



Határozatok Tára

A BÍRÓSÁG ÍTÉLETE (nagytanács)

2020. december 17.*

Tartalomjegyzék

Jogi háttér	4
Az uniós jog	4
A 2008/115 irányelv	4
A 2013/32 irányelv	6
A 2013/33 irányelv	11
A magyar jog	14
A menedékjogról szóló törvény	14
Az államhatárról szóló törvény	21
A közigazgatási perrendtartásról szóló törvény	22
A 301/2007 Korm. rendelet	22
A pert megelőző eljárás	22
A keresetről	24
Előzetes észrevételek	24
Az első, a nemzetközi védelem iránti eljáráshoz való hozzáférésre vonatkozó kifogásról	24
A felek érvei	24
A Bíróság álláspontja	26
A második és a harmadik, a nemzetközi védelmet kérelmezők őrizetére vonatkozó kifogásról	31
A felek érvei	31

* Az eljárás nyelve: magyar.

– A második kifogásról	31
– A harmadik kifogásról	33
A Bíróság álláspontja	34
– A röszke és a tompai tranzitónában fogatosított őrizet fennállásáról	34
– A röszkei és a tompai tranzitónában fogatosított őrizetnek a 2013/32 és a 2013/33 irányelv által előírt követelményekkel való összeegyeztethetőségéről	36
– Az EUMSZ 72. cikkről	41
A negyedik, a jogellenesen tartózkodó harmadik országbeli állampolgárok kitoloncolására vonatkozó kifogásról	43
– A felek érvei	43
– A Bíróság álláspontja	45
Az ötödik, az érintett tagállam területén maradás jogára vonatkozó kifogásról	48
– A felek érvei	48
– A Bíróság álláspontja	50
– Az ötödik kifogásnak az első, a 2013/32 irányelv 46. cikkének (5) bekezdésére vonatkozó részéről	50
– Az ötödik kifogásnak a második, a 2013/32 irányelv 46. cikkének (6) bekezdésére vonatkozó részéről	53
– Az ötödik kifogásnak a harmadik, a 2013/32 irányelv 46. cikke (6) bekezdésének a) és b) pontjára vonatkozó részéről.....	53
A költségekről	55

„Tagállami kötelezettségszegés – A szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség – A határok ellenőrzésével, a menekültüggyel és a bevándorlással kapcsolatos politikák – 2008/115/EK, 2013/32/EU és 2013/33/EU irányelv – Nemzetközi védelem megadására irányuló eljárás – Tényleges hozzáférés – A határon lefolytatott eljárás – Eljárási garanciák – Tranzitónákban való kötelező elhelyezés – Őrizet – Harmadik országok jogellenesen tartózkodó állampolgárainak visszatérése – A nemzetközi védelem iránti kérelmet elutasító közigazgatási határozatokkal szemben benyújtott keresetek – A területen való tartózkodáshoz való jog”

A C-808/18. sz. ügyben,

az EUMSZ 258. cikk alapján kötelezettségszegés megállapítása iránt 2018. december 21-én

az **Európai Bizottság** (képviselik: M. Condou-Durande, Tokár A. és J. Tomkin, meghatalmazotti minőségben)

felperesnek

Magyarország (képviselik: Fehér M. Z. és Tátrai M. M., meghatalmazotti minőségben)

alperes ellen

benyújtott keresete tárgyában,

A BÍRÓSÁG (nagytanács),

tagjai: K. Lenaerts elnök, R. Silva de Lapuerta elnökhelyettes, J.-C. Bonichot, A. Arabadjiev, E. Regan, M. Ilešič és N. Wahl tanácselnökök, Juhász E., D. Šváby, S. Rodin, F. Biltgen, K. Jürimäe, C. Lycourgos (előadó), P. G. Xuereb és I. Jarukaitis bírák,

főtanácsnok: P. Pikamäe,

hivatalvezető: R. Şereş tanácsos,

tekintettel az írásbeli szakaszra és a 2020. február 10-i tárgyalásra,

a főtanácsnok indítványának a 2020. június 25-i tárgyaláson történt meghallgatását követően,

meghozta a következő

Ítéletet

- 1 Keresetlevelében az Európai Bizottság annak megállapítását kéri a Bíróságtól, hogy Magyarország nem teljesítette 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.) 3. és 6. cikkének, 24. cikke (3) bekezdésének, 43. cikkének és 46. cikke (5) és (6) bekezdésének, 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.) 2. cikke h) pontjának, 8., 9. és 11. cikkének, valamint a harmadik országok illegálisan [helyesen: jogellenesen] tartózkodó állampolgárainak visszatérésével kapcsolatban a tagállamokban használt közös normákról és eljárásokról szóló, 2008. december 16-i 2008/115/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 2008. L 348., 98. o.) 5. cikkének, 6. cikke (1) bekezdésének, 12. cikke (1) bekezdésének és 13. cikke (1) bekezdésének az Európai Unió Alapjogi Chartájának (a továbbiakban: Charta) 6., 18. és 47. cikkével összefüggésben értelmezett rendelkezéseiből eredő kötelezettségeit, azáltal, hogy:
 - előírta, hogy a menedékjog iránti kérelmet az illetékes hatóság előtt személyesen, kizárólag a tranzitónákban lehet benyújtani, amelyekbe csupán kisszámú személy számára engedélyez belépést;
 - olyan különleges eljárást alkalmaz főszabályként, amelynek során nincsenek biztosítva a 2013/32 irányelvben rögzített garanciák;

- előírta, hogy valamennyi menedékkérőre – kivéve a 14 éven aluli, kísérő nélküli kiskorúakat – olyan eljárást kell alkalmazni, amelynek eredményeként őket a menekültügyi eljárás teljes tartama alatt kötelezően őrizetben kell tartani a tranzitzoneban olyan létesítményekben, amelyeket csak Szerbia irányába hagyhatnak el, valamint azért, hogy az ilyen őrizet tekintetében nem biztosította a 2013/33 irányelvben előírt garanciákat;
- a Magyarország területén jogellenesen tartózkodó harmadik országbeli állampolgárokat a 2008/115 irányelv 5. cikkében, 6. cikkének (1) bekezdésében, 12. cikkének (1) bekezdésében és 13. cikkének (1) bekezdésében foglalt eljárások és garanciák betartása nélkül a határkerítés túloldalára kíséri,
- elmulasztotta a 2013/32 irányelv 46. cikke (5) bekezdésének a nemzeti jogba való átültetését, valamint olyan rendelkezéseket fogadott el, amelyek eltérnek a nemzetközi védelmet kérelmezők jogorvoslati kérelme automatikus halasztó hatályának általános szabályától olyan helyzetek vonatkozásában, amelyek nem tartoznak ezen irányelv 46. cikke (6) bekezdésének hatálya alá.

Jogi háttér

Az uniós jog

A 2008/115 irányelv

- 2 A 2008/115 irányelv 2. cikke a következőket írja elő:

„(1) Ez az irányelv a valamely tagállam területén illegálisan [helyesen: jogellenesen] tartózkodó harmadik országbeli állampolgárokat alkalmazandó.

(2) A tagállamok dönthetnek úgy, hogy nem alkalmazzák ezt az irányelvet azokra a harmadik országbeli alábbi állampolgárokat [helyesen: azokra a harmadik országbeli állampolgárokat]:

- a) akiktől [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.)] 13. cikkével összhangban megtagadták a beutazást, vagy akiket az illetékes hatóságok valamely tagállam külső határának szárazföldi, tengeri vagy légi úton történő illegális [helyesen: jogellenes] átlépése kapcsán fogtak el vagy tartóztattak fel, és akik ezt követően nem kaptak engedélyt vagy jogot az adott tagállamban való tartózkodásra;

[...]”

- 3 Ezen irányelv 3. cikke szerint:

„Ezen irányelv alkalmazásában a következő fogalommeghatározások érvényesek:

[...]

2. »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;

[...]”

4 Az említett irányelv 5. cikke a következőképpen rendelkezik:

„Az irányelv végrehajtása során a tagállamok megfelelő figyelmet fordítanak

- a) a gyermek mindenképp felett álló érdekeire,
 - b) a családi életre,
 - c) az érintett harmadik országbeli állampolgár egészségi állapotára,
- és tiszteletben tartják a visszaküldés tilalmának elvét.”

5 Ugyanezen irányelv 6. cikkének (1) és (2) bekezdése a következőket írja elő:

„(1) A tagállamok a (2)–(5) bekezdésben említett kivételek sérelme nélkül a területükön illegálisan [helyesen: jogellenesen] tartózkodó harmadik országbeli állampolgárokra vonatkozóan kiutasítási határozatot adnak ki.

(2) A valamely tagállam területén illegálisan [helyesen: jogellenesen] tartózkodó és egy másik tagállam által kibocsátott érvényes tartózkodási engedéllyel vagy tartózkodásra jogosító egyéb engedéllyel rendelkező harmadik országbeli állampolgároknak haladéktalanul távoznuk kell az engedélyt kibocsátó tagállam területére. Amennyiben az érintett harmadik országbeli állampolgár nem teljesíti ezt a kötelezettséget, vagy ha a közrend érdekében vagy nemzetbiztonsági okokból szükséges a harmadik országbeli állampolgár azonnali távozása, az (1) bekezdés alkalmazandó.”

6 A 2008/115 irányelv 12. cikkének (1) bekezdése a következőképpen rendelkezik:

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

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

7 Ezen irányelv 13. cikkének (1) bekezdése szerint:

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

8 Az említett irányelv 18. cikke értelmében:

„(1) Azokban az esetekben, amikor a kiutasítandó harmadik országbeli állampolgárok kivételesen nagy száma előre nem látott, súlyos terhet ró valamely tagállam idegenrendészeti fogdáinak kapacitására, illetve közigazgatási vagy igazságügyi alkalmazottaira, akkor ez a tagállam – ameddig a kivételes helyzet fennáll – dönthet úgy, hogy a bírósági felülvizsgálatra a 15. cikk (2) bekezdése harmadik albekezdésében előírt hosszabb időtartamot engedélyez, és – a 16. cikk (1) bekezdésében és a 17. cikk (2) bekezdésében előírt körülményektől eltérve – sürgős lépéseket tesz az őrizet körülményeinek tekintetében.

(2) Amikor a tagállam ilyen kivételes intézkedéseket tesz, tájékoztatnia kell a Bizottságot. Amint a kivételes intézkedések alkalmazásának okai megszűnnek, ismét tájékoztatnia kell a Bizottságot.

(3) E cikkben semmi nem értelmezhető úgy, hogy a tagállamok eltérhetnének attól az általános kötelezettségüktől, hogy minden – általános vagy egyedi – megfelelő intézkedést megtegyenek az ebből az irányelvből eredő kötelezettségeik teljesítésének biztosítása érdekében.”

A 2013/32 irányelv

- 9 A 2013/32 irányelv (29) preambulumbekzdésének szövege a következő:

„Egyes kérelmezőknek különleges eljárási garanciákra lehet szükségük, például életkoruk, nemük, szexuális irányultságuk, nemi identitásuk, fogyatékosságuk, súlyos betegségük, mentális zavarai vagy az általuk elszenvedett kínzás, nemi erőszak vagy bármely egyéb súlyos pszichikai, fizikai vagy szexuális erőszak következményei miatt. A tagállamoknak törekedniük kell arra, hogy a különleges eljárási garanciákat igénylő kérelmezőket még az elsőfokú határozathozatal előtt beazonosítsák. Ezen kérelmezők számára megfelelő támogatást – többek között elegendő időt – kell biztosítani az eljárásokhoz való hatékony hozzáférésük szükséges feltételeinek megteremtése érdekében, valamint a nemzetközi védelem iránti kérelmük alátámasztására szolgáló körülmények bemutatásához.”

- 10 Ezen irányelv 2. cikke a következőképpen rendelkezik:

„Ezen irányelv alkalmazásában:

[...]

- c) »kérelmező«: harmadik ország olyan állampolgára, vagy olyan hontalan személy, aki nemzetközi védelemért folyamodott, és kérelme ügyében még nem hoztak jogerős határozatot;
- d) »különleges eljárási garanciákat igénylő kérelmező«: olyan kérelmező, aki egyéni körülményei miatt csak korlátozott mértékben tudja élvezni az ezen irányelv értelmében őt megillető jogokat, és korlátozott mértékben tudja teljesíteni az ezen irányelv alapján rá háruló kötelezettségeket;
- e) »jogerős határozat«: döntés arról, hogy a harmadik ország állampolgára vagy a hontalan személy részére a menedékjogot vagy kiegészítő védelmet 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.; helyesbítések: HL 2017. L 167., 58. o.; HL 2019. L 19., 20. o.] alapján megadják-e, és amely ellen a továbbiakban az ezen irányelv V. fejezetében biztosított jogorvoslatnak nincs helye, tekintet nélkül arra, hogy ez a jogorvoslat a kérelmező számára lehetővé teszi-e az érintett tagállam területén maradáást mindaddig, amíg kérelmét el nem bírálták;

[...]

- p) »a tagállamban való maradás«: azon tagállam területén – ideértve annak határát és tranzitónáit is – való maradás, amelyben nemzetközi védelemért folyamodtak, vagy a kérelmet vizsgálják;

[...]”

11 Az említett irányelv 3. cikkének (1) bekezdése a következőket írja elő:

„Ezen irányelvet a tagállamok területén, ideértve a határon, a felségvizeken vagy a tranzitónákban benyújtott nemzetközi védelem iránti kérelemre és a nemzetközi védelem visszavonására kell alkalmazni.”

12 Ugyanezen irányelv 6. cikke a következőképpen rendelkezik:

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

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

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

(2) A tagállamok biztosítják, hogy a nemzetközi védelemért folyamodó személyeknek ténylegesen lehetőségük legyen arra, hogy kérelmüket mielőbb benyújtsák. Ha a kérelmező nem saját maga nyújtja be a kérelmet, a tagállamok ennek megfelelően alkalmazhatják a 28. cikket.

(3) A (2) bekezdés sérelme nélkül a tagállamok előírhatják, hogy a nemzetközi védelem iránti kérelmek személyesen és/vagy valamely kijelölt helyen kerüljenek benyújtásra.

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

(5) Amennyiben nagyszámú harmadik országbeli állampolgár vagy hontalan személy egyidejűleg kérelmez nemzetközi védelmet, és ez a gyakorlatban nagyon megnehezíti az (1) bekezdésben megállapított határidő tiszteletben tartását, a tagállamok rendelkezhetnek arról, hogy e határidőt 10 munkanapra meghosszabbítsák.”

13 A 2013/32 irányelv 7. cikkének (1) bekezdése értelmében:

„(1) A tagállamok biztosítják, hogy minden cselekvőképes nagykorú jogosult legyen saját nevében nemzetközi védelemért folyamodni.

[...]

(3) A tagállamok biztosítják, hogy a kiskorúak saját nevükben nemzetközi védelemért folyamodhassanak – amennyiben az érintett tagállam joga szerinti eljárásokban cselekvőképességgel rendelkeznek –, illetve szüleik vagy egyéb felnőtt hozzátartozóik, az érintett tagállam joga vagy gyakorlata alapján felügyeletükért felelős személy, illetve képviselő által.”

14 Ezen irányelv 8. cikkének (1) bekezdése a következőket írja elő:

„Amennyiben arra utaló jelek vannak, hogy fogdában fogva tartott vagy külső határon lévő határátkelőhelyen – ideértve a tranzitónákat is – lévő harmadik országbeli vagy hontalan állampolgárok nemzetközi védelemért kívánnak folyamodni, a tagállamok tájékoztatást biztosítanak számukra e lehetőségről. Ezen fogdában és határátkelőhelyeken a tagállamok intézkednek menekültügyi eljárások igénybevételének megkönnyítése érdekében szükséges tolmácsolásról.”

15 Az említett irányelv 24. cikkének (3) bekezdése a következőképpen rendelkezik:

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

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

16 Ugyanezen irányelv 26. cikke szerint:

„(1) A tagállamok senkit sem tarthatnak őrizetben kizárólag azon az alapon, hogy az érintett nemzetközi védelem iránti kérelmet nyújtott be. Az őrizetben tartás okainak és feltételeinek, valamint az őrizetben tartott kérelmezők számára biztosított garanciáknak összhangban kell lenniük a [2013/33] irányelvvvel.

(2) Egy kérelmező őrizetben tartása esetén a tagállamok – a [2013/33] irányelvvvel összhangban – biztosítják a gyors bírósági felülvizsgálat lehetőségét.”

17 A 2013/32 irányelv 28. cikkének (1) bekezdése a következőket írja elő:

„Amennyiben észszerűen feltételezhető, hogy egy kérelmező személy hallgatólagosan visszavonta kérelmét, vagy attól elállt [helyesen: vagy attól hallgatólagosan elállt], a tagállamok biztosítják, hogy az eljáró hatóság határozatot hoz az eljárás megszüntetéséről, vagy – amennyiben az eljáró hatóság a kérelemnek a [2011/95] irányelv 4. cikke alapján történő megfelelő érdemi vizsgálata alapján megalapozatlannak ítéli a kérelmet – a kérelem elutasításáról.”

18 Ezen irányelv 31. cikkének (8) bekezdése szerint:

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

a) a kérelmező, benyújtott kérelmében és az általa előterjesztett tények tekintetében a [2011/95 irányelv] szerinti nemzetközi védelemre jogosultként való elismerés szempontjából csak irreleváns információkat közölt;

b) a kérelmező ezen irányelv értelmében biztonságos származási országból származik;

- c) a kérelmező félrevezette a hatóságokat a személyazonosságára, illetve állampolgárságára vonatkozó hamis információ szolgáltatásával, vagy hamis dokumentumok benyújtásával, illetve olyan fontos információk vagy dokumentumok visszatartásával, amelyek hátrányosan befolyásolhatták volna a határozathozatalt;
 - d) feltételezhető, hogy személyazonosító vagy úti okmányát – amely segíthetett volna személyazonossága, illetve állampolgársága megállapításában – rosszhiszeműen megsemmisítette, vagy eldobta;
 - e) a kérelmező egyértelműen összefüggéstelen és ellentmondásos, egyértelműen hamis vagy nyilvánvalóan valószínűtlen, a származási országgal kapcsolatos, kellően ellenőrzött információknak ellentmondó nyilatkozatokat tett, ami világossá tette, hogy kérelme nem meggyőző annak tekintetében, hogy a [2011/95] irányelv értelmében minősülhet-e nemzetközi védelemre jogosult személynek;
 - f) a kérelmező olyan ismételt, nemzetközi védelem iránti kérelmet nyújtott be, amely a 40. cikk (5) bekezdésével összhangban nem elfogadhatatlan;
 - g) a kérelmező kizárólag azért nyújt be kérelmet, hogy késleltesse vagy megghiúsítsa egy olyan korábbi vagy közelgő határozat végrehajtását, amely a kiutasítását eredményezné;
 - h) a kérelmező a tagállam területére jogellenesen lépett be, vagy tartózkodását jogellenesen hosszabbította meg, és anélkül, hogy erre alapos oka lett volna, elmulasztotta a hatóságoknál való jelentkezést vagy a határátlépés körülményeire is tekintettel nem folyamodott nemzetközi védelemért a lehető legrövidebb időn belül;
 - i) a kérelmező megtagadja az ujjnyomatvétel-tűrés kötelezettség teljesítését, [...]; vagy
 - j) a kérelmezőről nyomós okok miatt feltételezhető, hogy veszélyt jelent a tagállam nemzetbiztonságára vagy közrendjére nézve; vagy a kérelmezőt a nemzeti jogszabályokban meghatározott komoly közbiztonsági vagy közrendvédelmi okokból kitoloncolták.”
- 19 Az említett irányelv 33. cikkének (2) bekezdése a következőképpen rendelkezik:

„A tagállamok e cikk értelmében csak akkor minősíthetik elfogadhatatlannak a nemzetközi védelem iránti kérelmet, ha:

- a) a kérelmező részére más tagállam már nemzetközi védelmet biztosított;
- b) a kérelmező esetében olyan ország minősül a 35. cikk értelmében az első menedék országának, amely nem tagállam;
- c) a kérelmező esetében olyan ország minősül a 38. cikk értelmében biztonságos harmadik országnak, amely nem tagállam;
- d) a kérelem ismételt kérelemnek minősül, amely esetében nem merültek fel új körülmények vagy tények, vagy a kérelmező nem adott elő ilyeneket annak megvizsgálásával kapcsolatban, hogy a kérelmező a [2011/95] irányelv értelmében nemzetközi védelemre jogosult személynek minősül-e; vagy
- e) a kérelmező egy eltartottja kérelmet nyújtott be azt követően, hogy a 7. cikk (2) bekezdésével összhangban hozzájárult ahhoz, hogy az ügye az ő nevében benyújtott kérelem részét képezze, és nincs az eltartott személy helyzetére vonatkozó olyan tény, amely a külön kérelmet indokolná.”

20 Ugyanezen irányelv 39. cikkének (1) bekezdése értelmében:

„A tagállamok úgy is rendelkezhetnek, hogy a nemzetközi védelem iránti kérelmet és a kérelmező biztonságát különleges körülményeire való tekintettel nem, vagy csak részben [helyesen: vagy nem teljeskörűen] vizsgálják meg a II. fejezetben meghatározott módon, ha az illetékes hatóság a tények alapján azt állapította meg, hogy a kérelmező egy, a (2) bekezdés értelmében biztonságos harmadik ország területéről kíván belépni, vagy lépett be illegálisan [helyesen: jogellenesen] az ország területére.”

21 A 2013/32 irányelv 41. cikkének (1) bekezdése szerint:

„A tagállamok kivételt tehetnek a területükön maradáshoz való jog alól, amennyiben az adott személy:

- a) csak azért nyújtott be első alkalommal olyan ismételt kérelmet, amelyet a 40. cikk (5) bekezdésével összhangban nem vizsgálnak tovább, hogy késleltesse vagy megghiúsítsa egy olyan határozat végrehajtását, amely a tagállamból való azonnali kiutasítását eredményezné; vagy
- b) az első ismételt kérelmet a 40. cikk (5) bekezdése alapján elfogadhatatlannak minősítő jogerős határozatot vagy a kérelmet megalapozatlansága miatt elutasító jogerős határozatot követően ugyanabban a tagállamban ismételten nemzetközi védelemért folyamodik.

A tagállamok csak akkor élhetnek e kivétellel, ha az eljáró hatóság úgy véli, hogy a kiutasítási határozat nem okoz az adott tagállam nemzetközi és uniós kötelezettségeit sértő közvetlen vagy közvetett visszaküldést.”

22 Ezen irányelvnek „A határon folytatott eljárások” című 43. cikke a következőket írja elő:

„(1) A tagállamok a II. fejezet alapelveivel és garanciáival összhangban eljárásokat állapíthatnak meg annak érdekében, hogy a tagállam határán vagy tranzitónáiban döntést hozhassanak:

- a) a 33. cikk alapján ott benyújtott kérelmek elfogadhatósága tárgyában; és/vagy
- b) a 31. cikk (8) bekezdése szerinti eljárásban vizsgált kérelem érdemét illetően.

(2) A tagállamok biztosítják, hogy az (1) bekezdésben meghatározott eljárás keretei között a döntéshozatalra észszerű időn belül kerül sor. Ha a döntés négy héten belül nem születik meg, a kérelmező részére az országba való belépést engedélyezni kell annak érdekében, hogy kérelmét ezen irányelv egyéb rendelkezéseivel összhangban bírálhassák el.

