 2008. L 348., 98. o.; a továbbiakban: visszatérési irányelv). A Bíróság megállapította azon kötelezettségek megsértését, amelyek Magyarországot a 2008/115 irányelv 5. cikkéből, 6. cikkének (1) bekezdéséből, 12. cikkének (1) bekezdéséből és 13. cikkének (1) bekezdéséből következően terhelik.

⁵ Az EUMSZ 260. cikk (1) és (2) bekezdése értelmében az a tagállam, amellyel kapcsolatban a Bíróság megállapította, hogy nem teljesítette a Szerződésekből eredő valamely kötelezettségét, köteles megtenni a Bíróság ítéletében foglaltak teljesítéséhez szükséges intézkedéseket, és a Bizottság a Bírósághoz fordulhat, ha – miután az érintett tagállamnak lehetőséget biztosított észrevételei megtételére – úgy ítéli meg, hogy ezeket az intézkedéseket nem tették meg. Ha a Bíróság megállapítja, hogy az érintett tagállam nem tett eleget az ítéletében foglaltaknak, a tagállamot átalányösszeg vagy kényszerítő bírság fizetésére kötelezheti.

megfeleljen e követelményeknek. Konkrétabban a Bizottság kontra Magyarország (Menedékjogi kérelmet megelőző szándéknyilatkozat) ítélet⁶ tárgyát képező nemzeti szabályozás módosítása nem tekinthető a 2020. évi Bizottság kontra Magyarország ítéletben foglaltakat teljesítő intézkedésnek, mivel az nem egyeztethető össze a 2013/32 irányelv 6. cikkéből – amelynek megsértését ezen utóbbi ítélet megállapította – eredő kötelezettségekkel.

Ezenfelül az említett ítéletben foglaltak teljesítésének a Magyarország általi elmulasztása rendkívül súlyosan érinti mind a közérdeket, mind pedig bizonyos magánérdekeket, többek között a nemzetközi védelmet kérelmezni kívánó harmadik országbeli állampolgárok és hontalan személyek érdekeit.

Mindenekelőtt ugyanis hangsúlyozni kell a megállapított kötelezettségszegés tárgyát képező rendelkezések jelentőségét. E tekintetben először is az olyan alapvető rendelkezés megsértése, mint az eljárási irányelv 6. cikke, rendszerszinten megakadályoz a nemzetközi védelem iránti eljáráshoz való bármely hozzáférést, ami Magyarország tekintetében lehetlenné teszi a közös menekültügyi politika egészének alkalmazását. Az, hogy egy tagállam rendszerszinten és szándékosan kijátssza valamely közös politika egészének alkalmazását, az uniós jog precedens nélküli, rendkívül súlyos megsértésének minősül, amely jelentős mértékben veszélyezteti e jog egységességét és a tagállamok egyenlőségének az EUSZ 4. cikk (2) bekezdésében felidézett elvét. Másodszor, az eljárási irányelv 46. cikke (5) bekezdésének tiszteletben tartása elengedhetetlen ahhoz, hogy a nemzetközi védelmet kérelmező személyek vonatkozásában biztosított legyen a jogalanyokat az uniós jog alapján megillető jogok hatékony bírói védelmére vonatkozó elv hatékony érvényesülése, amely elv a tagállamok közös alkotmányos hagyományain nyugvó uniós jogi alapelv. Harmadszor, a visszatérési irányelv 5., 6., 12. és 13. cikkében megállapított alapvető garanciák a harmadik országok jogellenesen tartózkodó állampolgárainak visszatérésére alkalmazandó követelmények lényegét képezik, amely kérdés a közös bevándorlási politika alapvető fontosságú alkotóelemét képezi.

Ezenkívül Magyarország magatartása a hatását tekintve a többi tagállamra hárítja az említett tagállam részéről – a pénzügyi vonatkozásokat érintően is – fennálló, arra vonatkozó felelősséget, hogy a nemzetközi védelmet kérelmező személyeknek az Unióba való befogadását biztosítsa, a kérelmek az e védelem megadására és visszavonására vonatkozó eljárások szerint vizsgálatra kerüljenek, valamint biztosítsa a jogellenesen tartózkodó harmadik országbeli állampolgárok visszatérésének az uniós joggal összhangban álló szabályait. Az ilyen magatartás rendkívül súlyosan sérti a menekültügy területén a szolidaritásnak és a felelősségnek a tagállamok közötti igazságos elosztásának elvét. E tekintetben a Bíróság emlékeztet arra, hogy a szolidaritás elve az uniós jog egyik alapelve, és részét képezi a tagállamok azon közös értékeinek, amelyeken az EUSZ 2. cikk értelmében az Unió alapul. Ha valamely tagállam egyoldalúan megtöri az uniós tagságából eredő előnyök és terhek közötti egyensúlyt, ez kétségessé teszi a tagállamoknak az uniós jog keretében fennálló egyenlősége elvének tiszteletben tartását. A tagállamok által az Unióhoz való csatlakozásuk folytán elfogadott szolidaritási kötelezettségek ilyen megsértése az uniós jogrendet alapjaiban érinti.

⁶ 2023. június 22-i Bizottság kontra Magyarország (Menedékjogi kérelmet megelőző szándéknyilatkozat) ítélet (C-823/21, EU:C:2023:504).

Ezenfelül Magyarország jogsértő magatartásának ismétlődése, amely miatt a Bíróság a nemzetközi védelem területén több más elmarasztaló ítéletet is hozott,⁷ súlyosító körülménynek minősül. Magyarországnak a 2020. évi Bizottság kontra Magyarország ítéletet követő magatartása azt bizonyítja, hogy e tagállam nem a lojális együttműködési kötelezettségének megfelelően járt el a Bíróság által megállapított kötelezettségzegés megszüntetése érdekében, ami további súlyosító körülménynek minősül.

E körülmények között, és többek között a szóban forgó jogsértések kivételes súlyosságára, Magyarország azok megszüntetése érdekében való lojális együttműködésének a hiányára, a kötelezettségzegés időtartamára és e tagállam fizetési képességére tekintettel a Bíróság arra kötelezi az említett tagállamot, hogy fizessen a Bizottságnak 200 000 000 euró átalányösszeget, valamint összesen napi 1 000 000 euró összegű kényszerítő bírságot a mai naptól a 2020. évi Bizottság kontra Magyarország ítéletben foglaltak teljesítésének napjáig.

⁷ 2020. április 2-i Bizottság kontra Lengyelország, Magyarország és Cseh Köztársaság [A nemzetközi védelmet kérelmezők áthelyezésére szolgáló ideiglenes mechanizmus] ítélet, C-715/17, C-718/17 és C-719/17, EU:C:2020:257); 2021. november 16-i Bizottság kontra Magyarország [A menedékkérők számára történő segítségnyújtás bűncselekménynek minősítése] ítélet, C-821/19, EU:C:2021:930); 2023. június 22-i Bizottság kontra Magyarország (Menedékjogi kérelmet megelőző szándéknyilatkozat) ítélet (C-823/21, EU:C:2023:504).