(3) Nagyszámú harmadik országbeli állampolgár vagy hontalan személy érkezése esetén, akik nemzetközi védelem iránti kérelmüket a tagállam határán vagy tranzitónájában nyújtják be, és amely a gyakorlatban lehetetlenné teszi az (1) bekezdés rendelkezéseinek alkalmazását, ezek az eljárások abban az esetben is alkalmazhatók, ha és ameddig e harmadik országbeli állampolgárok vagy hontalan személyek rendes elhelyezésére a határ vagy a tranzitóna közelében kerül sor.”

23 Az említett irányelv 46. cikke a következőképpen rendelkezik:

„[...]

(5) A (6) bekezdés sérelme nélkül a tagállamok lehetővé teszik a kérelmező számára, hogy a területén [helyesen: területükön] maradjon mindaddig, amíg le nem jár a kérelmező hatékony jogorvoslatához való jogának gyakorlására adott határidő, és amennyiben a kérelmező a határidőn belül élt ezen jogával, a jogorvoslati kérelem elbírálásáig.

(6) Egy olyan határozat esetében, amely:

- a) egy kérelmet a 32. cikk (2) bekezdésével összhangban nyilvánvalóan megalapozatlannak vagy a 31. cikk (8) bekezdésével összhangban elvégzett vizsgálatot követően megalapozatlannak minősít, kivéve azon eseteket, mikor e határozatok a 31. cikk (8) bekezdésének h) pontjában említett körülményeken alapulnak;
- b) egy kérelmet a 33. cikk (2) bekezdésének a), b) vagy d) pontjával összhangban megalapozatlannak [helyesen: elfogadhatatlannak] minősít;
- c) az eljárásnak a 28. cikk szerinti megszüntetését követően elutasítja a kérelmező ügyének újbóli megnyitását; vagy
- d) nem vizsgálja meg vagy nem teljeskörűen vizsgálja meg a kérelmet a 39. cikkel összhangban,

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

[...]

(8) A tagállamok lehetővé teszik a kérelmező számára, hogy a (6) és (7) bekezdésben említett eljárás – azaz az arról szóló döntéshozatal, hogy a kérelmező a tagállam területén maradhat-e vagy sem – befejezéséig területükön maradjon.

[...]”

A 2013/33 irányelv

24 A 2013/33 irányelv (17) preambulumbekkezdése szerint:

„Az őrizetnek az ezen irányelvben meghatározott okai nem érintik az őrizet egyéb olyan okait – ideértve a büntetőeljárás keretében történő őrizetben tartás okait –, amelyek a nemzeti jog szerint a harmadik országbeli állampolgár vagy a hontalan személy nemzetközi védelem iránti kérelmétől függetlenül alkalmazandók.”

25 Ezen irányelv 2. cikke a következőképpen rendelkezik:

„Ezen irányelv alkalmazásában:

[...]

- b) »kérelmező«: harmadik ország olyan állampolgára vagy olyan hontalan személy, akinek nemzetközi védelem iránti kérelme tárgyában még nem hoztak végleges határozatot;

[...]

- h) »őrizet«: a kérelmező tartózkodásának olyan meghatározott helyre korlátozása a tagállam által, ahol a kérelmezőt mozgásszabadságától megfosztják;

[...]”

26 Az említett irányelv 3. cikkének (1) bekezdése a következőképpen rendelkezik:

„Ezen irányelvet minden olyan harmadik országbeli állampolgárra és hontalan személyre alkalmazni kell, aki egy tagállam területén – ideértve a határán, a felségvizeken vagy a tranzitónákban – nemzetközi védelem iránti kérelmet nyújt be, mindaddig, amíg kérelmezőként engedélyezik tartózkodását a területen, valamint a családtagjaikra, amennyiben a nemzeti jog szerint a nemzetközi védelem iránti kérelem rájuk is kiterjed.”

27 Ugyanezen irányelv 7. cikke a következőket írja elő:

„(1) A kérelmezők a fogadó tagállam területén vagy az e tagállam által számukra kijelölt területen belül szabadon mozoghatnak. A kijelölt terület nem érintheti a magánélet elidegeníthetetlen terét, és kellő lehetőséget kell teremtenie az irányelvben biztosított valamennyi kedvezményhez való hozzáférésre.

(2) A tagállamok közérdekből, közrendi megfontolásokból, illetve szükség esetén nemzetközi védelem iránti kérelme gyors feldolgozása és hatékony ellenőrzése céljából dönthetnek a kérelmező tartózkodási helyéről.

(3) A tagállamok a befogadás anyagi feltételeinek biztosítását függővé tehetik attól, hogy a kérelmezők tényleges tartózkodási helye a tagállam által meghatározandó helyen legyen. Ezt a döntést, amely általános jellegű is lehet, egyedileg, a nemzeti jog előírásai szerint hozzák meg.

[...]”

28 A 2013/33 irányelv 8. cikke értelmében:

„(1) A tagállamok senkit sem tarthatnak őrizetben [helyesen: vehetnek őrizetbe] kizárólag azon az alapon, hogy az érintett a [2013/32 irányelvnek] megfelelően kérelmet nyújtott be.

(2) Amennyiben szükségesnek bizonyul, valamint az egyes esetek egyéni értékelése alapján a tagállamok őrizetbe vehetik a kérelmezőt, amennyiben kevésbé kényszerítő jellegű alternatív intézkedések alkalmazása nem lenne hatékony.

(3) A kérelmezőt csak akkor lehet őrizetbe venni, ha:

- a) arra személyazonossága vagy állampolgársága meghatározása vagy ellenőrzése céljából van szükség;
- b) arra a nemzetközi védelem iránti kérelem benyújtásához alapul szolgáló – az őrizet mellőzése esetén be nem szereshető – adatok megállapítása céljából van szükség, és különösen abban az esetben, ha fennáll a kérelmező szökésének veszélye;
- c) arra azért van szükség, hogy az eljárás keretében döntést hozzanak arról, hogy a kérelmező beléphet-e az ország területére;
- d) a [2008/115] irányelv szerint kiutasítási eljárás folyik ellene, és amiatt tartják őrizetben, hogy előkészítsék a kiutasítását és/vagy lefolytassák a kitoloncolási eljárást, továbbá ha az adott tagállam objektív kritériumok alapján bizonyítani tudja – ideértve azt is, hogy a kérelmezőnek már volt lehetősége igénybe venni a menekültügyi eljárást –, hogy alapos okkal feltételezhető, hogy a kérelmező pusztán azért folyamodik nemzetközi védelemért, hogy késleltesse vagy megghiúsítsa a kiutasítási határozat végrehajtását;
- e) a nemzetbiztonság vagy a közrend védelme szükségessé teszi;

f) az összhangban van az egy harmadik ország állampolgára, illetve hontalan személy [helyesen: 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.)] 28. cikkével.

Az őrizetben tartás okait [helyesen: őrizetbe vétel okait] a nemzeti jog állapítja meg.

(4) A tagállamok nemzeti jogukban biztosítják az őrizet alternatíváival – úgymint a hatóságoknál való rendszeres jelentkezéssel, pénzügyi garancia [helyesen: pénzügyi biztosíték] letétbe helyezésével vagy egy kijelölt helyen való tartózkodásra vonatkozó kötelezettséggel – kapcsolatos szabályok megállapítását.”

29 Ezen irányelv 9. cikkének (2) bekezdése szerint:

„Az őrizetet igazságügyi vagy közigazgatási hatóságok írásban rendelik el. Az őrizetbe vételt elrendelő intézkedésben fel kell tüntetni az őrizet alapjául szolgáló ténybeli és jogi indokokat.”

30 Az említett irányelv 10. cikkének (1) bekezdése értelmében:

„A kérelmezők őrizetben tartását főszabályként az e célra kialakított idegenrendészeti létesítményekben lehet foganatosítani. Amennyiben valamely tagállam nem tud e célra kialakított idegenrendészeti fogdában elhelyezést biztosítani, és a kérelmezőt kénytelen büntetés-végrehajtási intézményben elhelyezni, az őrizetben tartott menedékkérőt el kell különíteni a szabadságvesztésüket töltő személyektől, és gondoskodni kell az őrizet ezen irányelvben előírt feltételeinek biztosításáról.

[...]”

31 Ugyanezen irányelv 11. cikke a következőket írja elő:

„(1) Az őrizetben tartott, sérülékeny személynek minősülő kérelmezők egészségét – beleértve szellemi egészségüket is – a nemzeti hatóságoknak elsődleges szempontként kell kezelniük.

Amennyiben a tagállamok sérülékeny személyeket tartanak őrizetben, az őrizetben tartottak sajátos helyzetére, ideértve egészségüket is, figyelemmel rendszeres felügyeletet és megfelelő támogatást kell biztosítaniuk.

(2) Kiskorúakat kizárólag végső esetben lehet őrizetbe venni, és azt követően, hogy megállapítást nyert, hogy kevésbé kényszerítő jellegű alternatív intézkedések alkalmazása nem lenne hatékony. Az őrizetet a legrövidebb [helyesen: a lehető legrövidebb] időtartamra kell elrendelni, és mindent meg kell tenni az őrizetben tartott kiskorú szabadon bocsátása és a kiskorúak számára megfelelő szálláshelyen történő elhelyezése érdekében.

A kiskorúnak a 23. cikk (2) bekezdésében leírt mindenek felett álló érdekeit a tagállamoknak elsődleges kérdésként kell kezelni.

Amennyiben kiskorúakat tartanak őrizetben, biztosítani kell számukra a szabadidős tevékenységekben történő részvétel lehetőségét – ideértve a koruknak megfelelő játékokat és szabadidős tevékenységeket.

(3) A kísérő nélküli kiskorúakat kizárólag kivételes körülmények között lehet őrizetbe venni. Mindent meg kell tenni az őrizetben tartott, kísérő nélküli kiskorú mielőbbi szabadon bocsátása érdekében.

A kísérő nélküli kiskorúakat nem lehet büntetés-végrehajtási intézményben őrizetben tartani.

A kísérő nélküli kiskorúakat lehetőség szerint olyan intézményekben kell elhelyezni, amelyek személyzete és felszereltsége az említett korosztály szükségleteit figyelembe veszi.

Amennyiben kísérő nélküli kiskorúakat tartanak őrizetben, a tagállamoknak biztosítaniuk kell, hogy e kísérő nélküli kiskorúakat a felnőttektől elkülönítve szállásolják el.

[...]

32 A 2013/33 irányelv 18. cikkének (9) bekezdése szerint:

„Kellően indokolt esetekben a tagállamok kivételesen e cikk rendelkezéseitől eltérő anyagi befogadási feltételeket is előírhatnak a lehető legrövidebb észszerű időtartamig, ha:

- a) a 22. cikkel összhangban fel kell mérni a kérelmező egyedi szükségleteit,
- b) a rendelkezésre álló szokásos szálláslehetőségek ideiglenesen kimerültek.

Ezen eltérő feltételek minden esetben kiterjednek az alapszükségletekre.”

33 Ezen irányelv 21. cikke értelmében:

„A tagállamok az ezen irányelv végrehajtására hozott nemzeti jogukban figyelembe veszik az olyan kiszolgáltatott személyek egyedi helyzetét, mint a kiskorúak, a kísérő nélküli kiskorúak, a mozgássérültek, az idősek, a várandós nők, a kiskorú gyermeket egyedül nevelő szülők, az emberkereskedelem áldozatai, a súlyos betegségben szenvedő személyek, a mentális zavarokkal küzdő személyek, valamint a kínzáson, nemi erőszakon vagy a pszichikai, fizikai vagy szexuális erőszak más súlyos formáján átesett személyek, például a női nemi szerv megcsönkítésének áldozatai.”

34 Az említett irányelv 22. cikke (1) bekezdésének harmadik albekezdése a következőképpen rendelkezik:

„A tagállamok gondoskodnak arról, hogy a sajátos befogadási igényekkel rendelkező kérelmezőknek az ezen irányelvvvel összhangban nyújtott támogatásakor a teljes menekültügyi eljárás során figyelembe vegyék a különleges befogadási igényeiket, továbbá rendelkeznek helyzetük megfelelő figyelemmel kíséréséről.”

A magyar jog

A menedékjogról szóló törvény

35 A menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény (a *Magyar Közlöny* 2007. évi 83. száma; a továbbiakban: a menedékjogról szóló törvény) 4. §-ának (3) bekezdése a következőképpen rendelkezik:

„E törvény rendelkezéseit a különleges bánásmódot igénylő személyek vonatkozásában a helyzetükből fakadó sajátos szükségleteik figyelembevételével kell alkalmazni.”

36 A menedékjogról szóló törvény 5. §-ának (1) bekezdése a következőket írja elő:

„Az elismerését kérő jogosult

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

- b) az e törvényben és külön jogszabályban meghatározott feltételek szerint ellátásra, támogatásra és szállásra;
- c) az elismerés iránti kérelem benyújtásától számított kilenc hónapon belül a befogadó állomás területén, vagy a közfoglalkoztató által meghatározott munkahelyen, kilenc hónapot követően a külföldiekre vonatkozó általános szabályok szerint történő munkavégzésre”.

37 E törvény 29. §-a a következőképpen rendelkezik:

„A befogadási feltételek biztosítása során figyelemmel kell lenni a különleges bánásmódot igénylő személy sajátos szükségleteire.”

38 Az említett törvény 30. §-ának (3) bekezdése szerint:

„A befogadás anyagi feltételeit korlátozó vagy megvonó döntés meghozatala során

- a) a menekültügyi hatóságnak figyelemmel kell lennie az elismerését kérő egyéni helyzetére, különös tekintettel a különleges bánásmódot igénylő személyekre, továbbá
- b) a korlátozásnak vagy megvonásnak arányban kell állnia az elkövetett szabályszegéssel.”

39 Ugyanezen törvény 31/A. §-a a következőket írja elő:

„(1) A menekültügyi hatóság a menekültügyi eljárás lefolytatása, illetve a [604/2013 rendelet szerinti] átadás biztosítása céljából – a 31/B. §-ban meghatározott korlátozások figyelembevételével mellett – menekültügyi őrizetbe veheti azt az elismerését kérőt, akinek tartózkodási jogcíme kizárólag az elismerés iránti kérelem benyújtásán alapul, ha

- a) az elismerését kérő személyazonossága, illetve állampolgársága nem tisztázott, ennek megállapítása érdekében,
- b) az elismerését kérő kiutasítása iránt eljárás folyik és objektív kritériumok alapján bizonyítható – ideértve, hogy a kérelmezőnek ezt megelőzően lett volna lehetősége nemzetközi védelem iránti kérelmet előterjeszteni –, vagy alapos okkal feltételezhető, hogy a kérelmező kizárólag azért folyamodik nemzetközi védelemért, hogy kisértse vagy megghiúsítsa a kiutasító határozat végrehajtását,
- c) a menedékjog iránti kérelem alapjául szolgáló tények és körülmények megállapítása érdekében, ha e tények és körülmények az őrizet mellőzése esetén – különösen amennyiben az elismerést kérő szökésének veszélye fennáll – nem megállapíthatók,
- d) az elismerését kérő őrizetbe vétele a nemzetbiztonság vagy a közrend védelme érdekében szükséges,
- e) a kérelem előterjesztésére repülőtéri eljárásban került sor, vagy
- f) a [604/2013 rendelet szerinti] átadási eljárások biztosítása érdekében szükséges, és komoly veszély áll fenn a szökésre.

[...]

(2) A menekültügyi őrizet elrendelésére egyedi mérlegelés esetén és kizárólag abban az esetben kerülhet sor, ha annak célja a rendelkezésre állást biztosító intézkedés alkalmazásával nem biztosítható.

[...]

(5) A menekültügyi őrizetet határozattal kell elrendelni, és azt a közléssel egyidejűleg végre kell hajtani.

[...]”

40 A menedékjogról szóló törvény 31/B. §-a a következőképpen rendelkezik:

„(1) Nem rendelhető el menekültügyi őrizet kizárólag azon az alapon, hogy az elismerését kérő elismerés iránti kérelmet terjesztett elő.

(2) Nem rendelhető el menekültügyi őrizet a kísérő nélküli kiskorú elismerését kérővel szemben.

(3) A menekültügyi őrizet kiskorú gyermekkel rendelkező családdal szemben csak végső intézkedésként, a gyermek mindenek felett álló érdekét elsődlegesen figyelembe véve rendelhető el.

[...]”

41 E törvény 32/D. §-ának (1) bekezdése a következőképpen rendelkezik:

„A kérelem az ügyfélnek egy olyan nyilatkozata, amely alapján a menekültügyi hatóság hatósági eljárás lefolytatását kezdi meg.”

42 Az említett törvény 35. §-a szerint:

„(1) A menekültügyi eljárás a menekültügyi hatóságnál benyújtott elismerés iránti kérelemre indul. Az elismerést kérő menekültügyi eljárás hatálya alatt áll

a) a nemzetközi védelem iránti kérelme menekültügyi hatóság előtt történő személyes előterjesztésétől, vagy

b) a nemzetközi védelem iránti kérelme egyéb hatóság előtt történő előterjesztése esetén a menekültügyi hatóság által a kérelme regisztrálásától

az eljárásban hozott, további jogorvoslattal nem támadható döntés közléséig.

[...]”

43 Ugyanezen törvény 51. §-a a következőképpen rendelkezik:

„(1) Ha a [604/2013 rendelet] alkalmazásának feltételei nem állnak fenn, a menekültügyi hatóság dönt a kérelem elfogadhatósága kérdésében, valamint a kérelem tárgyában gyorsított eljárásban való döntés feltételeinek fennállásáról.

(2) Elfogadhatatlan a kérelem, ha

[...]

e) a kérelmező vonatkozásában van olyan harmadik ország, amely rá nézve biztonságos harmadik országnak minősül;

[...]

(7) A kérelem gyorsított eljárásban dönthető el, ha a kérelmező

[...]

h) Magyarország területére jogellenesen lépett be, vagy tartózkodását jogellenesen hosszabbította meg és észszerű időn belül nem terjesztett elő elismerés iránti kérelmet, bár módja lett volna azt korábban benyújtani, és a késedelem kimentésére nem tud észszerű okot előadni;

[...]”

44 A menedékjogról szóló törvény 53. §-a értelmében:

„(1) A menekültügyi hatóság a kérelmet végzéssel elutasítja, ha az 51. § (2) bekezdésében foglalt valamely feltétel fennállását állapítja meg.

(2) A kérelmet elfogadhatatlanság miatt, vagy gyorsított eljárásban hozott elutasító döntés közigazgatási perben megtámadható.

[...]

(6) A közigazgatási perben – az 51. § (2) bekezdés e) és (7) bekezdés h) pontja alapján hozott menekültügyi döntések kivételével – a keresetlevél benyújtásának nincs halasztó hatálya a döntés végrehajtására.”

45 2015. szeptember 15-én hatályba lépett az egyes törvényeknek a tömeges bevándorlás kezelésével összefüggő módosításáról szóló 2015. évi CXL. törvény (a *Magyar Közlöny* 2015. évi 124. száma, a továbbiakban: a tömeges bevándorlás kezeléséről szóló törvény). A tömeges bevándorlás kezeléséről szóló törvény, amely többek között a menedékjogról szóló törvényt módosította, bevezeti „a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet” és a „határon lefolytatott eljárás” fogalmát. Előírja továbbá olyan tranzitónák létrehozását, amelyeken belül a menekültügyi eljárásokat lefolytatják.

46 A tömeges bevándorlás kezeléséről szóló törvény értelmében „a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzetben” a határon található tranzitónákban benyújtott kérelmeket a határon lefolytatott eljárás szabályainak megfelelően vizsgálják.

47 E tekintetben a menedékjogról szóló törvénynek a tömeges bevándorlás kezeléséről szóló törvénnyel beillesztett 71/A. §-a a következőképpen rendelkezik:

„Ha a külföldi a kérelmét

a) Magyarország területére történő beléptetés előtt, vagy

b) Magyarország területének a személyek határátlépésére irányadó szabályok uniós kódexéről (Schengeni határ-ellenőrzési kódex) szóló, 2016. március 9-i (EU) 2016/399 európai parlamenti és tanácsi rendelet (a továbbiakban: Schengeni határ-ellenőrzési kódex) [(HL 2016. L 77., 1. o.)] 2. cikk 2. pontjának megfelelő külső határ szerinti határvonaltól, illetve a határjeltől számított 8 km-es sávon belüli feltartóztatása után az államhatárról szóló törvényben meghatározott államhatár rendjének védelmét biztosító létesítmény kapuján való átvezetés után

a tranzitónában nyújtja be, e fejezet rendelkezéseit az e §-ban foglalt eltérésekkel kell alkalmazni.

(2) A kérelmezőt a határon lefolytatott eljárás során nem illetik meg az 5. § (1) bekezdés a) és c) pontjában foglalt jogosultságok.

(3) A menekültügyi hatóság a kérelem elfogadhatóságáról soron kívül, de legkésőbb a kérelem benyújtásától számított 8 napon belül dönt. Az eljárás során hozott döntés közléséről a menekültügyi hatóság haladéktalanul gondoskodik.

(4) Ha a kérelem benyújtásától számított 4 hét eltelt, a belépést az idegenrendészeti hatóság jogszabály alapján engedélyezi.

(5) Ha a kérelem nem elfogadhatatlan, a belépést az idegenrendészeti hatóság jogszabály alapján engedélyezi.

(6) Ha a kérelmező Magyarország területére történő belépésének engedélyezésére sor került, a menekültügyi hatóság az eljárást az általános szabályok szerint folytatja le.

(7) A határon lefolytatott eljárás szabályai nem alkalmazhatók a különleges bánásmódot igénylő személyekkel szemben.

[...]

48 A határőrizeti területen lefolytatott eljárás szigorításával kapcsolatos egyes törvények módosításáról szóló 2017. évi XX. törvény (a *Magyar Közlöny* 2017. évi 39. száma, a továbbiakban: 2017. évi XX. törvény) kibővítette azokat az eseteket, amelyekben a kormány a menedékjogról szóló törvény értelmében vett „tömeges bevándorlás okozta válsághelyzetet” rendelhet el, és módosította azokat a rendelkezéseket, amelyek e törvény általános előírásaitól az ilyen helyzetben eltérést engednek.

49 A 2017. évi XX. törvény hatálybalépése óta a menedékjogról szóló törvény 80/A. §-a a következőket írja elő:

„(1) Tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet rendelhető el, ha

- a) a Magyarországra érkező elismerést kérők száma
 - aa) egy hónap átlagában a napi ötszáz főt,
 - ab) két egymást követő hét átlagában a napi hétszázötven főt vagy
 - ac) egy hét átlagában a napi nyolcszáz főt meghaladja,
- b) a Magyarországon a tranzitónában tartózkodók száma – a külföldiek ellátásában közreműködő személyeket nem számítva –
 - ba) egy hónap átlagában a napi ezer főt,
 - bb) két egymást követő hét átlagában a napi ezeröttszáz főt vagy
 - bc) egy hét átlagában a napi ezerhatszáz főt meghaladja,
- c) az a) és b) pontban meghatározott eseteken kívül bármely olyan migrációs helyzettel összefüggő körülmény alakul ki, amely

ca) a Schengeni határ-ellenőrzési kódex 2. cikk 2. pontjának megfelelő külső határ szerinti magyarországi határvonal védelmét közvetlenül veszélyezteti,

cb) Magyarország területének a Schengeni határ-ellenőrzési kódex 2. cikk 2. pontjának megfelelő külső határ szerinti határvonaltól, illetve a határjeltől számított 60 méteres sávja, illetve valamely magyarországi település közbiztonságát, közrendjét vagy a közegészségügyet közvetlenül veszélyezteti, különösen, ha e területen, illetve az adott településen vagy annak külterületén található befogadó állomáson vagy a külföldiek elhelyezését biztosító egyéb létesítményben zavargás tör ki, vagy erőszakos cselekményeket követnek el.

(2) A tömeges bevándorlás okozta válsághelyzetet az országos rendőrfőkapitány és a menekültügyi hatóság vezetője kezdeményezésére, a miniszter javaslatára a Kormány rendeletben rendelheti el. A tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet Magyarország egész, illetve annak meghatározott területére rendelhető el.

[...]

(4) A (2) bekezdés szerinti kormányrendelet legfeljebb hat hónapig marad hatályban, kivéve, ha a Kormány annak hatályát meghosszabbítja. A Kormány a (2) bekezdés szerinti kormányrendelet hatályát akkor hosszabbíthatja meg, ha a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet elrendelésének a feltételei a meghosszabbítás időpontjában fennállnak.

[...]

(6) A tömeges bevándorlás okozta válsághelyzetben a 80/B-80/G. § szerinti szabályokat kizárólag a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzetet kiváltó okok kezeléséhez szükséges, a (2) bekezdés szerinti kormányrendeletben meghatározott területen, az annak kezeléséhez szükséges mértékben lehet alkalmazni.”

50 A menedékjogról szóló törvény 80/H. §-a értelmében:

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

51 E törvény 80/I. §-a a következőket írja elő:

„Nem kell alkalmazni

[...]

b) a 35. § (1) és (6) bekezdését;

[...]

i) a 71/A–72. §-t.”

52 Az említett törvény 80/J. §-a szerint:

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

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

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

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

(2) Az elismerést kérő menekültügyi eljárás hatálya alatt áll a nemzetközi védelem iránti kérelme menekültügyi hatóság előtt történő előterjesztésétől az eljárásban hozott, további jogorvoslással nem támadható döntés közléséig.

(3) A rendőr a Magyarország területén jogellenesen tartózkodó, menedékjog iránti kérelem előterjesztése iránti szándéknyilatkozatot tevő külföldit az államhatárról szóló törvényben meghatározott államhatár rendjének védelmét biztosító létesítmény kapuján átvezeti. A külföldi a menedékjog iránti kérelmét az (1) bekezdésben meghatározottak szerint nyújthatja be.

(4) A tranzitónában tartózkodó, elismerését kérőt az eljárás során nem illetik meg az 5. § (1) bekezdés a) és c) pontjában foglalt jogosultságok.

(5) A menekültügyi hatóság az elismerését kérő részére a jogorvoslattal tovább nem támadható döntés vagy a [604/2013 rendelet szerinti] átadásáról hozott végzés végrehajthatóvá válásáig tartózkodási helyként a tranzitóna területét jelöli ki. Az elismerését kérő a tranzitóna területét a kiléptető kapun keresztül hagyhatja el.

(6) Ha az elismerését kérő 14 év alatti, kísérő nélküli kiskorú, akkor az országba való beléptetést követően a menekültügyi hatóság az eljárást az általános szabályok szerint folytatja le. A menekültügyi hatóság haladéktalanul intézkedik a gyermek ideiglenes hatályú elhelyezéséről és egyidejűleg megkeresi a gyámhatóságot a kiskorú képviselőjét ellátó gyermekvédelmi gyám kirendelése iránt. A gyermekvédelmi gyámot a menekültügyi hatóság megkeresésének megérkezését követő nyolc napon belül kell kirendelni. A kirendelt gyermekvédelmi gyám személyéről a gyámhatóság haladéktalanul tájékoztatja a kísérő nélküli kiskorút és a menekültügyi hatóságot.”

53 Ugyanezen törvény 80/K. §-a értelmében:

„(1) A kérelmet elfogadhatatlanság miatt elutasító döntéssel szemben előterjesztett vagy a gyorsított eljárásban hozott elutasító döntést három napon belül lehet megtámadni. A menekültügyi hatóság a keresetlevelet az ügy irataival és védírátaival együtt három napon belül megküldi a bíróságnak.

(2) A menekültügyi hatóság a rendelkezésre álló adatok alapján dönt, vagy az eljárást megszünteti, ha az elismerését kérő

[...]

d) a tranzitónát elhagyja.

[...]

(4) Az eljárást a (2) bekezdés alapján megszüntető végzés közigazgatási perben nem támadható meg.

[...]

(7) A tranzitónát elhagyó elismerését kérő részére a bíróság eljárást befejező döntését hirdetmény útján kell közölni. [...]

[...]

(10) Az elismerését kérő a további jogorvoslattal nem támadható döntés közlését követően a tranzitónát elhagyja.

(11) Ha az elismerését kérő ismételt kérelmét azt követően nyújtja be, hogy korábbi kérelme tárgyában végleges megszüntető vagy elutasító döntés született, az elismerését kérőt nem illetik meg az 5. § (1) bekezdés a)-c) pontjában foglalt jogosultságok.”

Az államhatárról szóló törvény

- 54 Az államhatárról szóló 2007. évi LXXXIX. törvény (a *Magyar Közlöny* 2007. évi 88. száma, továbbiakban: az államhatárról szóló törvény) 5. §-a a következőképpen rendelkezik:

„(1) Magyarország területének a Schengeni határ-ellenőrzési kódex 2. cikk 2. pontjának megfelelő külső határ szerinti határvonaltól, illetve a határjeltől számított 60 méteres sávja az államhatár rendjének védelmét biztosító létesítmények – ideértve a 15/A. § szerinti létesítményeket is – építése, telepítése és üzemeltetése, valamint a honvédelmi, nemzetbiztonsági, katasztrófavédelmi, határőrizeti, menekültügyi és idegenrendészeti feladatok ellátása céljából e törvény szerint igénybe vehető.

(1a) A rendőr Magyarország területének a Schengeni határ-ellenőrzési kódex 2. cikk 2. pontjának megfelelő külső határ szerinti határvonaltól, illetve a határjeltől számított 8 km-es sávon belül feltartóztathatja a Magyarország területén jogellenesen tartózkodó külföldit, és az (1) bekezdés szerinti létesítmény legközelebbi kapuján átkísérheti, kivéve, ha bűncselekmény gyanúja merül fel.

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

[...]”

- 55 E törvény 15/A. §-a a következőket írja elő:

„(1) Az 5. § (1) bekezdés szerinti területen tranzitzóna alakítható ki, amely a menekültkénti vagy oltalmazottkénti elismerését kérő személyek [...] átmeneti tartózkodására és a menekültügyi, idegenrendészeti eljárások lefolytatására, valamint az ezekhez szükséges létesítmények elhelyezésére szolgál.

(2) A tranzitzónában tartózkodó, elismerést kérő személy Magyarországra történő beléptetésére akkor kerülhet sor,

- a) ha menekültügyi hatóság nemzetközi védelmet biztosító döntést hoz,
- b) ha a menekültügyi eljárás általános szabályok szerinti lefolytatásának feltételei fennállnak vagy
- c) ha a menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény 71/A. § (4) és (5) bekezdésében meghatározottak szerint kell eljárni.

(2a) Tömeges bevándorlás okozta válsághelyzetben a tranzitzónában tartózkodó, elismerést kérő személy Magyarországra történő beléptetésére a (2) bekezdés a) és b) pontja szerinti esetben kerülhet sor.

(3) A tranzitzónában az állami szervek a rájuk vonatkozó jogszabályokban foglalt feladat- és hatásköreiket gyakorolják.

(4) Az (1) bekezdésben foglaltakkal ellentétben tömeges bevándorlás okozta válsághelyzetben tranzitzóna céljára az 5. § (1) bekezdésében megjelölt helytől eltérő helyen található létesítmény is kijelölhető.”

A közigazgatási perrendtartásról szóló törvény

- 56 A közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (a *Magyar Közlöny* 2017. évi 30. száma; a továbbiakban: a közigazgatási perrendtartásról szóló törvény) 39. §-ának (6) bekezdése a következőképpen rendelkezik:

„Ha törvény eltérően nem rendelkezik, a keresetlevél benyújtásának a közigazgatási cselekmény hatályosulására halasztó hatálya nincs.”

- 57 A közigazgatási perrendtartásról szóló törvény 50. §-a a következőket írja elő:

„(1) Akinek jogát, jogos érdekét a közigazgatási tevékenység vagy az azzal előidézett helyzet fenntartása sérti, a közvetlenül fenyegető hátrány elhárítása, a vitássá tett jogviszony ideiglenes rendezése, illetve a jogvitára okot adó állapot változatlan fenntartása érdekében a perre hatáskörrel és illetékességgel rendelkező bíróságtól az eljárás során bármikor azonnali jogvédelmet kérhet.

(2) Azonnali jogvédelem keretében kérhető

a) a halasztó hatály elrendelése,

[...]”

A 301/2007 Korm. rendelet

- 58 A menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény végrehajtásáról szóló, 301/2007. (XI. 9.) Korm. rendelet (a *Magyar Közlöny* 2007. évi 151. száma) 33. §-a a következőket írja elő:

„(1) Ha a különleges bánásmódot igénylő elismerését kérő egyéni helyzetére tekintettel indokolt, a menekültügyi hatóság köteles számára a befogadó állomáson elkülönített elhelyezést biztosítani.

(2) A család egységének fenntartását – lehetőség szerint – a különleges bánásmódot igénylő személy elkülönített elhelyezése során is biztosítani kell.”

- 59 E rendelet 34. §-ának (1) bekezdése a következőket írja elő:

„A különleges bánásmódot igénylő elismerését kérő – amennyiben egyéni helyzetére tekintettel és szakorvosi vélemény alapján is szükséges – a 26–27. §-ban foglaltak mellett térítésmentesen jogosult az egészségi állapotára figyelemmel indokolt egészségügyi szolgáltatások igénybevételére, rehabilitációs, pszichológiai, valamint klinikai szakpszichológiai ellátásra, továbbá pszichoterápiás kezelésre.”

A pert megelőző eljárás

- 60 A Bizottság 2015. december 11-én felszólító levelet küldött Magyarországnak, amelyben kifogásolta, hogy e tagállam megsértette többek között a 2013/32 irányelv 46. cikkének (1), (3), (5) és (6) bekezdését.

- 61 Magyarország e felszólító levélre válaszul azzal érvelt, hogy szabályozása összeegyeztethető az uniós joggal.

- 62 Magyarország 2017. március 7-én elfogadta a 2017. évi XX. törvényt. A Bizottság úgy vélte, hogy e törvény az említett felszólító levélben ismertetetteken túl további aggályokra ad okot.

- 63 Ezért 2017. május 18-án a Bizottság kiegészítő felszólító levelet küldött Magyarországnak, amelyben azt rótta fel, hogy e tagállam nem teljesítette a 2008/115 irányelv 5. cikkéből, 6. cikkének (1) bekezdéséből, 12. cikkének (1) bekezdéséből és 13. cikkének (1) bekezdéséből, a 2013/32 irányelv 3. cikkéből, 6. cikkéből és 7. cikkéből, 24. cikkének (3) bekezdéséből, 31. cikkének (8) bekezdéséből, 33. cikkéből, 38. cikkéből, 43. cikkéből és 46. cikkének (1), (3), (5) és (6) bekezdéséből, valamint a 2013/33 irányelv 2. cikkének g) pontjával, illetve 17. cikkének (3) és (4) bekezdésével összefüggésben értelmezett 2., 8., 9., 11. cikkéből és 17. cikkének (2) bekezdéséből, továbbá végezetül a Charta 6., 18. és 47. cikkéből eredő kötelezettségeit.
- 64 Magyarország a 2017. július 18-i levelében válaszolt e kiegészítő felszólító levélre, majd a válaszát 2017. október 2-án és 2017. november 20-án kiegészítette. E tagállam, bár azt nyilatkozta, hogy a szabályozása az uniós joggal összeegyeztethető, e jogszabályokat bizonyos vonatkozásokban módosította.
- 65 A Bizottság 2017. december 8-án indokolással ellátott véleményt küldött Magyarországnak, amelyet e tagállammal ugyanezen a napon közöltek, és amelyben a Bizottság kijelentette, hogy e tagállam nem teljesítette a 2008/115 irányelv 5. cikkének, 6. cikke (1) bekezdésének, 12. cikke (1) bekezdésének és 13. cikke (1) bekezdésének, a 2013/32 irányelv 3. és 6. cikkének, 24. cikke (3) bekezdésének, 43. cikkének, valamint 46. cikke (3), (5) és (6) bekezdésének, továbbá a 2013/33 irányelv 2. cikke h) pontjának, és 8., 9. és 11. cikkének a Charta 6., 18. és 47. cikkével összefüggésben értelmezett rendelkezéseiből eredő kötelezettségeit, mivel:
- a nemzetközi védelem iránti kérelem elutasításáról szóló határozat elleni jogorvoslati eljárás során a 2013/32 irányelv 46. cikkének (3) bekezdésében meghatározott vizsgálat terjedelmét a határozat meghozatala során vizsgált tényekre és jogi szempontokra korlátozta,
 - elmulasztotta a 2013/32 irányelv 46. cikke (5) bekezdésének a nemzeti jogba való átültetését, valamint olyan rendelkezéseket fogadott el, amelyek eltérnek a nemzetközi védelmet kérelmezők jogorvoslati kérelme „automatikus halasztó hatályának” általános szabályától olyan helyzetek vonatkozásában, amelyek nem tartoznak ezen irányelv 46. cikke (6) bekezdésének hatálya alá,
 - a Magyarország területén jogellenesen tartózkodó harmadik országbeli állampolgárokat a 2008/115 irányelv 5. cikkében, 6. cikkének (1) bekezdésében, 12. cikkének (1) bekezdésében és 13. cikkének (1) bekezdésében foglalt eljárások és garanciák betartása nélkül kényszerrel a határkerítés túlsóoldalára kíséri,
 - előírta, hogy a menedékkérelmet a menekültügyi hatóság előtt személyesen, kizárólag a tranzitónában lehet benyújtani,
 - előírta, hogy valamennyi menedékkérőre (kivéve a 14 éven aluli, kísérő nélküli kiskorúakat) olyan eljárást kell alkalmazni, amelynek eredményeként őket a menekültügyi eljárás teljes tartama alatt kötelezően őrizetben kell tartani a tranzitónában olyan létesítményekben, amelyeket csak Szerbia irányába hagyhatnak el, valamint azáltal, hogy az ilyen őrizet tekintetében nem biztosította a megfelelő garanciákat,
 - a menedékkérelmet elutasító elsőfokú döntéssel szembeni jogorvoslati kérelem benyújtásának határidejét nyolc nappal három napra csökkentette.
- 66 Magyarország 2018. február 8-án válaszolt a Bizottság indokolással ellátott véleményére, megerősítve, hogy álláspontja szerint a szabályozása összeegyeztethető az uniós joggal.
- 67 A Bizottság, mivel a Magyarország által megfogalmazott észrevételeket nem találta meggyőzőnek, 2018. december 21-én a jelen kereset benyújtása mellett döntött.

A keresetről

Előzetes észrevételek

- 68 A Bíróság állandó ítélkezési gyakorlata szerint a kötelezettségszegés fennállását a tagállamban az indokolással ellátott véleményben meghatározott határidő lejártakor fennálló helyzet alapján kell megítélni (2020. január 28-i Bizottság kontra Olaszország [A késedelmes fizetések elleni fellépésről szóló irányelv] ítélet, C-122/18, EU:C:2020:41, 58. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat). Az ebben az időpontban hatályos belső jogi szabályozás fényében kell tehát megvizsgálni, hogy a hivatkozott kötelezettségszegés fennállt-e, vagy sem (lásd ebben az értelemben: 2019. július 8-i Bizottság kontra Belgium [Az EUMSZ 260. cikk (3) bekezdése – szélessávú hálózat] ítélet, C-543/17, EU:C:2019:573, 23. és 24. pont).
- 69 A tárgyalás során Magyarország megerősítette, hogy a Bizottság által neki küldött, indokolással ellátott véleményben meghatározott határidő lejártakor, azaz 2018. február 8-án a 2017. évi XX. törvény rendelkezéseit Magyarország egész területén alkalmazni kellett, mivel azon kormányrendelet alkalmazását, amely a menedékjogról szóló törvény értelmében vett „tömeges bevándorlás okozta válsághelyzetet” rendelt el Magyarország teljes területére vonatkozóan, legalább ezen időpontig meghosszabbították.
- 70 Következésképpen a magyar szabályozásnak az azon uniós jogi rendelkezésekkel való összeegyeztethetőségére irányuló vizsgálat keretében, amelyeket a Bizottság véleménye szerint Magyarország megsértett, a Bíróságnak figyelembe kell vennie az e szabályozásnak a 2017. évi XX. törvénnyel bevezetett módosításait.

Az első, a nemzetközi védelem iránti eljáráshoz való hozzáférésre vonatkozó kifogásról

A felek érvei

- 71 A Bizottság álláspontja szerint Magyarország megsértette a 2013/32 irányelv 3. és 6. cikkét annak előírásával, hogy a menedéjog iránti kérelmet személyesen, kizárólag a röszkei (Magyarország) és a tompai (Magyarország) tranzitónákban lehet benyújtani, amelyekhez a magyar hatóságok jelentősen korlátozták a hozzáférést.
- 72 E tekintetben a Bizottság először is megjegyzi, hogy abban az esetben, ha tömeges bevándorlás okozta válsághelyzetet rendeltek el, a menedékjogról szóló törvénynek a 2017. évi XX. törvénnyel bevezetett 80/J. §-ának (1) bekezdése főszabályként azt írja elő, hogy minden menedéjog iránti kérelmet személyesen kell benyújtani a röszkei és a tompai tranzitónákban, a szerb–magyar határon.
- 73 A Bizottság ezenfelül rámutat arra, hogy a magyar hatóságok e tranzitónákba csupán igen korlátozott számú napi belépést engedélyeznek. Így megállapítható, hogy 2018. január 23. óta az említett tranzitónákba naponta csupán egyetlen személy léphet be, ami több hónapos várakozási időt eredményez addig az időpontig, amíg valamelyik tranzitónába be lehet jutni a nemzetközi védelem iránti kérelemnek az azon belüli előterjesztése céljából.
- 74 A röszkei és a tompai tranzitónákba való belépés egy informális várólista alapján történik, amelyet „közösségi vezetők” adnak át a magyar hatóságoknak. Mivel a szerb–magyar határt e tranzitónáktól elválasztó földszívon semmilyen infrastruktúra nem áll rendelkezésre, csak kevés személy várakozik ezen utóbbiak bejárata előtt, a többségük a környező szerb falvakban talált szállást.

- 75 Másodszer a Bizottság rámutat arra, hogy a 2013/32 irányelv 3. és 6. cikkéből következően a tagállamok kötelesek gondoskodni arról, hogy a nemzetközi védelmet igénybe venni kívánó személyek a területükön előterjeszthessék az erre irányuló kérelmüket, és a tagállam területére való megérkezésük után hozzáférjenek az ilyen védelem megadására irányuló eljáráshoz. Ez a követelmény attól függetlenül fennáll, hogy a kérelmező mely harmadik ország területéről érkezik valamely tagállam határára.
- 76 Márpedig Magyarország azáltal, hogy csak a röszkei és a tompai tranzitónában tartózkodó személyek számára engedélyezi a nemzetközi védelem iránti kérelem előterjesztését és nyilvántartásba vételét, valamint azáltal, hogy az e zónákhoz való hozzáférést rendkívül szigorúan korlátozza, a határán tartózkodó személyek számára nem teszi lehetővé a nemzetközi védelem iránti kérelem előterjesztését és az ilyen kérelemnek a 2013/32 irányelv által előírt határidőn belüli nyilvántartásba vételét.
- 77 A Bizottság álláspontja szerint a várakozók pontos számától függetlenül egy olyan rendszer, amely a 2013/32 irányelv 6. cikke szerinti nyilvántartásba vételhez való jogot olyan feltételhez köti, hogy a kérelmet egy bizonyos helyen kell előterjeszteni, amelyhez a hozzáférés hosszú időn keresztül korlátozva van, nem felel meg az e cikkben rögzített követelménynek, amely szerint időben biztosítani kell az eljáráshoz való hozzáférést.
- 78 Magyarország először is azt válaszolja, hogy a nemzetközi védelmet kérelmezők nem jogosultak arra, hogy kiválasszák a számukra menedékjogot biztosító országot, és a Magyarország határán megjelenő személyek egy része esetében nem áll fenn az, hogy őket közvetlenül fenyegető üldöztetéstől menekülnének.
- 79 Ezenfelül nem csupán a 2013/32 irányelv 6. cikkének (1) bekezdését kell figyelembe venni, hanem e cikk (2) és (3) bekezdését is, amelyekből kitűnik, hogy az uniós jogalkotó felhatalmazza a tagállamokat annak előírására, hogy a nemzetközi védelmet kérelmező személynek a kérelmét személyesen, valamely kijelölt helyen kelljen benyújtania, ami szükségszerűen azt jelenti, hogy előfordulhat, hogy nem lehetséges rendkívül nagyszámú kérelmet egyidejűleg benyújtani.
- 80 A 2013/32 irányelv továbbá nem határozza meg, hogy az egyes tagállamoknak hány helyen kell biztosítaniuk a menedékjog iránti kérelmek benyújtásának lehetőségét. Magyarország álláspontja szerint az indokolással ellátott véleményben meghatározott határidő lejártakor a területén két olyan tranzitóna létezett a nemzetközi védelmet kérelmezők útvonalán, ahol ilyen kérelmeket lehetett benyújtani, mégpedig Röszkén, illetve Tompán. Ezenfelül a Magyarországra jogellenesen belépő személyek többsége e tranzitónák közelében próbálja meg átlépni a szerb–magyar határt, így észszerű elvárás az, hogy e személyek a kérelmüket az említett tranzitónákban nyújtsák be.
- 81 Magyarország szerint nem ellentétes tehát az uniós joggal a menedékjogról szóló törvény 80/J. §-ának (1) bekezdése, amely egyébiránt csupán „a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet” elrendelése esetén alkalmazandó.
- 82 Magyarország egyébiránt rámutat arra, hogy az ilyen válsághelyzet többek között azon az alapon rendelkezhető el, hogy ezt a közrendre és a belső biztonságra vonatkozó nemzeti követelmények indokolják. Márpedig a jelen esetben Magyarországon 2018-ban több mint 17 000 bűncselekményt követtek el az illegális bevándorláshoz kapcsolódóan. A nemzetközi védelem iránti kérelemnek a tranzitónákban való benyújtására vonatkozó kötelezettség így fokozza az emberkereskedelem elleni küzdelem hatékonyságát, és megfelel a schengeni térség határainak védelmére vonatkozó követelménynek.
- 83 Ezenfelül a menedékjogról szóló törvény 80/J. §-ának (1) bekezdése a menedékjog iránti kérelemnek az említett tranzitónákban történő benyújtására vonatkozó kötelezettség alóli kivételeket is előír. Így a Magyarországon jogszerűen tartózkodó személyek az ország területén bárhol benyújthatják a kérelmüket.

- 84 Egyébként amint a kérelmet az érintett tranzitónában benyújtották, az eljárás az általános szabályoknak megfelelően indul meg. A menedékjogról szóló törvény 32/D. §-a így biztosítja, hogy a kérelem előterjesztését követően a menekültügyi hatóság az eljárás lefolytatását azonnal megkezdi. Következésképpen az említett kérelem nyilvántartásba vételére azonnal sor kerül azt követően, hogy azt az érintett tranzitónában előterjesztették, de a 2013/32 irányelv 6. cikke (1) bekezdésének megfelelően mindenesetre legkésőbb 24 órán belül.
- 85 Magyarország másodszor vitatja, hogy a tranzitónákhoz való hozzáférést korlátozták volna. Ezenkívül, bár a magyar hatóságoknak tudomásuk van arról a gyakorlatról, hogy a menedékkérők, akik Szerbiában hozzáférnek a menekültügyi eljáráshoz, vagy akik e harmadik államban segítségnyújtásban részesülnek, e tranzitónákban meghatározott sorrendben jelennek meg a saját maguk, a szerb hatóságok vagy bizonyos szervezetek által összeállított listák alapján, a magyar hatóságoknak az így kialakított rendre semmilyen ráhatásuk nincs, és nem vesznek részt az ilyen listák összeállításában, valamint nem is alkalmazzák azokat.
- 86 Végezetül a röszei és a tompai tranzitónák bejárata előtti hosszú sorok hiányának a Bizottság állításaival ellentétben az a magyarázata, hogy az érintett személyek ügyében Szerbiában már folyamatban van menekültügyi eljárás, vagy azt már lefolytatták, és az említett személyek e harmadik államban részesülnek segítségnyújtásban.

A Bíróság álláspontja

- 87 A Bizottság az első kifogása keretében lényegében azt rója fel Magyarországnak, hogy megsértette a 2013/32 irányelv 3. és 6. cikkét azáltal, hogy naponta csupán rendkívül csekély számú személy számára engedélyezi a Szerbiából a szerb–magyar határ közvetlen közelében található röszei és a tompai tranzitónába való belépést, miközben a nemzetközi védelem iránti kérelmek csupán személyesen, és kizárólag e tranzitónákban terjeszthetők elő.
- 88 Elsősorban meg kell állapítani, hogy először is a 2013/32 irányelv 3. cikkének (1) bekezdése szerint ezen irányelvet a tagállamok területén, ideértve a határon, a felségvizeken vagy a tranzitónákban benyújtott nemzetközi védelem iránti kérelemre kell alkalmazni.
- 89 Másodszor az említett irányelv 6. cikke, melynek címe „Az eljáráshoz való hozzáférés”, az (1) bekezdésének első albekezdésében azt írja elő, hogy ha bárki nemzetközi védelemért folyamodik valamely, a nemzeti jog alapján az ilyen kérelmek nyilvántartásba vételére hatáskörrel rendelkező hatósághoz, a nyilvántartásba vételre a kérelmezést követő három munkanapon belül sor kell, hogy kerüljön. Ugyanezen irányelv 6. cikke (1) bekezdésének második albekezdése szerint ha olyan egyéb hatósághoz folyamodnak nemzetközi védelemért, amelyhez feltehetően ilyen kérelmek érkeznek, de a nemzeti jog alapján nincs hatásköre a nyilvántartásba vételre, a tagállamok biztosítják, hogy a nyilvántartásba vételre a kérelmezést követő hat munkanapon belül sor kerüljön.
- 90 Az uniós jogalkotó ezáltal szélesen határozta meg azon hatóságok fogalmát, amelyekhez anélkül, hogy a nemzetközi védelem iránti kérelmek nyilvántartásba vételére hatáskörrel rendelkeznének, a 2013/32 irányelv 6. cikke (1) bekezdésének második albekezdése értelmében feltehetően ilyen kérelmek érkeznek. Így valamely nemzeti hatóságot főszabály szerint ilyennek kell tekinteni abban az esetben, ha előfordulhat, hogy valamely harmadik országbeli állampolgár vagy hontalan személy nemzetközi védelem iránti védelmet terjeszt elé (lásd ebben az értelemben: 2020. június 25-i Ministerio Fiscal [Hatóság, amelyhez feltehetően nemzetközi védelem iránti kérelemmel fordulnak] ítélet, C-36/20 PPU, EU:C:2020:495, 57–59. pont). Végül ezen irányelv 6. cikke (1) bekezdésének harmadik albekezdése kifejezetten ilyen hatóságokként említi a rendőrséget, a határőrséget, a bevándorlási hivatalt és a fogdák személyzetét.

- 91 Harmadszor, amennyiben az egyidejűleg nemzetközi védelmet kérelmező harmadik országbeli állampolgárok vagy hontalanok nagy száma a gyakorlatban nagyon megnehezíti az említett irányelv 6. cikkének (1) bekezdésében megállapított határidők betartását, ugyanezen irányelv 6. cikkének (5) bekezdése kivételesen lehetővé teszi a tagállamok számára, hogy a nemzetközi védelem iránti kérelmeket az előterjesztésüktől számított tíz munkanapon belül vegyék nyilvántartásba.
- 92 Negyedszer, hozzá kell tenni, hogy a 2013/32 irányelv 6. cikkének (2) és (3) bekezdése értelmében a nemzetközi védelmet kérelmező személyeknek tényleges lehetőséggel kell rendelkezniük arra, hogy kérelmüket mielőbb benyújtsák, ugyanakkor e jog sérelme nélkül a tagállamok előírhatják, hogy az ilyen kérelmek személyesen és/vagy valamely kijelölt helyen kerüljenek benyújtásra.
- 93 A fentiekből az következik, hogy a tagállamoknak általános jelleggel a 2013/32 irányelv 6. cikkében meghatározott határidőn belül nyilvántartásba kell venniük minden, harmadik országbeli állampolgár vagy hontalan személy által a nemzeti hatóságok elé terjesztett, ezen irányelv hatálya alá tartozó, nemzetközi védelem iránti kérelmet, majd a tagállamoknak biztosítaniuk kell, hogy az érintett személyeknek ténylegesen lehetőségük legyen kérelmük mielőbbi benyújtására (lásd ebben az értelemben: 2018. január 25-i Hasan ítélet, C-360/16, EU:C:2018:35, 76. pont).
- 94 Mindemellett másodsorban hangsúlyozni kell, hogy amint azt a Bizottság a tárgyaláson megerősítette, az első kifogása nem a nemzetközi védelem iránti kérelem nyilvántartásba vételére vagy benyújtására irányuló eljárásra – mint olyanra – vonatkozik, hanem azon részletes szabályokra, amelyek alapján az ilyen kérelmek előzetesen a magyar hatóságok elé terjeszthetők.
- 95 E tekintetben meg kell állapítani, hogy először is a 2013/32 irányelv 7. cikkéből az következik, hogy a tagállamok kötelesek biztosítani, hogy minden harmadik országbeli állampolgár vagy hontalan személy jogosult legyen arra, hogy a saját nevében vagy harmadik személy közvetítésével nemzetközi védelem iránti kérelmet terjesszen elő.
- 96 E 7. cikk ezen irányelv 3. cikkének (1) bekezdésével összefüggésben értelmezve tehát minden harmadik országbeli állampolgár vagy hontalan személy számára biztosítja a jogot ahhoz, hogy nemzetközi védelem iránti kérelmet terjesszen elő, akár valamely tagállam határán vagy annak tranzitónáiban. E tekintetben, bár igaz, hogy amint arra Magyarország rámutat, az említett irányelv 6. cikkének (3) bekezdése felhatalmazza a tagállamokat annak előírására, hogy a nemzetközi védelem iránti kérelmek valamely kijelölt helyen kerüljenek benyújtásra, meg kell állapítani, hogy ugyanezen irányelv egyetlen rendelkezése sem vezet be hasonló szabályt a nemzetközi védelem iránti kérelmek előterjesztésére vonatkozóan.
- 97 Az ilyen kérelmet egyébiránt előterjesztettnek kell tekinteni attól az időponttól, amikor az érintett személy a 2013/32 irányelv 6. cikkének (1) bekezdésében említett hatóságok valamelyike előtt kinyilvánította azon szándékát, hogy nemzetközi védelemben kíván részesülni, anélkül hogy e szándék kinyilvánítását bármilyen adminisztratív alakíshoz köthetnék (lásd ebben az értelemben: 2020. június 25-i Ministerio Fiscal [Hatóság, amelyhez feltehetően nemzetközi védelem iránti kérelemmel fordulnak] ítélet, C-36/20 PPU, EU:C:2020:495, 93. és 94. pont).
- 98 A 2013/32 irányelv 6. cikkéből tehát az következik, hogy bármely harmadik országbeli állampolgár vagy hontalan személy jogosult arra, hogy nemzetközi védelem iránti kérelmet terjesszen az e cikkben említett hatóságok valamelyike elé, az ilyen hatóságok egyike előtt kifejezve a nemzetközi védelem igénybevételére irányuló szándékát.
- 99 Másodsorban hangsúlyozni kell, hogy a nemzetközi védelem iránti kérelemnek a 2013/33 irányelv 6. cikkében említett hatóságok egyike elé terjesztése a nemzetközi védelem megadására irányuló eljárás lényeges szakaszát képezi.

- 100 A harmadik országbeli állampolgár vagy hontalan személy ugyanis megszerzi a nemzetközi védelmet kérelmezőnek a 2013/32 irányelv 2. cikkének c) pontja értelmében vett jogállását, amint ilyen kérelmet terjeszt elő (2020. június 25-i Ministerio Fiscal [Hatóság, amelyhez feltehetően nemzetközi védelem iránti kérelemmel fordulnak] ítélet, C-36/20 PPU, EU:C:2020:495, 92. pont).
- 101 Ezenfelül a nemzetközi védelem iránti kérelem előterjesztésének időpontjában kezdődik meg az a határidő, amelyen belül e kérelmet ezen irányelv 6. cikkének (1) bekezdése szerint nyilvántartásba kell venni, és a kérelmező számára lehetővé kell tenni, hogy a nemzetközi védelem iránti kérelmét az említett irányelv 6. cikkének (2) bekezdésében előírtaknak megfelelően a lehető legrövidebb időn belül benyújthassa. Hangsúlyozni kell továbbá, hogy e kérelem benyújtása indítja meg azt a határidőt, amelyen belül az eljáró hatóságnak ugyanezen irányelv 31. cikke értelmében főszabály szerint határoznia kell a nemzetközi védelem iránti kérelemről.
- 102 Az ilyen kérelem előterjesztéséhez való jog ezért feltételét képezi az ahhoz fűződő jogok tényleges tiszteletben tartásának, hogy e kérelmet a 2013/32 irányelvben meghatározott határidőkön belül nyilvántartásba vegyék és benyújthassák, valamint megvizsgálhassák, végső soron pedig feltétele a Charta 18. cikkében biztosított menedékjog tényleges érvényesülésének.
- 103 Következésképpen valamely tagállam az említett irányelv 6. cikke hatékony érvényesülésének megsértése nélkül nem késleltetheti indokolatlanul azt az időpontot, amikor az érintett személy előterjesztheti a nemzetközi védelem iránti kérelmét.
- 104 Harmadszor emlékeztetni kell arra, hogy az említett irányelvnek, és különösen annak 6. cikke (1) bekezdésének célja a nemzetközi védelemmel kapcsolatos eljáráshoz való hatékony, könnyű és gyors hozzáférés garantálása (2020. június 25-i Ministerio Fiscal [Hatóság, amelyhez feltehetően nemzetközi védelem iránti kérelemmel fordulnak] ítélet, C-36/20 PPU, EU:C:2020:495, 82. pont).
- 105 E célkitűzést megerősíti továbbá ugyanezen irányelv 8. cikkének (1) bekezdése. E rendelkezés célja ugyanis a nemzetközi védelem iránti kérelmek előterjesztésének megkönnyítése, többek között annak előírása útján, hogy a tagállamok a külső határon lévő határátkelőhelyen – ideértve a tranzitónákat is – lévő valamennyi harmadik országbeli állampolgár vagy hontalan személy részére kötelesek tájékoztatást adni az ilyen kérelem előterjesztésére vonatkozó lehetőségről, amennyiben arra utaló jelek vannak, hogy az érintett személy ilyen védelemben kíván részesülni.
- 106 A fenti megfontolások összességéből az következik, hogy a 2013/32 irányelv 6. cikke előírja a tagállamok számára annak biztosítását, hogy az érintett személyek, amint az erre vonatkozó szándékukat kinyilvánítják, akár a tagállamok határain is hatékonyan gyakorolhassák a nemzetközi védelem iránti kérelem előterjesztéséhez való jogukat, annak érdekében, hogy e kérelmet az ezen irányelvben meghatározott határidőket ténylegesen tiszteletben tartva nyilvántartásba vegyék, valamint azt benyújthassák és megvizsgálhassák.
- 107 Meg kell vizsgálni, hogy a jelen esetben Magyarország eleget tett-e ennek a követelménynek.
- 108 E tekintetben e tagállam megerősíti, hogy a menedékjogról szóló törvény 80/J. §-a azon harmadik országbeli állampolgárokkal vagy hontalanokkal szemben, akik Szerbiából érkezve Magyarországon kívánnak hozzáférni a nemzetközi védelem iránti eljáráshoz, nemcsak azt írja elő, hogy a nemzetközi védelem iránti kérelmüket a Röszkén és Tompán található két tranzitóna valamelyikében kell benyújtaniuk, hanem azt is, hogy e kérelmeket ott is kell előterjeszteniük.
- 109 Magyarország az észrevételeiben így pontosította, hogy a 2013/32 irányelv 6. cikkének (1) bekezdésében a nemzetközi védelem iránti kérelem nyilvántartásba vételére vonatkozóan előírt határidő nem kezdődhet meg addig, amíg a nemzetközi védelmet kérelmezők nem jelentek meg e tranzitónák valamelyikében. Következésképpen a kérelmek előterjesztésére csak az említett tranzitónákban kerülhet sor, amit egyébiránt Magyarország a tárgyaláson megerősített.

- 110 Ezen előzetes pontosításra figyelemmel meg kell vizsgálni, hogy a magyar hatóságok – amint azt a Bizottság állítja – drasztikusan korlátozták-e azon személyek számát, akik napi szinten ténylegesen jogosultak arra, hogy az említett tranzitónákba belépjenek annak érdekében, hogy ott nemzetközi védelem iránti kérelmet terjesszenek elő.
- 111 E tekintetben először is emlékeztetni kell arra, hogy valamely közigazgatási gyakorlat abban az esetben lehet kötelezettségszegés megállapítása iránti kereset tárgya, ha az bizonyos mértékben tartós és általános jelleget mutat (lásd többek között: 1985. május 9-i Bizottság kontra Franciaország ítélet, 21/84, EU:C:1985:184, 13. pont; 2019. szeptember 5-i Bizottság kontra Olaszország [*Xylella fastidiosa* baktérium] ítélet, C-443/18, EU:C:2019:676, 74. pont).
- 112 Ezenfelül a Bizottságot terheli annak bizonyítása, hogy az állítólagos kötelezettségszegés fennáll, és a Bizottságnak kell a Bíróság elé terjesztenie az e kötelezettségszegés fennállásának a Bíróság általi vizsgálatához szükséges információkat anélkül, hogy bármiféle vélelemre hivatkozhatna (lásd különösen: 2006. április 27-i Bizottság kontra Németország ítélet, C-441/02, EU:C:2006:253, 48. pont; 2019. május 2-i Bizottság kontra Horvátország [Biljane Donje-i hulladéklerakó] ítélet, C-250/18, nem tették közzé, EU:C:2019:343, 33. pont). Az alperes tagállam csak akkor köteles érdemben és részletesen vitatni az ily módon előterjesztett adatokat, valamint az azokból eredő következményeket, ha a Bizottság elegendő olyan információt szolgáltatott, amely az említett tagállam területén felmerült bizonyos tényekre utal (lásd többek között: 2005. április 26-i Bizottság kontra Írország ítélet, C-494/01, EU:C:2005:250, 44. pont; 2019. március 28-i Bizottság kontra Írország [Szennyvízgyűjtő és -kezelőrendszer] ítélet, C-427/17, nem tették közzé, EU:C:2019:269, 39. pont).
- 113 Ami konkrétan a valamely nemzeti rendelkezés végrehajtásával kapcsolatos kifogást illeti, a Bíróság megállapította, hogy a tagállami kötelezettségszegés bizonyításához a kizárólag valamely tagállami rendelkezés tartalmát érintő kötelezettségszegés megállapítása iránti kereset esetén általában figyelembe vettől eltérő természetű bizonyítékok benyújtása szükséges, és ilyen körülmények között a kötelezettségszegést csak akkor lehet megállapítani, ha az érintett tagállamnak betudható kifogásolt nemzeti közigazgatási és/vagy ítélkezési gyakorlat iratokkal kellőképpen és részletesen alátámasztható (2006. április 27-i Bizottság kontra Németország ítélet, C-441/02, EU:C:2006:253, 49. pont; 2015. július 9-i Bizottság kontra Írország ítélet, C-87/14, EU:C:2015:449, 23. pont).
- 114 A jelen ügyben, amint arra a főtanácsnok az indítványának 59. pontjában rámutatott, a Bizottság a keresetleveléhez több olyan jelentést csatolt, amelyek alátámasztják azt az állítását, amely szerint azon harmadik országbeli állampolgárok vagy hontalan személyek, akik a röszkei és a tompai tranzitónákban eljáró hatóságok elé nemzetközi védelem iránti kérelmet kívántak terjeszteni, több hónapos várakozási idővel szembesültek, amelyet a magyar hatóságok azon állandó és általános gyakorlata okozott, amelyet az indokolással ellátott véleményben meghatározott határidő lejáratának időpontjában, azaz 2018. február 8-án még mindig alkalmaztak, és amely abban állt, hogy az e két tranzitónába való engedélyezett belépést napi szinten csupán jelentősen csökkentett számú személyre korlátozták.
- 115 Így az Egyesült Nemzetek Menekültügyi Főbiztosságának (UNHCR) a Bizottság keresetleveléhez csatolt három jelentése közül az egyik szerint a magyar hatóságok 2015 októberében úgy döntöttek, hogy mind a röszkei, mind a tompai tranzitóna esetében korlátozzák a napi szintű engedélyezett belépések számát. E három jelentésből az is kitűnik, hogy az e tranzitónákba való napi szintű engedélyezett belépések száma fokozatosan és állandóan csökkent, így 2018-ban mindkét tranzitóna esetében naponta már csak két személy számára engedélyezték a belépést. E tekintetben hozzá kell tenni, hogy az említett jelentések különösen jelentősek a menekültek helyzetére vonatkozó, 1951. július 28-án Genfben aláírt egyezmény (*Recueil des traités des Nations unies* [1954], 189. kötet, 137. o., 2545. sz.; kihirdette: az 1989. évi 15. tvr.) által az UNHCR-re ruházott szerepre tekintettel, amelyet tiszteletben kell tartani a menekültügyre vonatkozó uniós jogi szabályok értelmezésekor (lásd ebben az értelemben: 2019. május 23-i Bilali ítélet, C-720/17, EU:C:2019:448, 57. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

- 116 Az említett jelentésekben szereplő adatok egyébként nagymértékben azonosak az egyrészről az Európa Tanács főtitkára migrációs és menekültügyi különmegbízottjától, másrészről pedig a Kínzást és az Embertelen vagy Megalázó Bánásmódot és Büntetést Megelőzni Hivatott Európai Bizottságtól származó, a keresetlevélhez csatolt és a Bizottság által szintén alapul vett két 2017. évi jelentésben szereplő észrevételekkel.
- 117 Ezenfelül az UNHCR-nek a keresetlevélhez csatolt jelentéseiből az következik, hogy a röszkei és a tompai tranzitónába való napi szintű engedélyezett belépések maximális számának a magyar hatóságok általi meghatározása azzal a következménnyel járt, hogy azon harmadik országbeli állampolgárok vagy hontalan személyek, akik Szerbiában, a szerb–magyar határ közvetlen közelében tartózkodtak, és akik Magyarországon nemzetközi védelem iránti kérelmet kívántak előterjeszteni, olyan várakozási idővel szembesültek, amely folyamatosan növekedett, és 2018 februárjában több mint 11 hónap volt.
- 118 Következésképpen a Bizottság kellőképpen dokumentáltan és részletesen bizonyította, hogy az indokolással ellátott véleményben meghatározott határidő lejártakor, azaz 2018. február 8-án fennállt a magyar hatóságok azon állandó és általános közigazgatási gyakorlata, amely a röszkei és a tompai tranzitónához való hozzáférésnek a rendszerszintű, és oly mértékben drasztikus korlátozására irányult, hogy azon harmadik országbeli állampolgárok vagy hontalan személyek számára, akik Szerbiából érkezve Magyarországon igénybe kívánták venni a nemzetközi védelem iránti eljárást, a gyakorlatban szinte lehetetlenné vált, hogy Magyarországon nemzetközi védelem iránti kérelmet terjesszenek elő.
- 119 Márpedig az ilyen közigazgatási gyakorlat összeegyeztethetetlen a 2013/32 irányelv 6. cikkének (1) bekezdéséből eredő követelményekkel.
- 120 E következtetés a Magyarország által hivatkozott érvek egyike alapján sem vonható kétségbe.
- 121 E tekintetben mindenekelőtt meg kell állapítani, hogy e tagállam kétségtelenül vitatja, hogy közigazgatási utasításokra került volna sor azzal a céllal, hogy a röszkei és a tompai tranzitónákban előterjeszhető, nemzetközi védelem iránti kérelmek napi számát korlátozzák.
- 122 Ugyanakkor azon túlmenően, hogy ezen állításnak formálisan ellentmondanak a jelen ítélet 115. és 116. pontjában említett jelentések, Magyarország nem fejtette ki a jogilag megkövetelt módon, hogy azon feltételezés esetén, hogy ilyen utasításokra nem került sor, mi volt az indoka annak, hogy várólistákat készítettek – amelyek létezését Magyarország is elismeri – annak meghatározása érdekében, hogy a Szerbiában, a röszkei és a tompai tranzitónák közvetlen közelségében tartózkodó, és az említett tranzitónák valamelyikében nemzetközi védelem iránti kérelmet előterjeszteni kívánó személyek milyen sorrendben léphetnek be e tranzitónákba.
- 123 E tekintetben, még ha – amint Magyarország állítja – a magyar hatóságok nem is vettek részt e listák összeállításában, és nem is volt ráhatásuk a tranzitónákhoz való hozzáférésnek az említett listák által így módon kialakított sorrendjére, ez nem változtat azon, hogy önmagában e listák létezését a jelen ítélet 118. pontjában megállapított gyakorlat elkerülhetetlen következményének kell tekinteni.
- 124 Másfelől nem lehet helyt adni Magyarországnak azon érvelésének sem, amely szerint az e tranzitónák bejárata előtti jelentős soroknak a fokozatos eltűnése azt bizonyítja, hogy az említett tranzitónákba való belépést érintően nem áll fenn semmilyen korlátozás.
- 125 Nem vitatott ugyanis, hogy a szerb–magyar határt a röszkei és a tompai tranzitónák bejárati kapujától elválasztó földszívon semmilyen infrastruktúra nem áll rendelkezésre, így rendkívüli nehézségeket jelent az e sávon való hosszú távú tartózkodás. Ezenfelül, amint azt a Bizottság jogosan hangsúlyozta, a keresetlevélnek mellékleteként benyújtott jelentésekből azt a következtetést lehet levonni, hogy az egyes tranzitónák bejárata előtti sorok a jelen ítélet 122. pontjában említett várólisták megjelenésének

- időpontjától kezdtek lecsökkenni, amikortól a szerb hatóságok kizárólag az e listán sorrendben következő személyeket vezették a szerb–magyar határt az érintett tranzitzió bejáratától elválasztó földszávról az azon dátumot megelőző napon, amikor e személyek a tervek szerint beléphettek e tranzitzióba.
- 126 Következésképpen a röszkei és a tompai tranzitzió bejárata előtti jelentős sorok eltűnése nem teheti kétségessé azt a megállapítást, amely szerint a magyar hatóságok úgy határoztak, hogy drasztikusan korlátozzák az e tranzitzióhoz való hozzáférést.
- 127 Végezetül, bár – amint arra Magyarország emlékeztet – a tagállamoknak a 2016/399 rendelet értelmében kétségtelenül gondoskodniuk kell többek között a külső határok átlépésének szabályszerűségéről, az ilyen kötelezettség tiszteletben tartása nem igazolhatja a 2013/32 irányelv 6. cikkének a tagállamok által figyelmen kívül hagyását.
- 128 A fenti megfontolások összességéből az következik, hogy Magyarország nem teljesítette a 2013/32 irányelv 3. cikkével összefüggésben értelmezett 6. cikkéből eredő kötelezettségeit, azáltal, hogy előírta, hogy a Szerbiából érkező, és a nemzetközi védelem iránti eljárást Magyarország területén igénybe venni kívánó harmadik országbeli állampolgárok vagy hontalanok nemzetközi védelem iránti kérelmei csak a röszkei és a tompai tranzitzióban terjeszthetők elő, és olyan állandó és általános közigazgatási gyakorlatot alkalmazott, amely drasztikus módon korlátozta az e tranzitziókba való belépésre napi szinten jogsúlt kérelmezők számát.

A második és a harmadik, a nemzetközi védelmet kérelmezők őrizetére vonatkozó kifogásról

A felek érvei

– A második kifogásról

- 129 A Bizottság a második kifogásával azt rója fel Magyarországnak, hogy megsértette a 2013/32 irányelv 24. cikkének (3) bekezdését és 43. cikkét.
- 130 Elsősorban, a Bizottság először is hangsúlyozza, hogy a 2013/32 irányelv 26. cikke azt a főszabályt írja elő, hogy a nemzetközi védelmet kérelmező nem tartható őrizetben kizárólag azon az alapon, hogy az nemzetközi védelem iránti kérelmet nyújtott be. Bár ezen irányelv 43. cikke felhatalmazza a tagállamokat arra, hogy e tekintetben különös szabályokat alkalmazzanak, ha a határon lefolytatott eljárásokat vezetnek be, a tagállamok ilyen esetben kötelesek betartani az említett 43. cikkben előírt követelményeket. Márpedig a 2017. évi XX. törvény az említett 43. cikkel összeegyeztethetetlen új rendelkezéseket vezetett be.
- 131 Így a menedékjogról szóló törvény 80/J. §-ának (5) bekezdése szerint a nemzetközi védelem iránti kérelem vizsgálatára irányuló teljes eljárást a tranzitzióban kell lefolytatni, az említett 43. cikk rendelkezéseivel ellentétben.
- 132 Ezenfelül az említett 80/J. § (5) bekezdése a határon lefolytatott eljárás tartamát nem korlátozza négy hétre, amint azt a 2013/32 irányelv 43. cikke megköveteli.
- 133 A Bizottság másodszor úgy véli, hogy a 2013/32 irányelv II. fejezetében előírt különleges eljárási garanciákat sem tartották tiszteletben. Így a „megfelelő támogatás”, amelyben ezen irányelv 24. cikkének (3) bekezdése értelmében az e különleges eljárási garanciákat igénylő személyeknek részesülniük kell, a menedékjogról szóló törvény 80/J. §-ában előírt eljárás során nem biztosított, mivel a 2017. évi XX. törvény tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet esetén felfüggesztette a

menedékjogról szóló törvény azon rendelkezéseinek alkalmazását, amelyek értelmében a határon lefolytatott eljárások nem alkalmazhatók az ilyen különleges eljárási garanciákat igénylő kérelmezőkre vonatkozóan.

- 134 A Bizottság álláspontja szerint a menedékjogról szóló törvény 80/J. §-ának (5) bekezdése tehát a 2013/32 irányelv 24. cikkének (3) bekezdését és 43. cikkét megsértve arra kötelezi a kérelmezőket, hogy négy hetet meghaladó időtartamon át maradjanak az érintett tranzitónában annak érdekében, hogy a kérelmüket teljeskörűen megvizsgálják, anélkül hogy e vizsgálat az ezen irányelv 33. cikkében előírt elfogadhatatlansági esetekre vagy az irányelv 31. cikkének (8) bekezdésében előírt esetekben az érdemi vizsgálatra korlátozódna, és anélkül hogy a 2013/32 irányelv II. fejezetében szereplő különleges eljárási garanciákat igénylő személyeknek „megfelelő támogatást” nyújtanának.
- 135 Másodsorban, a Bizottság úgy véli, hogy az EUMSZ 72. cikk nem teszi lehetővé a tagállamok számára, hogy a közrend és a belső biztonság fenntartására való általános jellegű hivatkozással megtagadják az uniós jog alkalmazását.
- 136 E tekintetben a Bizottság megjegyzése szerint úgy tűnik, hogy a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzetet Magyarországon nem átmeneti időszakra rendelték el.
- 137 Az uniós jogalkotó egyébként – többek között a 2013/32 irányelv 6. cikkének (5) bekezdésében, 14. cikkének (1) bekezdésében, 31. cikke (3) bekezdésének b) pontjában és 43. cikkének (3) bekezdésében, a 2013/33 irányelv 10. cikkének (1) bekezdésében és 18. cikkének (9) bekezdésében, valamint a 2008/115 irányelv 18. cikkében – számba vette azt az esetet, ha nagyszámú harmadik országbeli állampolgár vagy hontalan személy egyidejűleg kérelmezne nemzetközi védelmet. E szabályok célja, hogy a tagállamok sürgősségi helyzetben rugalmas megoldásokat választhassanak, és bizonyos mértékig eltérhessenek az általánosan alkalmazandó szabályoktól. Következésképpen a Magyarország által hivatkozott, tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet az uniós jog keretében megoldható, és azt az uniós jog keretében kell is megoldani.
- 138 Magyarország először is azt válaszolja, hogy a tranzitónákban lefolytatott eljárásokra a 2013/32 irányelvben előírt általános szabályok alapján kerül sor, így ezen eljárásoknak nem kell összhangban állniuk az említett irányelvnek a határon lefolytatott eljárásokra vonatkozó 43. cikkével.
- 139 Az indokolással ellátott véleményben meghatározott határidő lejártakor hatályos szabályozás alapján a röszkei és a tompai tranzitónák lényegében a szerb–magyar határ közelében elhelyezkedő nyílt befogadóállomások, amelyekben a menedékjog iránti kérelmek vizsgálatára irányuló eljárás teljességét lefolytatják.
- 140 Másodszor, a 2013/32 irányelv 24. cikke (3) bekezdésének tiszteletben tartását illetően Magyarország arra hivatkozik, hogy a menedékjogról szóló törvény 4. §-ának (3) bekezdése azt az elvet írja elő, amely szerint e törvény rendelkezéseit a különleges eljárási bánásmódot igénylő kérelmezők sajátos szükségleteinek figyelembevételével kell alkalmazni. Következésképpen a menekültügyi hatóság az egész eljárás során folyamatosan figyelemmel van e kérelmezők különleges igényeire. Az említett kérelmezők különleges igényeit konkrétan más rendelkezések is figyelembe veszik.
- 141 Harmadszor, az EUMSZ 72. cikk mindenesetre feljogosítja Magyarországot tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet elrendelésére, és arra, hogy ilyen helyzetben eltérő eljárási szabályokat alkalmazzon. E tekintetben az említett tagállam úgy véli, hogy a Bizottság által hivatkozott másodlagos jogi rendelkezések elégtelenek bizonyultak ahhoz, hogy a 2015. évi válságtól kezdődően fennálló helyzetet megfelelően kezelni lehessen.

– A harmadik kifogásról

- 142 A Bizottság azt rója fel Magyarországnak, hogy nem teljesítette a 2013/33 irányelv 2. cikkének h) pontjából, valamint 8., 9. és 11. cikkéből eredő kötelezettségeit, mivel a 14 év alatti, kísérő nélküli kiskorúakat kivéve valamennyi nemzetközi védelmet kérelmezőt a kérelmének vizsgálatára irányuló eljárás teljes tartamán át őrizetben tartott anélkül, hogy tiszteletben tartotta volna az erre vonatkozóan előírt garanciákat.
- 143 A Bizottság először is rámutat arra, hogy a kérelmezőknek a röszkei vagy a tompai tranzit-zónában való kötelező tartózkodása e kérelmezők személyes szabadságának olyan mértékű korlátozását jelenti, ami a 2013/33 irányelv 2. cikkének h) pontja értelmében menekültügyi őrizetnek felel meg.
- 144 E tranzit-zónák ugyanis zárt intézmények, amelyeket a kérelmező csak Szerbia irányába hagyhat el. Ezenfelül a menedékjogról szóló törvény 80/K. §-a (2) bekezdésének d) pontja értelmében a menekültügyi hatóság az eljárást megszüntetheti, ha a kérelmező elhagyja az érintett tranzit-zónát. E kérelmező tehát valójában nem hagyhatja el szabadon e területet, mivel ezzel kiténé magát annak a veszélynek, hogy a kérelmének a vizsgálatát megszüntetik, és így elveszíti a nemzetközi védelem megszerzésének lehetőségét.
- 145 A Bizottság rámutat továbbá arra, hogy a nemzetközi védelmet kérelmezők által a tranzit-zónákban töltött idő fontos tényező annak meghatározása szempontjából, hogy az e zónákban való tartózkodás őrizetnek tekinthető-e. Márpedig a Bizottság képviselői a helyszínen megállapították, hogy egyes kérelmezők több mint tizennégy hónapja tartózkodnak ott.
- 146 Másodszor a Bizottság azzal érvel, hogy az ilyen őrizet összeegyeztethetetlen a 2013/32 irányelv 26. cikkével, valamint a 2013/33 irányelv 8. cikkének (2) és (3) bekezdésével, 9. cikkével és 11. cikkének (2) bekezdésével, mivel azt szisztematikus módon, egyéni értékelés és indokolással ellátott írásbeli határozat meghozatala nélkül, általános szabályként alkalmazzák, és az őrizet kiskorúakat is érint, a 14 év alatti, kísérő nélküli kiskorúakat kivéve.
- 147 Bár a menedékjogról szóló törvény 80/I. §-a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet esetén nem zárja ki a nemzetközi védelmet kérelmezők őrizetére vonatkozó uniós jogi rendelkezéseket átültető nemzeti jogi szabályok alkalmazását, a Bizottság úgy véli, hogy ez utóbbi nemzeti jogi rendelkezések az ilyen helyzetben nem relevánsak, mivel ilyen esetben az említett törvény 80/J. §-ának (5) bekezdése értelmében minden kérelmező köteles valamelyik tranzit-zónában tartózkodni.
- 148 Magyarország azt válaszolja, hogy e tranzit-zónák nem őrizeti helyek, hanem lényegében a területén, a schengeni térség külső határán található befogadóállomások, amelyeket a menekültügyi eljárásnak az uniós joggal összhangban történő lefolytatására szolgáló helyként jelöltek ki.
- 149 E tagállam azzal érvel, hogy az olyan személy, aki be kíván lépni a területére, igénybe vehet egy határátkelőhelyet anélkül, hogy az említett tranzit-zónák valamelyikébe belépne, ha érvényes okmányokkal rendelkezik. Egyébiránt e tranzit-zónák csupán Magyarország irányába zártak a schengeni térség külső határának védelme érdekében, az ott tartózkodók e tranzit-zónákat Szerbia irányába szabadon elhagyhatják. Ezenfelül sem a befogadóállomáson való tartózkodás időtartama, sem az ott fennálló körülmények nem veendő figyelembe annak meghatározásához, hogy az ilyen állomáson való tartózkodás őrizetnek tekinthető-e.
- 150 A tranzit-zónát elhagyó kérelmezőket továbbá nem feltétlenül érintik kedvezőtlen következmények. A menedékjogról szóló törvény 80/K. §-a (2) bekezdésének d) pontja ugyanis azt írja elő, hogy ilyen esetben a menekültügyi hatóság a rendelkezésre álló adatok alapján dönt, vagy az eljárást megszünteti. Következésképpen e hatóság még a kérelmező távollétében is határozhat a nemzetközi védelem iránti kérelemről, és adott esetben annak helyt adhat.

- 151 Egyébként pedig a menedékjog iránti kérelem benyújtása nem eredményezi automatikusan a személyes szabadság szisztematikus elvonását, mivel a menedékjogról szóló törvény 80/J. §-a (1) bekezdésének c) pontja értelmében a Magyarország területén jogszerűen tartózkodó személy a kérelmét bárhol benyújthatja, anélkül hogy a tranzitónákba be kellene lépnie vagy ott kellene tartózkodnia.
- 152 Figyelembe kell venni továbbá a menedékjogról szóló törvény 80/J. §-a (1) bekezdésének b) pontját, amely kifejezetten az őrizetbe vett személyek menedékjog iránti kérelmeinek a benyújtására vonatkozik. Ami az őrizetbe vételre és az őrizetben tartásra vonatkozó konkrét szabályokat illeti, azokat e törvény 31/A-31/I. §-a tartalmazza, és e rendelkezések teljes mértékben biztosítják a 2013/33 irányelvben foglalt, az őrizetre vonatkozó rendelkezéseknek a tiszteletben tartását.
- 153 A Bizottság képviselői által tett látogatást illetően Magyarország hangsúlyozza továbbá, hogy az csupán a röszkei tranzitónára terjedt ki, és nem zárható ki, hogy a Bizottság képviselői által a látogatás alkalmával kikérdezett személyek nem nemzetközi védelmet kérelmezők voltak, hanem idegenrendészeti eljárás alá vont személyek.
- 154 Végezetül Magyarország azt állítja, hogy az érintett tranzitónában történő elhelyezés mint a 2013/33 irányelv 7. cikkének (2) bekezdése értelmében a menekültügyi eljárás alatt az érintett számára kijelölt tartózkodási hely tárgyában a menekültügyi hatóság minden esetben határozatot hoz, amellyel szemben jogorvoslatnak van helye. Ezenfelül az érintett egyéniesített elhelyezése és ellátása megjelenik többek között a kérelmezőknek a velük azonos nemzetiségűekkel történő elhelyezésében, a speciális éltrend, bútorzat, egészségügyi, és különösen pszichológiai ellátás biztosításában.

A Bíróság álláspontja

- 155 A Bizottság a második és a harmadik kifogásával, amelyeket együttesen kell vizsgálni, lényegében azt rója fel Magyarországnak, hogy megsértette a 2013/32 irányelv 24. cikkének (3) bekezdését és 43. cikkét, valamint a 2013/33 irányelv 2. cikkének h) pontját, 8., 9. és 11. cikkét, mivel a nemzetközi védelmet kérelmezőknek a röszkei és a tompai tranzitónában való általános őrizetére vonatkozó rendszert vezetett be, anélkül hogy tiszteletben tartotta volna az e rendelkezésekből eredő feltételeket és garanciákat.
- 156 Előzetesen meg kell jegyezni, hogy Magyarország állításával ellentétben az, hogy e két tranzitónát a 2020. május 14-i Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság ítéletet (C-924/19 PPU és C-925/19 PPU, EU:C:2020:367) követően bezárták, nem releváns a jelen kereset vizsgálata keretében. Amint ugyanis arra a Bíróság a jelen ítélet 68. pontjában emlékeztetett, a kötelezettségzegés fennállását a tagállamban a Bizottság indokolással ellátott véleményében meghatározott határidő lejártakor – azaz a jelen ügyben 2018. február 8-án – fennálló helyzet alapján kell megítélni.

– A röszke és a tompai tranzitónában fogatosított őrizet fennállásáról

- 157 A menedékjogról szóló törvény 80/J. §-ának (1), (5) és (6) bekezdéséből az következik, hogy azoknak a nemzetközi védelmet kérelmezőknek, akik nem rendelkeznek tartózkodási engedéllyel Magyarország területén, a kérelmük vizsgálatának teljes tartama során, vagy adott esetben akár az e kérelmet elutasító esetleges határozat vitatására irányuló jogorvoslati kérelem vizsgálatára vonatkozó bírósági eljárás során is a röszkei és a tompai két tranzitóna valamelyikében kell tartózkodniuk, kivéve, ha az érintett 14 év alatti, kísérő nélküli kiskorú, vagy ha az e törvény 80/J. §-ának (1) bekezdése értelmében vett őrizet vagy a személyi szabadságát korlátozó intézkedés hatálya alatt áll.
- 158 Magyarország azonban vitatja a Bizottság azon állítását, amely szerint a két tranzitóna valamelyikében való tartózkodás ilyen kötelezettsége a 2013/33 irányelv 2. cikkének h) pontja értelmében vett őrizetnek minősül.

- 159 E tekintetben meg kell állapítani, hogy a nemzetközi védelmet kérelmezőnek az e rendelkezés értelmében vett őrizete az uniós jog olyan önálló fogalma, amely magában foglal minden olyan kényszerítő intézkedést, amely megfosztja e kérelmezőt a mozgásszabadságától, és elkülöníti őt a népesség többi részétől, továbbá arra kötelezi őt, hogy folyamatosan egy korlátozott és zárt területen tartózkodjon (lásd ebben az értelemben: 2020. május 14-i Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság ítélet, C-924/19 PPU és C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, 223. pont).
- 160 A jelen ügyben a keresetlevélből, valamint az ahhoz csatolt iratokból kitűnik, hogy azon nemzetközi védelmet kérelmezőknek, akiknek a tartózkodási helye a röszkei vagy a tompai tranzitória, állandó jelleggel az érintett, szögesdróttal körülvett és lezárt tranzitóriában kell tartózkodniuk. E kérelmezőket olyan konténerekben szállásolják el, amelyeknek a területe nem nagyobb 13 m²-nél. A jogi képviselőjük kivételével nem léphetnek kapcsolatba az érintett tranzitórián kívüli személyekkel, a tranzitórián belüli mozgásuk pedig korlátozott, és azt az állandó jelleggel az e tranzitóriában és annak közvetlen közelében tartózkodó rendfenntartó szervek tagjai felügyelik.
- 161 Magyarország ezen információkat nem vitatja.
- 162 Ebből következik, hogy – amint arra a főtanácsnok az indítványának 134. pontjában lényegében rámutatott – a nemzetközi védelmet kérelmezőknek a röszkei és a tompai tranzitóriákban való elhelyezése nem különbözik az őrizet rendszerétől.
- 163 A Magyarország által hivatkozott azon érvelés, amely szerint e kérelmezők az érintett tranzitóriát Szerbia irányába szabadon elhagyhatják, nem vonhatja kétségbe ezt az értékelést.
- 164 Egyrészt ugyanis, anélkül hogy a Bíróságnak a jelen ügyben határoznia kellene arról, hogy a szerb hatóságok magatartása összeegyeztethető-e az Európai Közösség és a Szerb Köztársaság közötti, az engedély nélkül tartózkodó személyek visszafogadásáról szóló, a 2007. november 8-i 2007/819/EK tanácsi határozathoz (HL 2007. L 334., 45. o.) csatolt megállapodással, meg kell állapítani, hogy e nemzetközi védelmet kérelmezőknek a Szerbiába való esetleges belépését e harmadik állam minden valószínűséggel jogellenesnek tekintené, így e kérelmezők e tagállamban szankcióknak lennének kitéve. Következésképpen a röszkei és a tompai tranzitóriában elhelyezett, nemzetközi védelmet kérelmező személyek tekintetében – különösen ezen ok miatt – nem lehet úgy tekinteni, hogy tényleges lehetőségük van e tranzitória elhagyására (lásd ebben az értelemben: 2020. május 14-i Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság ítélet, C-924/19 PPU és C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, 229. pont).
- 165 Másrészt e kérelmezők esetében Magyarország területének elhagyása esetén felmerül annak a kockázata, hogy minden esélyt elveszítenek arra vonatkozóan, hogy Magyarországon menekült jogállást szerezzenek. A menedéjogról szóló törvény 80/J. §-ának (1) bekezdése értelmében ugyanis új menedékjog iránti kérelmet csak e két tranzitória valamelyikében nyújthatnak be. Ezenkívül ugyanezen törvény 80/K. §-ának (2) és (4) bekezdéséből következik, hogy a menekültügyi hatóság dönthet úgy, hogy megszünteti a nemzetközi védelem iránti eljárást, ha a kérelmező e két zóna valamelyikét elhagyja, és ez a határozat közigazgatási perben nem támadható meg (2020. május 14-i Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság ítélet, C-924/19 PPU és C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, 230. pont).
- 166 Következésképpen a nemzetközi védelmet kérelmezőknek a menedéjogról szóló törvény 80/J. §-ának (5) bekezdéséből következő azon kötelezettségét, hogy a röszkei vagy a tompai tranzitóriában kell tartózkodniuk, a 2013/33 irányelv 2. cikkének h) pontja értelmében vett őrizetnek kell tekinteni.

– A röszkei és a tompai tranzitónában fogatosított őrizetnek a 2013/32 és a 2013/33 irányelv által előírt követelményekkel való összeegyeztethetőségéről

- 167 Elsősorban a Bizottság azt kifogásolja Magyarországgal szemben, hogy a nemzetközi védelmet kérelmezőknek a röszkei és a tompai tranzitónában fogatosított őrizetére vonatkozó rendszert vezetett be, amely nem tartja tiszteletben a 2013/32 irányelv 43. cikkében előírt feltételeket, és amelyet a 2013/33 irányelv 8. cikke (3) bekezdésének első albekezdésében említett egyetlen indok sem igazol.
- 168 Az állandó ítélkezési gyakorlat szerint a 2013/33 irányelv 8. cikke (3) bekezdésének első albekezdése kimerítően sorolja fel azokat a különböző indokokat, amelyek igazolhatják a nemzetközi védelmet kérelmező őrizetbe vételét. Ezen indokok mindegyike egyedi szükségletet testesít meg, és önálló jelleggel rendelkezik (2020. május 14-i Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság ítélet, C-924/19 PPU és C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, 250. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).
- 169 Bár igaz, hogy – amint az az említett irányelv (17) preambulumbekkezdéséből kitűnik – ezen irányelvvvel nem ellentétes, ha a tagállamok az őrizetre vonatkozóan egyéb okokat állapítanak meg, ideértve a büntetőeljárás keretében történő őrizetben tartás okait, feltéve, hogy azok a nemzetközi védelmet kérelmező jogállástól függetlenek, a jelen ügyben meg kell állapítani, hogy a nemzetközi védelmet kérelmezők őrizetére vonatkozóan a menedékjogról szóló törvény 80/J. §-ának (5) bekezdésében bevezetett rendszer nem az utóbbiak jogállásától független okon alapul.
- 170 Meg kell tehát vizsgálni, hogy a nemzetközi védelmet kérelmezőknek a jelen ítélet 157. pontjában említett, a röszkei és a tompai tranzitónában való, a Magyarország területére való megérkezésüktől kezdődő őrizete a 2013/33 irányelv 8. cikke (3) bekezdésének első albekezdésében felsorolt esetek közül legalább egynek a körébe tartozik-e.
- 171 E tekintetben először is ki kell zárni, hogy az ilyen őrizetet az említett 8. cikk (3) bekezdése első albekezdésének d)–f) pontjában említett okok valamelyike igazolhatja.
- 172 Ami ugyanis egyrészt a 2013/33 irányelv 8. cikke (3) bekezdése első albekezdésének e) pontjában említett őrizeti okot illeti, nem vitatott, hogy a jelen ítélet 157. pontjában említett, nemzetközi védelmet kérelmező személyeket a röszkei és a tompai tranzitónában annak előzetes megállapítása nélkül tartják őrizetben, hogy egyéni magatartásuk valódi, közvetlen és kellően súlyos fenyegetést valósít meg, amely a társadalom valamely alapvető érdekére vagy Magyarország belső vagy külső biztonságára hatással van (lásd e tekintetben: 2016. február 15-i N. ítélet, C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, 67. pont).
- 173 Másrészt, ami az őrizetnek a 2013/33 irányelv 8. cikke (3) bekezdése első albekezdésének d) és f) pontjában felsorolt okait illeti, az sem vitatott, hogy e kérelmezőknek akkor is a röszkei vagy a tompai tranzitónában kell tartózkodniuk, ha nem állnak a 2008/115 irányelv 15. cikke szerinti kiutasítási eljárás során elrendelt őrizet hatálya alatt, valamint e tartózkodási kötelezettség a 604/2013 rendelet 28. cikke alapján hozott határozat hiányában is fennáll.
- 174 Másodsor, kétségtelen, hogy a nemzetközi védelmet kérelmező a 2013/33 irányelv 8. cikke (3) bekezdése első albekezdésének a) és b) pontja értelmében valamely tagállam határainak közvetlen közelében őrizetben tartható többek között a személyazonosságának vagy az állampolgárságának a meghatározása vagy ellenőrzése céljából, vagy azon adatok megállapítása érdekében, amelyek a nemzetközi védelem iránti kérelme alapul, és amelyek az őrizet mellőzése esetén nem szerezhetők be.
- 175 Mindemellett bár a közös európai menekültügyi rendszer megfelelő működése megköveteli, hogy a hatáskörrel rendelkező nemzeti hatóságok a nemzetközi védelmet kérelmező személyazonosságával vagy állampolgárságával, valamint a kérelme benyújtásához alapul szolgáló adatokkal kapcsolatban megbízható információkkal rendelkezzenek, az ilyen cél nem igazolhatja, hogy az őrizetbe vételi

- intézkedésekről anélkül döntsenek, hogy ezek a nemzeti hatóságok előzőleg esetről esetre ellenőrizték volna, hogy az említett intézkedések a követett célokkal arányosak-e, mivel az ilyen ellenőrzés megköveteli többek között annak biztosítását, hogy az őrizetet csak végső megoldásként alkalmazzák (lásd ebben az értelemben: 2017. szeptember 14-i K. ítélet, C-18/16, EU:C:2017:680, 48. pont).
- 176 Márpedig Magyarország nem vitatja, hogy a nemzetközi védelmet kérelmezők őrizetének a menedéjogról szóló törvény 80/J. §-ának (5) bekezdésében bevezetett rendszere nem ír elő egyedi vizsgálatot arra vonatkozóan, hogy e kérelmezők őrizete arányos-e az elérni kívánt céllal, amely az utóbbiak személyazonosságának vagy állampolgárságának, illetve a kérelmük alapjául szolgáló információknak az ellenőrzésére irányul.
- 177 Következésképpen harmadszor meg kell vizsgálni, hogy a menedéjogról szóló törvény 80/J. §-ának (5) bekezdésében bevezetett őrizeti rendszer igazolható-e a 2013/33 irányelv 8. cikke (3) bekezdése első albekezdésének c) pontja alapján, amelynek értelmében valamely tagállam egy nemzetközi védelmet kérelmezőt őrizetbe vehet annak érdekében, hogy az eljárás keretében döntést hozzanak arról, hogy e kérelmező beléphet-e az ország területére.
- 178 E tekintetben mindenekelőtt meg kell állapítani, hogy az említett 8. cikk (3) bekezdése első albekezdésének c) pontjában ily módon hivatkozott helyzet magában foglalja azt az őrizeti rendszert, amelyet a tagállamok abban az esetben vezethetnek be, ha a 2013/32 irányelv 43. cikke értelmében vett, határon lefolytatott eljárás végrehajtása mellett döntenek (lásd ebben az értelemben: 2020. május 14-i Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság ítélet, C-924/19 PPU és C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, 237. és 238. pont).
- 179 E 43. cikk értelmében ugyanis a tagállamok számára megengedett, hogy – az e 43. cikkben említett feltételek mellett és az ott előírt eljárások hatékony érvényesülésének biztosítása céljából – a 2013/33 irányelv 2. cikkének h) pontja értelmében vett „őrizetbe” vegyék a határaikra érkező nemzetközi védelmet kérelmezőket azt megelőzően, hogy biztosítják a számukra a tagállam területére való belépéshez való jogot (lásd ebben az értelemben: 2020. május 14-i Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság ítélet, C-924/19 PPU és C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, 237. és 239. pont).
- 180 Következésképpen, bár Magyarország formálisan vitatja, hogy a röszkei és a tompai tranzitónában a menedéjogról szóló törvény 80/J. §-a szerint lefolytatott, nemzetközi védelem iránti kérelmek vizsgálatára irányuló eljárások a 2013/32 irányelv 43. cikke értelmében vett, határon lefolytatott eljárásoknak minősülnek, e körülménytől függetlenül a Bíróság a magyar szabályozásnak a 2013/33 irányelv 8. cikke (3) bekezdése első albekezdésének c) pontjával való összeegyeztethetőségét érintő vizsgálata keretében nem hagyhatja figyelmen kívül, hogy az előbbi cikket tiszteletben tartják-e, mivel az utóbbi rendelkezésben említettek közül semmilyen más indok alapján nem igazolható az e törvény 80/J. §-ának (5) bekezdésében bevezetett őrizeti rendszer.
- 181 Hangsúlyozni kell továbbá, hogy a 2013/32 irányelv 43. cikkének (2) bekezdése előírja, hogy a nemzetközi védelmet kérelmező személy e cikk szerinti őrizete soha nem haladhatja meg a nemzetközi védelem iránti kérelemnek a 2013/32 irányelv 6. cikkének (2) bekezdése értelmében vett benyújtásának időpontjától számított, négyhetes időtartamot, és e 43. cikk (3) bekezdése csupán arra jogosítja fel a tagállamokat, hogy az e rendelkezésben meghatározott körülmények között a határon lefolytatott eljárást e négyhetes időtartamon túlmenően is folytassák abban az esetben, ha a kérelmezők rendes elhelyezésére ezen időtartam végén a határ vagy az érintett tranzitóna közelében kerül sor, ami kizárja, hogy az említett kérelmezőket továbbra is őrizetben tarthassák (lásd ebben az értelemben: 2020. május 14-i Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság ítélet, C-924/19 PPU és C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, 241–245. pont).

- 182 Márpedig a releváns magyar szabályozás egyetlen rendelkezéséből sem tűnik ki, hogy a nemzetközi védelmet kérelmezőknek a röszkei és a tompai tranzitónában való őrizete a kérelmük benyújtásának időpontjától számított négy hétre korlátozódna.
- 183 Ezenfelül a 2013/32 irányelv 43. cikkének (1) bekezdéséből az következik, hogy az e rendelkezésen alapuló őrizet csak abból a célból indokolt, hogy az érintett tagállam a területére való beutazáshoz való jognak a nemzetközi védelmet kérelmező számára való elismerése előtt megvizsgálhassa, hogy ezen utóbbi kérelme a 2013/32 irányelv 33. cikke értelmében nem elfogadhatatlan-e, vagy azt nem kell-e az ezen irányelv 31. cikkének (8) bekezdésében felsorolt valamely okból megalapozatlanság miatt elutasítani.
- 184 Márpedig, amint az a jelen ítélet 157. pontjában megállapításra került, a nemzetközi védelmet kérelmezőknek a kérelmük vizsgálatának teljes tartama során, vagy akár az e kérelmet elutasító esetleges határozat vitatására irányuló jogorvoslati kérelem vizsgálatára vonatkozó bírósági eljárás során is a röszkei és a tompai tranzitónában kell tartózkodniuk, és nem kizárólag annak vizsgálata céljából, hogy kérelmeik az előző pontban említett okok valamelyike alapján elutasíthatók-e.
- 185 Következésképpen a nemzetközi védelmet kérelmezők őrizetének a menedékjogról szóló törvény 80/J. §-ának (5) bekezdésében bevezetett rendszere nem tartja tiszteletben a 2013/32 irányelv 43. cikkében előírt feltételeket, ezért az a jelen ügyben nem igazolható a 2013/33 irányelv 8. cikke (3) bekezdése első albekezdésének c) pontja alapján.
- 186 A fentiekből az következik, hogy a menedékjogról szóló törvény 80/J. §-ának (5) bekezdése a nemzetközi védelmet kérelmezők őrizetbe vételét a 2013/32 irányelv 43. cikkében előírt feltételek, és azon kimerítően felsorolt esetek körén kívül írja elő, amelyekben ezen őrizet a 2013/33 irányelv 8. cikke alapján engedélyezett.
- 187 Másodsorban a Bizottság azt kifogásolja Magyarországgal szemben, hogy megsértette a 2013/32 irányelv 24. cikkének (3) bekezdését, mivel az e rendelkezés értelmében vett „megfelelő támogatás”, amelyben a különleges eljárási garanciákat igénylő, nemzetközi védelmet kérelmező személyeknek részesülniük kell, a röszkei és a tompai tranzitónában lefolytatott eljárás során nem biztosított.
- 188 E tekintetben meg kell jegyezni, hogy a 2013/32 irányelv 2. cikkének d) pontja értelmében a „különleges eljárási garanciákat igénylő kérelmező” olyan kérelmező, aki egyéni körülményei miatt csak korlátozott mértékben tudja élvezni az ezen irányelv értelmében őt megillető jogokat, és korlátozott mértékben tudja teljesíteni az ezen irányelv alapján rá háruló kötelezettségeket. Az említett irányelv (29) preambulumbekkezdéséből kitűnik, hogy e körülmények között szerepel az érintett életkora, neme, szexuális irányultsága, nemi identitása, fogyatékosága, súlyos betegsége, mentális zavarai, vagy az általa elszenvedett kínzás, nemi erőszak vagy bármely egyéb súlyos pszichikai, fizikai vagy szexuális erőszak következményei.
- 189 Amint az a 2013/33 irányelv 21. és 22. cikkéből következik, a tagállamoknak az ilyen kérelmezőkre a kiszolgáltatottságuk miatt a teljes menekültügyi eljárás során különleges figyelmet kell fordítaniuk, különösen azt illetően, hogy e kérelmezőket ezen eljárás során az érintett tagállam területén milyen feltételek mellett fogadják be.
- 190 Konkrétabban ezen irányelv 11. cikkéből kitűnik, hogy bár a különleges eljárási garanciákat igénylő kérelmezők őrizete főszabály szerint nincs kizárva, az egészségüket – beleértve szellemi egészségüket is – a tagállamoknak az őrizetben tartás során elsődleges szempontként kell kezelniük, és e kérelmezőknek a sajátos helyzetükre figyelemmel a tagállamoknak rendszeres felügyeletet és „megfelelő támogatást” kell biztosítaniuk.

- 191 A 2013/32 irányelv 24. cikke (3) bekezdésének második albekezdése ezen szempontot követve előírja, hogy amennyiben a tagállamok az ezen irányelv 43. cikke értelmében vett, határon lefolytatott eljárási keretében nem tudják biztosítani a különleges eljárási garanciákat igénylő kérelmezők számára nyújtandó megfelelő támogatást, nem alkalmazhatják ezen eljárást, illetve fel kell függeszteniük annak alkalmazását.
- 192 A nemzeti hatóságok tehát kötelesek egyedi vizsgálat alapján biztosítani, hogy a különleges eljárási garanciákat igénylő, nemzetközi védelmet kérelmező személynek a 2013/32 irányelv 43. cikke alapján való őrizetbe vétele során e személyt ne fosszák meg attól a „megfelelő támogatástól”, amely a kérelmének vizsgálata keretében megilleti.
- 193 A jelen ügyben meg kell állapítani, hogy – amint azt Magyarország állítja – a releváns magyar szabályozás több rendelkezése is célozza a 2013/32 irányelv 24. cikkének (3) bekezdése értelmében vett, különleges eljárási garanciákat igénylő, nemzetközi védelmet kérelmező személyek sajátos szükségletének a figyelembevételét.
- 194 Így a menedékjogról szóló törvény 4. §-ának (3) bekezdése akként rendelkezik, hogy a hatóságoknak e törvény rendelkezéseit a különleges bánásmódot igénylő kérelmezők vonatkozásában a sajátos szükségleteik figyelembevételével kell alkalmazni. Ugyanígy az említett törvény 29. és 30. §-a előírja, hogy az e kérelmezők befogadására vonatkozó feltételek biztosítása során figyelemmel kell lenni a sajátos szükségleteikre, és e szükségleteket figyelembe kell venni abban az esetben is, ha az illetékes hatóság a befogadás anyagi feltételeit korlátozza vagy megvonja.
- 195 A 301/2007. Korm. rendelet 33. §-ának (1) és (2) bekezdéséből az is kitűnik, hogy a menekültügyi hatóság gondoskodik arról, hogy a különleges eljárási garanciákat igénylő kérelmező a befogadóállomáson elkülönített elhelyezésben részesüljön, amely lehetőség szerint biztosítja a család egységének fenntartását. E rendelet 34. §-ából következik továbbá, hogy e kérelmező, amennyiben szükséges, jogosult ingyenesen egészségügyi szolgáltatásokat igénybe venni, beleértve a pszichológiai ellátásokat is.
- 196 Mindemellett Magyarország elismeri, hogy a menedékjogról szóló törvény 80/J. §-a (5) bekezdésének hatálybalépése óta valamennyi nemzetközi védelmet kérelmező, és különleges eljárási garanciákat igénylő személy – a 14 év alatti, kísérő nélküli kiskorúak, valamint azon személyek kivételével, akik Magyarország területén már tartózkodási engedéllyel rendelkeznek, vagy akikkel szemben más őrizeti vagy a személyi szabadságot korlátozó intézkedést alkalmaznak – köteles a röszkei vagy a tompai tranzitónában tartózkodni a nemzetközi védelem iránti kérelme vizsgálatára irányuló eljárás teljes tartama során, vagy adott esetben akár az e kérelmet elutasító határozat vitatására irányuló jogorvoslati kérelem vizsgálatára vonatkozó bírósági eljárás során is.
- 197 Ezenfelül az e tagállam által hivatkozott nemzeti rendelkezések egyikéből sem következik, hogy az illetékes magyar hatóságoknak meg kell vizsgálniuk, hogy az ilyen őrizet összeegyeztethető-e annak szükségességével, hogy ezen időszak során e kiszolgáltatott kérelmezők számára a 2013/32 irányelv 24. cikkének (3) bekezdése értelmében vett „megfelelő támogatást” biztosítsanak.
- 198 Az ilyen őrizeti rendszer összeegyeztethetetlen a kérelmezők e kategóriái sajátos szükségleteinek a figyelembevételére vonatkozó, a 2013/32 irányelv 24. cikkének (3) bekezdéséből eredő követelménnyel.
- 199 Amint ugyanis azt a Bíróság a jelen ítélet 191. és 192. pontjában hangsúlyozta, a 2013/32 irányelv 24. cikke (3) bekezdésének második albekezdésével ellentétes, ha a különleges eljárási garanciákat igénylő, nemzetközi védelmet kérelmező személyt a 2013/32 irányelv 43. cikke alapján automatikusan veszik őrizetbe, anélkül hogy előzetesen megvizsgálták volna, hogy ezen őrizet nem fosztja-e meg e személyt azon „megfelelő támogatástól”, amelyre jogosult. E körülmények között, mivel – amint az a jelen ítélet 181–185. pontjában megállapításra került – a menedékjogról szóló törvény 80/J. §-ának (5) bekezdésében bevezetett őrizeti rendszer túllépi azokat a korlátokat, amelyek között a 2013/32

- irányelv 43. cikke megengedi a nemzetközi védelmet kérelmezők őrizetét, ebből még inkább az következik, hogy az ilyen őrizeti rendszernek az összes különleges eljárási garanciát igénylő kérelmezőre való alkalmazása – a 14 év alatti, kísérő nélküli kiskorúak, valamint azon személyek kivételével, akik Magyarország területén már tartózkodási engedéllyel rendelkeznek, vagy akikkel szemben más őrizeti vagy a személyi szabadságot korlátozó intézkedést alkalmaznak –, anélkül hogy ellenőriznék, hogy e kérelmezők őrizetbe vétele összeegyeztethető-e a különleges szükségleteikkel, nem tekinthető összeegyeztethetőnek a 2013/32 irányelv 24. cikkének (3) bekezdésével.
- 200 Harmadsorban, a Bizottság azt kifogásolja Magyarországgal szemben, hogy megsértette a 2013/33 irányelv 11. cikkét, mivel előírta, hogy a 14 év alatti, kísérő nélküli kiskorúak kivételével valamennyi kiskorú nemzetközi védelmet kérelmező személyt a kérelmének vizsgálatára irányuló eljárás teljes tartama alatt őrizetben kell tartani a röszkei és a tompai tranzitónában.
- 201 A 2013/33 irányelv 11. cikkének (2) bekezdése többek között úgy rendelkezik, hogy kiskorúakat kizárólag végső esetben lehet őrizetbe venni, és azt követően, hogy megállapítást nyert, hogy kevésbé kényszerítő jellegű alternatív intézkedések alkalmazása nem lenne hatékony.
- 202 A kifejezetten a kiskorúak számára ily módon biztosított védelem azokat a garanciákat egészíti ki, amelyeket e 11. cikk általánosabban ismer el valamennyi különleges befogadási feltételeket igénylő kérelmező vonatkozásában.
- 203 Márpedig Magyarország nem vitatja, hogy a 14 év alatti, kísérő nélküli kiskorúak kivételével minden kiskorú nemzetközi védelmet kérelmező személynek a röszkei vagy a tompai tranzitónában kell tartózkodnia addig, amíg be nem fejeződik a kérelme vizsgálatára irányuló eljárás, vagy adott esetben akár az e kérelmet elutasító határozat vitatására irányuló jogorvoslati kérelem vizsgálatára vonatkozó bírósági eljárás – kivéve, ha e személyekkel szemben más őrizeti vagy a személyi szabadságot korlátozó intézkedést alkalmaznak, vagy az említett személyek Magyarország területén már tartózkodási engedéllyel rendelkeznek –, amely tartózkodási kötelezettség összeegyeztethetetlen a 2013/33 irányelv 11. cikkének (2) bekezdéséből eredő különleges garanciákkal.
- 204 Negyedsorban, a Bizottság azt kifogásolja Magyarországgal szemben, hogy megsértette a 2013/33 irányelv 9. cikkét, mivel a nemzetközi védelmet kérelmezőknek a röszkei és a tompai tranzitónában való őrizetét nem rendelik el írásban, és nem teszik lehetővé a kérelmező számára az említett őrizet alapjául szolgáló ténybeli és jogi indokok megismerését.
- 205 A 2013/33 irányelv 9. cikkének (2) bekezdése szerint a nemzetközi védelmet kérelmező őrizetét igazságügyi vagy közigazgatási hatóságok írásban rendelik el, és az őrizetbe vételt elrendelő intézkedésben egyébiránt fel kell tüntetni az őrizet alapjául szolgáló ténybeli és jogi indokokat.
- 206 Magyarország arra hivatkozik, hogy az érintett tranzitónában történő elhelyezés, mint a nemzetközi védelmet kérelmező számára a kérelme vizsgálatára irányuló eljárás alatt kijelölt tartózkodási hely tárgyában a menekültügyi hatóság minden esetben határozatot hoz.
- 207 Ezt az állítást azonban nem támasztja alá a releváns nemzeti szabályozás valamely rendelkezésére történő hivatkozás. Végezetül bár igaz, hogy a menedékjogról szóló törvény 80/J. §-ának (5) bekezdése értelmében a menekültügyi hatóság a kérelmező számára az érintett tranzitónát jelöli ki tartózkodási helyként, e rendelkezésből nem következik, hogy ezt írásos formában kell elrendelni, olyan indokolással, amely megfelel a 2013/33 irányelv 9. cikkének (2) bekezdésében foglalt követelményeknek.
- 208 Következésképpen a Bizottság a jogilag megkövetelt módon bizonyította, hogy Magyarország nem tett eleget a 2013/33 irányelv 9. cikkében foglalt követelményeknek.

- 209 A fenti megfontolások összességéből következik, hogy Magyarország nem teljesítette a 2013/32 irányelv 24. cikkének (3) bekezdéséből és 43. cikkéből, valamint a 2013/33 irányelv 8., 9. és 11. cikkéből eredő kötelezettségeit.
- 210 A Bizottság ezzel szemben nem fejtette ki, hogy Magyarország mely indokok alapján sértette meg a 2013/33 irányelv 2. cikkének h) pontját, amely rendelkezés az „őrizet” ezen irányelv értelmében vett fogalmának a meghatározására korlátozódik.
- 211 E tekintetben pontosítani kell, hogy az a körülmény, hogy Magyarország a röszkei és a tompai tranzitónában olyan őrizeti rendszert vezetett be, amely túllépi azokat az eseteket, amelyekben az uniós jog a nemzetközi védelmet kérelmező őrizetbe vételét engedélyezi, és anélkül hogy tiszteletben tartotta volna azokat a garanciákat, amelyeket e jog értelmében az ilyen őrizet során biztosítani kell, nem elegendő annak bizonyításához, hogy e tagállam az „őrizet” fogalmának magát a 2013/33 irányelv 2. cikkének h) pontjában szereplő meghatározását nem ültette át, vagy nem megfelelően ültette át.

– Az EUMSZ 72. cikkről

- 212 Az EUMSZ 72. cikk értelmében az EUM-Szerződés V. címében foglalt, a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térségre vonatkozó rendelkezések nem érintik a közrend fenntartásával, illetve a belső biztonság megőrzésével kapcsolatos tagállami hatáskörök gyakorlását.
- 213 Amint az a jelen ítélet 141. pontjában kifejtésre került, Magyarország azzal érvel, hogy ezen EUMSZ 72. cikk engedélyezi a tagállamok számára, hogy az Unió által az EUMSZ 78. cikknek megfelelően a menekültügy, a kiegészítő védelem és az ideiglenes védelem területén elfogadott szabályoktól eltérjenek abban az esetben, ha e szabályok tiszteletben tartása akadályozná a nemzetközi védelmet kérelmezők tömeges beáramlásával jellemezhető sürgősségi helyzetnek a tagállamok általi megfelelő kezelését. A jelen ügyben ebből konkrétabban az következik, hogy a röszkei és a tompai tranzitónában lefolytatott eljárásokra vonatkozó nemzeti szabályok eltérhetnek a 2013/32 irányelv 24. cikkének (3) bekezdésétől és 43. cikkétől.
- 214 E tekintetben emlékeztetni kell arra, hogy bár a tagállamok feladata a területükön a közrend biztosítását, valamint a saját belső és külső biztonságuk biztosítását szolgáló intézkedések meghozatala, ebből nem következik, hogy az ilyen intézkedések teljes mértékben kívül esnek az uniós jog hatályán. Amint azt ugyanis a Bíróság már megállapította, az EUM-Szerződés a közrendet vagy a közbiztonságot esetlegesen érintő esetekben alkalmazható kifejezett eltéréseket csak az EUMSZ 36., EUMSZ 45., EUMSZ 52., EUMSZ 65., EUMSZ 72., EUMSZ 346. és EUMSZ 347. cikkben ír elő, amelyek kivételes és jól körülhatárolt esetekre vonatkoznak. Ebből nem vonható le az a következtetés, hogy létezne olyan, az EUM-Szerződésben benne rejlő általános fenntartás, amely minden, a közrend vagy a közbiztonság érdekében elfogadott intézkedést kizár az uniós jog hatálya alól. Az ilyen, e Szerződés rendelkezéseinek meghatározott feltételein kívüli fenntartás létezésének elismerése az uniós jog kötelező jellegét és egységes alkalmazását veszélyeztetné (2020. április 2-i Bizottság kontra Lengyelország, Magyarország és Cseh Köztársaság [A nemzetközi védelmet kérelmezők áthelyezésének ideiglenes mechanizmusa] ítélet, C-715/17, C-718/17 és C-719/17, EU:C:2020:257, 143. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).
- 215 Ezen túlmenően az EUMSZ 72. cikkben előírt eltérést – a különösen az EUMSZ 346. és EUMSZ 347. cikkben előírt eltérésekkel kapcsolatos állandó ítélkezési gyakorlat értelmében – szigorúan kell értelmezni. Ebből következik, hogy az említett EUMSZ 72. cikket nem lehet olyan módon értelmezni, hogy a tagállamokra olyan hatáskört ruház, amely alapján azok pusztán a közrend fenntartásával, illetve a belső biztonság megőrzésével kapcsolatos hatásköreikre hivatkozva eltérhetnek az uniós jog rendelkezéseitől (lásd ebben az értelemben: 2020. április 2-i Bizottság kontra

Lengyelország, Magyarország és Cseh Köztársaság [A nemzetközi védelmet kérelmezők áthelyezésének ideiglenes mechanizmusa] ítélet, C-715/17, C-718/17 és C-719/17, EU:C:2020:257, 144. és 145. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

- 216 Így a közrend vagy a nemzetbiztonság fenntartására vonatkozó követelmények tartalmát az egyes tagállamok nem határozhatják meg egyoldalúan az uniós intézmények ellenőrzése nélkül. Következésképpen az EUMSZ 72. cikkben biztosított lehetőségre hivatkozó tagállam feladata annak bizonyítása, hogy a közrend fenntartásával, illetve a belső biztonság megőrzésével kapcsolatos hatásköreinek gyakorlása céljából szükséges az e cikkben előírt eltérés alkalmazása (2020. április 2-i Bizottság kontra Lengyelország, Magyarország és Cseh Köztársaság [A nemzetközi védelmet kérelmezők áthelyezésének ideiglenes mechanizmusa] ítélet, C-715/17, C-718/17 és C-719/17, EU:C:2020:257, 146. és 147. pont).
- 217 Márpedig először is meg kell állapítani, hogy a jelen eljárás keretében Magyarország csupán általános jelleggel hivatkozott a közrendet és a belső biztonságot érintő, a nemzetközi védelmet kérelmezők tömeges beáramlása által esetlegesen okozott zavarok veszélyére, anélkül hogy a jogilag megkövetelt módon bizonyította volna, hogy az indokolással ellátott véleményben meghatározott határidő lejártának időpontjában, azaz 2018. február 8-án a területén fennálló helyzetre tekintettel szükséges volt eltérnie konkrétan a 2013/32 irányelv 24. cikkének (3) bekezdésétől és 43. cikkétől.
- 218 Így, bár igaz, hogy e tagállam az első kifogásra vonatkozó védekezésének alátámasztása érdekében jelentős számú, a 2018-as év során elkövetett bűncselekményre hivatkozik, amelyeket az illegális bevándorláshoz kapcsolódóaknak tekintett, ez nem változtat azon, hogy nem fejt ki, hogy e bűncselekmények milyen hatásokkal járhattak a közrendnek és a belső biztonságának a területén való fenntartására a 2018. február 8-i időpontig. Magyarország azt sem fejt ki, hogy a közrend és a belső biztonság fenntartásának biztosítása érdekében ilyen számú bűncselekményekre tekintettel miért volt szükséges a 2013/32 irányelv 24. cikkének (3) bekezdésétől és 43. cikkétől való eltérés.
- 219 Éppen ellenkezőleg, meg kell állapítani, hogy e tagállam saját kijelentései szerint az általa hivatkozott bűncselekmények többsége a területére való jogellenes belépéshez és a területén való jogellenes tartózkodáshoz kapcsolódott. Márpedig a menedéjogról szóló törvény 80/J. §-ának (5) bekezdése azon nemzetközi védelmet kérelmező személyek őrizetbe vételét írja elő, akik nem próbáltak meg jogellenesen belépni Magyarország területére, és akik a nemzetközi védelmet kérelmező jogállására tekintettel nem tekinthetők e tagállam területén jogellenesen tartózkodó személyeknek.
- 220 Következésképpen Magyarország nem bizonyítja, hogy az általa hivatkozott bűncselekmények a közrend és a belső biztonság fenntartásának biztosítása érdekében miért teszik szükségessé az e 80/J. § (5) bekezdésében előírt módon való eltérést a nemzetközi védelmet kérelmezők őrizetére vonatkozó, a 2013/32 irányelv 24. cikkének (3) bekezdésében és 43. cikkében előírt biztosítékoktól.
- 221 Másodszer hangsúlyozni kell, hogy az uniós jogalkotó kellőképpen figyelembe vette a tagállamokat az EUMSZ 72. cikk alapján megillető hatáskörök gyakorlását azáltal, hogy a 2013/33 irányelv 8. cikke (3) bekezdése első albekezdésének e) pontja értelmében lehetővé tette a tagállamok számára, hogy minden nemzetközi védelmet kérelmező személyt őrizetben tartsanak, amennyiben azt a nemzetbiztonság vagy a közrend védelme megköveteli, amely őrizet azonban – amint arra a Bíróság a jelen ítélet 172. pontjában emlékeztetett – annak megállapítását feltételezi, hogy a nemzetközi védelmet kérelmező személy egyéni magatartása valódi, közvetlen és kellően súlyos fenyegetés fennállását valósítja meg, amely a társadalom valamely alapvető érdekére vagy az érintett tagállam belső vagy külső biztonságára hatással van.
- 222 Egyébiránt, amint azt a Bizottság hangsúlyozza, az uniós jogalkotó a 2013/32 és a 2013/33 irányelv elfogadásakor azon helyzet figyelembevételére is ügyelt, ha egy tagállamnak a nemzetközi védelem iránti kérelmek számának igen jelentős növekedésével kell szembenéznie.

- 223 Így többek között a 2013/33 irányelv 10. cikkének (1) bekezdése és 18. cikkének (9) bekezdése lehetővé teszi az ezen irányelv rendelkezéseitől való részleges eltérést, ha kimerültek az idegenrendészeti fogdáknak az elhelyezési kapacitások, vagy a befogadó állomásokon az elszállásolási kapacitások.
- 224 Meg kell továbbá állapítani, hogy a 2013/32 irányelv 43. cikkének (3) bekezdése abban az esetben, ha nagyszámú nemzetközi védelmet kérelmező érkezik valamely tagállam határaitra vagy tranzitónáiba, lehetővé teszi az e 43. cikkben előírt, határon lefolytatott eljárásnak az e cikk (2) bekezdésében előírt négyhetes határidőn túli lefolytatását, miközben e kérelmezők mozgásszabadságát a 2013/33 irányelv 7. cikkének megfelelően az e tagállam határai vagy tranzitónái közelében elhelyezkedő területre korlátozzák (lásd ebben az értelemben: 2020. május 14-i Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság ítélet, C-924/19 PPU és C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, 247. pont).
- 225 Következésképpen a jelen eljárás keretében Magyarország nem hivatkozhat megalapozottan az EUMSZ 72. cikkre a 2013/32 irányelv 24. cikkének (3) bekezdéséből és 43. cikkéből eredő kötelezettségei megsértésének igazolása érdekében.
- 226 A fenti megfontolások összességéből az következik, hogy Magyarország nem teljesítette a 2013/32 irányelv 24. cikkének (3) bekezdéséből és 43. cikkéből, valamint a 2013/33 irányelv 8., 9. és 11. cikkéből eredő kötelezettségeit, mivel a nemzetközi védelmet kérelmezőknek a röszkei és a tompai tranzitónában való általános őrizetére vonatkozó rendszert vezetett be, az e rendelkezésekben előírt garanciák tiszteletben tartása nélkül.

A negyedik, a jogellenesen tartózkodó harmadik országbeli állampolgárok kitoloncolására vonatkozó kifogásról

A felek érvei

- 227 A Bizottság azt kifogásolja Magyarországgal szemben, hogy az államhatárról szóló törvény 5. §-ának (1b) bekezdése alapján lehetővé tette, hogy tömeges bevándorlás okozta válsághelyzetben a területén jogellenesen tartózkodó harmadik országbeli állampolgárokat kényszerrel a Magyarország területén található határkerítés és a tényleges szerb–magyar határ közötti földszávrá kísérvék, ahol semmiféle infrastruktúra nem áll rendelkezésre, anélkül hogy tiszteletben tartanák a 2008/115 irányelv 5. cikkében, 6. cikkének (1) bekezdésében, 12. cikkének (1) bekezdésében, és 13. cikkének (1) bekezdésében meghatározott eljárásokat és garanciákat.
- 228 Először is a Bizottság rámutat arra, hogy az államhatárról szóló törvény 5. §-ának (1b) bekezdése tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet elrendelése esetén e törvény 5. §-ának (1a) bekezdése helyébe lép, és az a Magyarország területén jogellenesen tartózkodó valamennyi harmadik országbeli állampolgárra vonatkozik. Magyarország tehát nem hivatkozhat a 2008/115 irányelv hatálya alóli, az irányelv 2. cikke (2) bekezdésének a) pontjában előírt kivételre.
- 229 Másodsor, még ha nem is a tényleges határra kell távozniuk, a harmadik országbeli állampolgároknak, akiket egy Magyarország területén található keskeny határsávra kísérnek, ahol semmilyen infrastruktúra nem áll rendelkezésre, és ahonnan nincs mód bejutni Magyarország területének maradék részére – a röszkei és a tompai tranzitónák kivételével –, a gyakorlatban nincs más választásuk, mint hogy elhagyják Magyarország területét, tekintettel arra, hogy az említett tranzitónák valamelyikébe való bejutáshoz hosszú a várakozási idő.
- 230 Az államhatárról szóló törvény 5. §-ának (1b) bekezdésében előírt intézkedés tehát megfelel a „kitoloncolásnak” a 2008/115 irányelv 3. cikkének 5. pontjában meghatározott fogalmának, még akkor is, ha a fizikai kiszállítás művelete nem feltétlenül az érintett tagállam területén kívül ér véget.

- 231 A jogellenesen tartózkodó harmadik országbeli állampolgárok kitoloncolására azonban rájuk vonatkozó kiutasító határozat meghozatala nélkül kerül sor, bármiféle megkülönböztetés nélkül, tekintet nélkül a gyermek mindenképp felett álló érdekeire, a családi életre, az érintett egészségi állapotára és a visszaküldés tilalmának elvére. Nem kerül sor írásbeli igazolásra, és kiutasítási határozat hiányában az érintett nem vehet igénybe jogorvoslatot.
- 232 Harmadszor a Bizottság úgy véli, hogy a 2008/115 irányelv rendelkezéseitől való ilyen jelentős mértékű, általános szintű és hosszan tartó eltérés nem igazolható az EUMSZ 72. cikk alapján. Az uniós jogalkotó végeredményben tiszteletben tartotta ezt az elsődleges jogi rendelkezést, amikor a 2008/115 irányelv 18. cikkében olyan különleges szabályokat írt elő, amelyeket a kiutasított harmadik országbeli állampolgárok kivételesen nagy száma által okozott szűkséghelyzetekre kell alkalmazni.
- 233 Magyarország először is azzal érvel, hogy az államhatárról szóló törvény 5. §-ának (1a) bekezdése a 2008/115 irányelv 2. cikke (2) bekezdésének a) pontjában előírt eltérés hatálya alá tartozik. Ami ezen törvény 5. §-ának (1b) bekezdését illeti, e tagállam arra hivatkozik, hogy az csak tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet esetén alkalmazható, a közrend és a belső biztonság megőrzése céljából.
- 234 Márpedig az EUSZ 4. cikk (2) bekezdésével összefüggésben értelmezett EUMSZ 72. cikk lehetővé teszi a tagállamoknak, hogy a közrend fenntartásával, illetve a belső biztonság megőrzésével kapcsolatos olyan szabályokat fogadjanak el és alkalmazzanak, amelyek eltérhetnek az uniós jogi rendelkezésektől. E tekintetben a tömeges bevándorlás okozta helyzetek kezelése céljából a másodlagos jogban előírt jogi keret maga a Bizottság álláspontja szerint is elégtelennek bizonyult, és az említett intézmény ennek következményeként 2016-ban jelentős reformot terjesztett elő a 2013/32 irányelvet és a 2008/115 irányelvet érintően.
- 235 A Magyarországon fennállóhoz hasonló válsághelyzetben tehát az államhatárról szóló törvény 5. §-ának (1b) bekezdése eltérhet a 2008/115 irányelv azon rendelkezéseitől, amelyekkel kapcsolatban a Bizottság úgy véli, hogy azokat e tagállam megsértette.
- 236 Másodszor, Magyarország azzal érvel, hogy mindenesetre az említett 5. § (1b) bekezdése értelmében a rendőrség nem arra jogosult, hogy a Magyarország területén feltartóztatott, e területen jogellenesen tartózkodó harmadik országbeli állampolgárokat a szerb–magyar határon kiléptesse, hanem csupán arra, hogy e személyeket átkísérje a határkerítésen, amely Magyarországon, az említett határvonaltól némiképp beljebb helyezkedik el, még ha az e kerítést az említett tényleges határtól elválasztó földszalonnán sincs semmilyen infrastruktúra. A harmadik országbeli állampolgárokat tehát nem toloncolják ki Szerbiába. A 2008/115 irányelv szabályainak alkalmazása tényleges visszatérés hiányában fogalmilag ki van zárva, a tagállam ugyanis a saját területére kitoloncolást nem tud végrehajtani.
- 237 Az államhatárról szóló törvény 5. §-ának (1b) bekezdése alapján történő kiszállítás célja valójában annak lehetővé tétele, hogy ezen állampolgárok a lehető leghamarabb nemzetközi védelem iránti kérelmet nyújthassanak be a röszkei vagy a tompai tranzitjében.
- 238 Az uniós jog továbbá nem jelöli meg azt a helyet, ahová a jogellenesen tartózkodó személyeket át kell vezetni, és nem is ír elő arra vonatkozó kötelezettséget, hogy ezen utóbbiakat ellátásban kellene részesíteni.
- 239 Harmadszor, Magyarország hangsúlyozza, hogy az államhatárról szóló törvény 5. §-ának (1b) bekezdése alapján elfogadott rendőrségi intézkedések gyakorlati végrehajtása során a harmadik országbeli állampolgárokkal szemben alkalmazott bánásmód megfelel a 2008/115 irányelv 3. cikkének 5. pontjában előírt követelményeknek.
- 240 A rendőrségi intézkedésekre vonatkozó általános garanciákat, köztük az arányosság követelményét a Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény (a *Magyar Közlöny* 1994. évi 41. száma) rögzíti. Ezenfelül a kényszerítő intézkedések által érintett személy e törvény 92. §-a alapján jogorvoslati

kérelemmel élhet. Végezetül az említett törvény 33. §-a részletesen meghatározza azokat a követelményeket, amelyeket az államhatárról szóló törvény 5. §-ának (1b) bekezdése szerinti rendőri intézkedés keretében tiszteletben kell tartani.

A Bíróság álláspontja

- 241 A Bizottság a negyedik kifogásával lényegében azt rója fel Magyarországnak, hogy nem teljesítette a 2008/115 irányelv 5. cikkéből, 6. cikkének (1) bekezdéséből, 12. cikkének (1) bekezdéséből és 13. cikkének (1) bekezdéséből eredő kötelezettségeit, mivel lehetővé tette, hogy a Magyarország területén feltartóztatott, e területen jogellenesen tartózkodó harmadik országbeli állampolgárokat kényszerrel az e területen, a szerb–magyar határvonaltól pár méterre található határkerítésen túlra kísérik, anélkül hogy tiszteletben tartanák az e rendelkezésekben előírt eljárásokat és garanciákat.
- 242 E tekintetben először is hangsúlyozni kell, hogy a 2008/115 irányelv 2. cikkének (1) bekezdése értelmében ez az irányelv főszabály szerint a valamely tagállam területén jogellenesen tartózkodó harmadik országbeli állampolgárokra alkalmazandó.
- 243 A „jogellenes tartózkodás” fogalma ezen irányelv 3. cikkének 2. pontjában úgy került meghatározásra, hogy az olyan harmadik országbeli állampolgár jelenléte valamely tagállam területén, aki a Schengeni határ-ellenőrzési kódex 6. cikkében meghatározott beutazási feltételeknek vagy az adott tagállamban érvényes egyéb beutazási, tartózkodási vagy letelepedési feltételeknek nem vagy már nem felel meg. Ebből a fogalom meghatározásból az következik, hogy bármely harmadik országbeli állampolgár, aki valamely tagállam területén – az ott érvényes beutazási, tartózkodási vagy letelepedési feltételeknek való megfelelés nélkül – jelen van, pusztán emiatt jogellenesen tartózkodik ott, anélkül hogy e jelenlét minimális időtartammal vagy az e területen maradás szándékával kapcsolatos feltételtől függne (2016. június 7-i Affum ítélet, C-47/15, EU:C:2016:408, 48. pont).
- 244 A jelen ügyben nem vitatott, hogy az államhatárról szóló törvény 5. §-ának (1b) bekezdése lehetővé teszi, hogy a határkerítés túloldalára való, kényszerrel történő átkísérésre vonatkozó intézkedést fogadjanak el a Magyarország területén a 2008/115 irányelv 3. cikkének 2. pontja értelmében jogellenesen tartózkodó harmadik országbeli állampolgárokkal szemben, kivéve, ha e személyek esetében bűncselekmény gyanúja merül fel.
- 245 Másodszor meg kell állapítani, hogy ezen irányelv 2. cikkének (2) bekezdése felsorolja azokat az okokat, amelyek miatt a tagállamok úgy dönhetnek, hogy az e 3. cikk 2. pontja értelmében jogellenesen tartózkodó harmadik országbeli állampolgárt kivonják az említett irányelv hatálya alól.
- 246 Mindemellett nem vitatott, hogy az államhatárról szóló törvény 5. §-ának (1b) bekezdése nem korlátozza a rendelkezéseinek hatályát a jogellenesen tartózkodó harmadik országbeli állampolgárok azon kategóriáira, akik tekintetében a 2008/115 irányelv 2. cikkének (2) bekezdése felhatalmazza a tagállamokat az ezen irányelvtől való eltérésre. Egyébként pedig Magyarország nem állítja, hogy ezen 5. § (1b) bekezdése az említett 2. cikk (2) bekezdésében előírt kivételek egyikének hatálya alá tartozna.
- 247 Harmadszor, amennyiben valamely harmadik országbeli állampolgár a 2008/115 irányelv hatálya alá tartozik, a kiutasítása tekintetében főszabály szerint az irányelvben előírt közös normáknak és eljárásoknak kell rá vonatkozniuk, amíg a tartózkodás adott esetben nem válik szabályossá (lásd ebben az értelemben: 2016. június 7-i Affum ítélet, C-47/15, EU:C:2016:408, 61. pont; 2019. március 19-i Arib és társai ítélet, C-444/17, EU:C:2019:220, 39. pont).
- 248 Ezen normák és eljárások értelmében a jogellenesen tartózkodó harmadik országbeli állampolgárral szemben kiutasítási eljárást kell alkalmazni, amely eljárás szakaszainak egymást követő sorrendje az azon kiutasítási határozat végrehajtása érdekében meghozandó intézkedések fokozatosságának felel meg, amelyet főszabály szerint el kellett fogadni vele szemben annak érdekében, hogy emberséges

módon, valamint alapvető jogainak és méltóságának teljes mértékű tiszteletben tartása mellett kerüljön sor a hazatelepítésére (lásd ebben az értelemben: 2016. június 7-i Affum ítélet, C-47/15, EU:C:2016:408, 62. pont; 2018. május 8-i K. A. és társai [Családegyesítés Belgiumban] ítélet, C-82/16, EU:C:2018:308, 100. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

- 249 Így az illetékes nemzeti hatóságok, miután megállapították a tartózkodás jogellenességét, a 2008/115 irányelv 6. cikkének (1) bekezdése értelmében és az említett irányelv 6. cikkének (2)–(5) bekezdésében szereplő kivételek sérelme nélkül kötelesek kiutasítási határozatot hozni (2014. december 11-i Boudjlida ítélet, C-249/13, EU:C:2014:2431, 46. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).
- 250 A 2008/115 irányelv (6) preambulumbekzdéséből továbbá az következik, hogy e kiutasítási határozatot tisztességes és átlátható eljárásban kell meghozni. Konkrétabban ezen irányelv 5. cikke szerint abban az esetben, ha az illetékes nemzeti hatóság kiutasítási határozatot kíván meghozni, egyrészt tiszteletben kell tartania a visszaküldés tilalmának elvét, és megfelelő figyelmet kell fordítania a gyermek mindenkifelett álló érdekére, és az érintett harmadik országbeli állampolgár családi életére és egészségi állapotára, valamint másrészt e tekintetben meg kell hallgatnia az érintettet (lásd ebben az értelemben: 2018. május 8-i K. A. és társai [Családegyesítés Belgiumban] ítélet, C-82/16, EU:C:2018:308, 101–103. pont).
- 251 A 2008/115 irányelv ezenfelül meghatározza a kiutasítási határozatokra vonatkozó alaki feltételeket. Az ilyen határozatokat ezen irányelv 12. cikkének (1) bekezdése szerint írásban kell meghozni, és el kell látni indokolással. Ezen irányelv 13. cikkének (1) bekezdése továbbá arra kötelezi a tagállamokat, hogy léptessenek életbe hatékony jogorvoslati lehetőségeket e határozatokkal szemben (lásd ebben az értelemben: 2014. november 5-i Mukarubega ítélet, C-166/13, EU:C:2014:2336, 40. pont).
- 252 A kiutasítási határozat elfogadását követően az e határozat által érintett harmadik országbeli állampolgárnak az említett irányelv 7. cikke értelmében főszabály szerint még bizonyos határidővel kell rendelkeznie ahhoz, hogy önként elhagyja az érintett tagállam területét. A kitoloncolásra csak végső lehetőségként, ugyanezen irányelv 8. cikkének megfelelően kerül sor, figyelemmel annak 9. cikkére, amely az abban meghatározott esetekben előírja a tagállamok számára a kitoloncolás elhalasztását.
- 253 Következésképpen a 2008/115 irányelv 6. cikkének (2)–(5) bekezdésében előírt kivételek sérelme nélkül a tagállamoknak a területükön jogellenesen tartózkodó és ezen irányelv hatálya alá tartozó harmadik országbeli állampolgárokkal szemben az irányelv által bevezetett anyagi jogi és eljárásjogi garanciák tiszteletben tartása mellett kiutasítási határozatot kell hozniuk azt megelőzően, hogy adott esetben az említett személyeket kitoloncolják.
- 254 A jelen ügyben először is meg kell állapítani, hogy Magyarország nem vitatja, hogy az államhatárról szóló törvény 5. §-ának (1b) bekezdése értelmében a területén jogellenesen tartózkodó harmadik országbeli állampolgárokat kényszerrel a határkerítés túloldalára lehet kísérni, anélkül hogy előzetesen betartanák a 2008/115 irányelv 5. cikkében, 6. cikkének (1) bekezdésében, 12. cikkének (1) bekezdésében és 13. cikkének (1) bekezdésében előírt eljárásokat és garanciákat. E tekintetben hangsúlyozni kell, hogy a rendőrségi intézkedésekre vonatkozó, Magyarország által hivatkozott és a jelen ítélet 240. pontjában összefoglalt garanciák nyilvánvalóan nem tekinthetők a 2008/115 irányelv által előírtaknak megfelelő garanciáknak.
- 255 Másodsor Magyarország érvelésével ellentétben a jogellenesen tartózkodó harmadik országbeli állampolgárnak a Magyarország területén elhelyezkedő határkerítés túloldalára kényszerrel történő átkísérését Magyarország területéről való kitoloncolásnak kell tekinteni.
- 256 Ugyanis, bár igaz, hogy a 2008/115 irányelv 3. cikkének 5. pontja szerint a kitoloncolás a visszatérési kötelezettség kikényszerítése, azaz a tagállamból történő fizikai kiszállítás, ez nem változtat azon, hogy az ezen irányelv által előírt kiutasítási és kitoloncolási eljárásokat érintő garanciák nem

- érvényesülhetnének hatékonyan, ha valamely tagállam kivonhatná magát azok alól annak ellenére, hogy harmadik országbeli állampolgár kényszerrel történő elszállítását hajtja végre, amely a gyakorlatban az e tagállam területéről való fizikai kiszállítással egyenértékű.
- 257 Márpedig Magyarország elismeri, hogy a szerb–magyar határ és azon határkerítés között, amelynek a túloldalára kényszerrel átkísérhetik a jogellenesen tartózkodó harmadik országbeli állampolgárt, csupán egy keskeny földszáv helyezkedik el, amelyen semmilyen infrastruktúra nem áll rendelkezésre. A harmadik országbeli állampolgárnak ezért azt követően, hogy a magyar rendőri hatóságok e keskeny földszávról kísérték, nincs más választása, mint hogy elhagyja Magyarország területét, és szállásért és táplálékért Szerbiába távozzon.
- 258 E tekintetben meg kell állapítani, hogy Magyarország állításával ellentétben ezen állampolgárnak nincs tényleges lehetősége arra, hogy e földszávról belépjen a röszkei vagy a tompai tranzitónába annak érdekében, hogy ott nemzetközi védelem iránti kérelmet terjesszen elő.
- 259 Amint az ugyanis a jelen ítélet 128. pontjában megállapításra került, a magyar hatóságoknak legalábbis a Bizottság által Magyarországnak küldött, indokolással ellátott véleményben meghatározott határidő lejártáig olyan állandó és általános gyakorlata állt fenn, amely az e tranzitónákhoz való hozzáférés drasztikus csökkentésére irányult, és amely teljes mértékben illuzórikussá tette annak lehetőségét, hogy valamely jogellenesen tartózkodó, kényszerrel a határkerítés túloldalára átkísért harmadik országbeli állampolgár rövid időn belül bármelyik említett tranzitónába bejusson.
- 260 Egyébként az Európa Tanács főtitkárának migrációs és menekültügyi különmegbízottja, valamint a Kínzást és az Embertelen vagy Megalázó Bánásmódot és Büntetést Megelőzni Hivatott Európai Bizottság lényegében ugyanerre a következtetésre jutott a Bizottság keresetleveléhez csatolt jelentéseiben.
- 261 Végezetül el kell utasítani Magyarország azon érvelését, amely szerint az államhatárról szóló törvény 5. §-ának (1b) bekezdését az EUSZ 4. cikk (2) bekezdésével összefüggésben értelmezett EUMSZ 72. cikk igazolja a jelen ítélet 216. és 217. pontjában kifejtettekhez hasonló indokok alapján, mivel e tagállam e tekintetben a közrend és a nemzetbiztonság megzavarásának kockázatára való általános hivatkozásra szorítkozik, és nem bizonyítja a jogilag megkövetelt módon, hogy szükséges volt az, hogy a területén 2018. február 8-án fennálló helyzetre tekintettel eltérjen konkrétan a 2008/115 irányelvtől (lásd analógia útján: 2020. július 2-i Stadt Frankfurt am Main ítélet, C-18/19, EU:C:2020:511, 27–29. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).
- 262 Ami konkrétan az EUSZ 4. cikk (2) bekezdését illeti, Magyarország nem bizonyítja, hogy e helyzetre tekintettel az e rendelkezésben említett, a nemzetbiztonság védelméhez hasonló alapvető állami funkciók tényleges megőrzését csak a 2008/115 irányelvtől való eltéréssel lehetett biztosítani (lásd analógia útján: 2020. április 2-i Bizottság kontra Lengyelország, Magyarország és Cseh Köztársaság [A nemzetközi védelmet kérelmezők áthelyezésének ideiglenes mechanizmusa] ítélet, C-715/17, C-718/17 és C-719/17, EU:C:2020:257, 170. pont).
- 263 Azt is meg kell állapítani, hogy az uniós jogalkotó többek között a 2008/115 irányelv 6. cikke (2) bekezdésének, 7. cikke (4) bekezdésének, 11. cikke (2) és (3) bekezdésének, valamint 12. cikke (1) bekezdése második albekezdésének elfogadásával kellőképpen figyelembe vette a tagállamokat az EUMSZ 72. cikk alapján megillető hatáskörök gyakorlását. E rendelkezések ugyanis lehetővé teszik ezen államok számára, hogy az ezen irányelv által előírt számos szabálytól eltérjenek abban az esetben, ha azt a közrend vagy a közbiztonság, illetve a nemzetbiztonság védelme megköveteli.
- 264 Ezenfelül, amint a Bizottság érvel, a 2008/115 irányelv 18. cikke, amelyre Magyarország nem hivatkozott, kifejezetten azokra a szükséghelyzetekre vonatkozik, amelyekkel a tagállam szembesülhet, ha a kiutasított harmadik országbeli állampolgárok kivételesen nagy száma előre nem látott, súlyos terhet ró az idegenrendészeti fogdáinak kapacitására, illetve közigazgatási vagy igazságügyi

alkalmazottaira. E 18. cikk értelmében az ilyen helyzettel szembesülő tagállamok eltérhetnek bizonyos, a jogellenesen tartózkodó harmadik országbeli állampolgárok őrizetbe vételére és őrizetben tartására vonatkozó szabályoktól anélkül, hogy megsértenék azon általános kötelezettségüket, hogy a 2008/115 irányelvből eredő kötelezettségeik tiszteletben tartásának biztosítása érdekében valamennyi megfelelő intézkedést meghozzanak.

- 265 Végezetül, Magyarország állításával ellentétben önmagában az a körülmény, hogy a 2008/115 irányelv felülvizsgálatát tervezik, nem elegendő annak bizonyításához, hogy ezen irányelv jelenleg hatályos rendelkezései nem vették kellőképpen figyelembe az EUMSZ 72. cikkben említett területeken a tagállamokat megillető hatásköröket.
- 266 A fenti megfontolások összességéből az következik, hogy Magyarország – mivel a bűncselekménnyel gyanúsítottak kivételével a nemzeti területen jogellenesen tartózkodó valamennyi harmadik országbeli állampolgár kitoloncolását lehetővé tette a 2008/115 irányelv 5. cikkében, 6. cikkének (1) bekezdésében, 12. cikkének (1) bekezdésében és 13. cikkének (1) bekezdésében előírt eljárások és garanciák tiszteletben tartása nélkül – nem teljesítette az e rendelkezésekből eredő kötelezettségeit.

Az ötödik, az érintett tagállam területén maradás jogára vonatkozó kifogásról

A felek érvei

- 267 A Bizottság először is úgy véli, hogy Magyarország nem megfelelően ültette át a 2013/32 irányelv 46. cikkének (5) bekezdését, amely biztosítja a nemzetközi védelmet kérelmező személy számára azt a jogot, hogy a kérelmét első fokon elutasító határozattal szemben előterjesztett kereset vizsgálatára irányuló eljárás befejezéséig az érintett tagállam területén maradhasson.
- 268 E tekintetben rámutat, hogy a magyar jog szerint a közigazgatási határozattal szemben benyújtott keresetnek főszabály szerint nincs halasztó hatálya, mivel a közigazgatási perrendtartásról szóló törvény 50. §-a kizárólag a lehetőségét írja elő annak, hogy a bíróság bizonyos feltételek mellett elrendelje a halasztó hatályt.
- 269 A menedékjogról szóló törvény mint *lex specialis* meghatározza a menekültügyi határozatok felülvizsgálatára irányuló közigazgatási perek alkalmazandó szabályait. Márpedig a tömeges bevándorlás kezeléséről szóló törvény, amely 2015. augusztus 1-jén lépett hatályba, hatályon kívül helyezte a menedékjogról szóló törvény azon rendelkezéseit, amelyek kifejezetten biztosítják a nemzetközi védelem iránti kérelmet elutasító határozatokkal szemben benyújtott jogorvoslati kérelmek halasztó hatályát. E hatályon kívül helyezés még tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet hiányában is érvényes.
- 270 Igaz, hogy a menedékjogról szóló törvény 5. §-a (1) bekezdésének a) pontja elismeri a kérelmező tartózkodáshoz való jogát. E rendelkezés azonban e jogot további, pontosan meg nem határozott feltételektől teszi függővé. Ezenfelül a menedékjogról szóló törvény 80/J. §-ának (5) bekezdése, amelyet tömeges bevándorlás okozta válsághelyzetben kell alkalmazni, szintén nem biztosítja a 2013/32 irányelv 46. cikke (5) bekezdésének megfelelő átültetését. A tranzitónában való, az említett 80/J. § (5) bekezdésében előírt tartózkodás őrizetnek minősül, és az nem felel meg az ezen irányelv 46. cikkében foglalt követelményeknek.
- 271 Másodszor, ami a menedéjog iránti kérelmet elfogadhatatlanság miatt elutasító határozatoknak a 2013/32 irányelv 46. cikkének (6) bekezdése szerinti bírósági felülvizsgálatát illeti, a menedékjogról szóló törvény 53. §-ának (6) bekezdése azt írja elő, hogy az e célból benyújtott keresetnek főszabály szerint nincs halasztó hatálya, ami nem felel meg e 46. cikk (6) bekezdésének, amelynek értelmében a

- tagállamoknak vagy biztosítaniuk kell az elfogadhatatlanságot megállapító határozatokkal szembeni jogorvoslati kérelmek automatikus halasztó hatályát, vagy gondoskodniuk kell arról, hogy egy bíróság az ilyen halasztó hatályra vonatkozóan határozatot fogadjon el.
- 272 A menedékjogról szóló törvény továbbá nem határozza meg egyértelműen, hogy a közigazgatási perrendtartásról szóló törvény 50. §-a alkalmazandó-e a menedékjogról szóló törvény hatálya alá tartozó bírósági eljárásokban.
- 273 Harmadszor, ami a 2013/32 irányelv 46. cikke (6) bekezdésének a) és b) pontjában említett eseteket illeti, amelyekre az ezen irányelv 46. cikkének (5) bekezdésében foglalt szabályt kell alkalmazni, a Bizottság elismeri, hogy ezekre a menedékjogról szóló törvény 51. §-a (2) bekezdésének e) pontja és (7) bekezdésének h) pontja vonatkozik, és hogy e törvény 53. §-ának (6) bekezdése azt írja elő, hogy a keresetlevél benyújtásának nincs halasztó hatálya a döntés végrehajtására, az említett 51. § (2) bekezdésének e) pontja és (7) bekezdésének h) pontja alapján hozott menekültügyi döntések kivételével.
- 274 A menedékjogról szóló törvény azonban nem írja elő egyértelműen, hogy az említett 51. § (2) bekezdésének e) pontja és (7) bekezdésének h) pontja alapján elfogadott határozatok vitatására irányuló keresetlevél benyújtásának halasztó hatálya van. Csupán *a contrario* következtetés útján állapítható meg, hogy a halasztó hatály hiányára vonatkozóan eltérő szabály alkalmazandó. A menedékjogról szóló törvény szövege mindenesetre nem pontosítja, hogy ez az eltérő szabály automatikus halasztó hatályt von-e maga után, amint azt a 2013/32 irányelv 46. cikkének (5) bekezdése és (6) bekezdésének a) és b) pontja megköveteli.
- 275 Magyarország azt válaszolja, hogy szabályozása megfelelően biztosítja a nemzetközi védelmet kérelmezők számára azt a lehetőséget, hogy a 2013/32 irányelv 46. cikkének megfelelően a területén maradjanak, még ha e cikket nem is ültette át szó szerint a nemzeti jogába.
- 276 Először is a menedékjogról szóló törvény 5. §-ának (1) bekezdése előírja, hogy a kérelmező jogosult az e törvényben meghatározott feltételek szerint a Magyarország területén való tartózkodásra. E jogot valamennyi menekültügyi eljárás hatálya alatt álló kérelmező számára biztosítani kell, ami az említett törvény 35. §-ának (1) bekezdése szerint azt jelenti, hogy a kérelmezőt e jog megilleti a menekültügyi eljárásban hozott döntés közzéadásáig, amely döntés adott esetben megfelel a nemzetközi védelem iránti kérelmet elutasító határozat vitatására irányuló jogorvoslati kérelem vizsgálatát követően hozott bírósági határozatnak.
- 277 A menedékjogról szóló törvény 5. §-ának (1) bekezdésében foglalt, a törvényben meghatározott feltételekre való utalás azt jelenti, hogy a harmadik országbeli állampolgárnak meg kell felelnie a törvényben megállapított kérelmezői jogállásnak. További ilyen feltétel lehet, hogy a kérelmezőnek a menekültügyi hatóság által kijelölt helyen kell tartózkodnia. A menedékjogról szóló törvény 80/J. §-ának (5) bekezdése ilyen típusú szabályt ír elő. Végezetül e feltételeknek az is a céljuk, hogy a tartózkodási jogból a törvény 80/K. §-ának (11) bekezdése szerint ki legyen zárva az olyan, nemzetközi védelmet kérelmező személy, aki nemzetközi védelem iránti ismételt kérelmet nyújt be.
- 278 Egyébiránt a menedékjogról szóló törvény 80/J. §-ának (5) bekezdése értelmében tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet elrendelése esetén a kérelmező jogosult az érintett tranzitónában, tehát Magyarország területén tartózkodni, e törvény 80/J. §-ának (2) bekezdése szerint a jogerős döntés közzéadásáig.
- 279 Másodszer, ami a 2013/32 irányelv 46. cikkének (6) bekezdésében említett eseteket illeti, a kérelmező a közigazgatási perrendtartásról szóló törvény 50. §-a értelmében azonnali bírói jogvédelmet kérhet, amely a halasztó hatály elrendelését, és ezáltal a Magyarország területén maradás lehetőségét jelentheti.

280 Harmadszor a 2013/32 irányelv 46. cikke (6) bekezdésének a) és b) pontjában meghatározott eseteket, amelyekre a 46. cikk (5) bekezdését kell alkalmazni, lefedi a menedékjogról szóló törvény 51. §-a (2) bekezdésének e) pontja és (7) bekezdésének h) pontja, és a Magyarország területén maradáshoz való jog mindkét esetben automatikusan biztosított.

A Bíróság álláspontja

281 A Bizottság az ötödik kifogásával lényegében azt rója fel Magyarországnak, hogy nem teljesítette a 2013/32 irányelv 46. cikkének (5) és (6) bekezdéséből eredő kötelezettségeit, mivel e tagállam nem biztosítja az e rendelkezésekben előírt feltételek mellett a nemzetközi védelmet kérelmezők azon jogát, hogy a kérelmüket első fokon elutasító határozattal szemben előterjesztett jogorvoslati kérelem vizsgálatára irányuló eljárás befejezéséig a területén maradhassanak.

– Az ötödik kifogásnak az első, a 2013/32 irányelv 46. cikkének (5) bekezdésére vonatkozó részéről

282 Először is meg kell állapítani, hogy a 2013/32 irányelv 46. cikkének (5) bekezdése értelmében a nemzetközi védelmet kérelmezők az ezen irányelv 41. cikkének (1) bekezdésében és 46. cikkének (6) bekezdésében foglalt esetek sérelme nélkül jogosultak arra, hogy az érintett tagállam területén maradjanak az e 46. cikk (1) bekezdésében említett határozatokkal szembeni hatékony jogorvoslatához való joguk gyakorlására előírt határidő lejártáig, és amennyiben a határidőn belül éltek e joggal, a jogorvoslati kérelem elbírálásáig.

283 A 2013/32 irányelv 2. cikkének p) pontja értelmében a „tagállamban való maradás” kifejezés az azon tagállam területén – ideértve annak határát és tranzitónáit is – való maradásra utal, amelyben nemzetközi védelemért folyamodtak, vagy a kérelmet vizsgálják.

284 Másodszor hangsúlyozni kell, hogy az olyan harmadik országbeli állampolgárt vagy hontalan személyt, akinek a nemzetközi védelem iránti kérelmét az eljáró hatóság első fokon elutasította, a 2013/33 irányelv 3. cikkének a 2. cikkének b) pontjával összefüggésben értelmezett (1) bekezdése értelmében továbbra is megilletik az ezen irányelvben előírt befogadási feltételek, amíg a 2013/32 irányelv 46. cikke értelmében jogosult az ilyen elutasító határozat vitatása céljából a tagállam területén tartózkodni.

285 A 2013/33 irányelv 3. cikkének (1) bekezdése ugyanis előírja, hogy a nemzetközi védelmet kérelmezőt mindaddig megilletik az ezen irányelvben előírt befogadási feltételek, amíg kérelmezőként engedélyezik tartózkodását az érintett tagállam területén, és az említett irányelv 2. cikkének b) pontja szerint a harmadik országbeli állampolgárt vagy a hontalan személyt ugyanezen irányelv értelmében vett nemzetközi védelmet kérelmező személynek kell tekinteni mindaddig, amíg a kérelme tárgyában nem hoznak jogerős határozatot.

286 Márpedig a 2013/32 irányelv és a 2013/33 irányelv hatálya között fennálló szoros kapcsolatra tekintettel a 2013/33 irányelv 2. cikkének b) pontja alkalmazásában a jogerős határozat fogalmának ugyanazt a meghatározását kell alapul venni, mint amelyet a 2013/32 irányelv 2. cikkének e) pontja ír elő az utóbbi irányelv hatályának meghatározásához, azaz döntés arról, hogy az érintett személy részére a menedékjogot vagy kiegészítő védelmet megadják-e, amely ellen a továbbiakban az ezen irányelv V. fejezetében biztosított jogorvoslatnak nincs helye, tekintet nélkül arra, hogy ez a jogorvoslat a kérelmező számára lehetővé teszi-e az érintett tagállam területén maradást mindaddig, amíg kérelmét el nem bírálták.

287 Ebből egyrészt az következik, hogy bár a 2013/32 irányelv 46. cikkének (5) bekezdése az érintett tagállam területén maradáshoz való jognak a hatálya alá tartozó, nemzetközi védelmet kérelmező személy számára való biztosítására szorítkozik, e jog fennállását – az ezen irányelv 41. cikkének

- (1) bekezdésében és 46. cikkének (6) bekezdésében előírt kivételektől eltekintve – feltétel nélkül írja elő, másrészt pedig az, hogy valamely tagállam e jogra vonatkozóan csak akkor állapíthat meg részletes szabályokat, ha azok megfelelnek többek között a 2013/32 és 2013/33 irányelvnek.
- 288 Harmadszor, emlékeztetni kell arra, hogy a Bíróság állandó ítélkezési gyakorlata szerint valamely irányelv rendelkezéseit vitathatatlan kötelező erővel, valamint a szükséges konkrétsággal, pontossággal és egyértelműséggel kell végrehajtani annak érdekében, hogy teljesüljön a jogbiztonság követelménye, amely megköveteli, hogy amennyiben az irányelv magánszemélyek számára jogokat keletkeztet, a jogosultaknak lehetőségük legyen a jogaik teljességének a megismerésére (1999. július 8-i Bizottság kontra Franciaország ítélet, C-354/98, EU:C:1999:386, 11. pont; 2006. március 14-i Bizottság kontra Franciaország ítélet, C-177/04, EU:C:2006:173, 48. pont; 2018. október 4-i Bizottság kontra Spanyolország ítélet, C-599/17, nem tették közzé, EU:C:2018:813, 19. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).
- 289 Következésképpen, ha valamely tagállam úgy dönt, hogy a területén maradáshoz való, a 2013/32 irányelv 46. cikkének (5) bekezdésében biztosított jog gyakorlására vonatkozóan részletes szabályokat állapít meg, azokat kellően egyértelműen és pontosan kell meghatározni annak érdekében, hogy a nemzetközi védelmet kérelmező személy megismerhesse e jog pontos terjedelmét, és értékelhető lehessen, hogy e részletes szabályok összeegyeztethetők-e többek között a 2013/32 és a 2013/33 irányelvvvel.
- 290 Ezen észrevételekre figyelemmel a jelen ügyben először is meg kell állapítani, hogy nem vitatott, hogy amennyiben tömeges bevándorlás okozta válsághelyzetet rendelnek el, a menedéjogról szóló törvény 80/J. §-ának (5) bekezdése – e törvény 5. §-a (1) bekezdésének a) pontjától eltérve – megállapítja, hogy a kérelmezőknek a röszkei vagy a tompai tranzitónában kell tartózkodniuk a menekültügyi hatóság által hozott, a kérelmüket elutasító határozattal szemben előterjesztett kereset vizsgálatára irányuló eljárás befejezéséig.
- 291 E 80/J. § (5) bekezdése így biztosítja, hogy a kérelmezők jogosultak legyenek Magyarország területén maradni mindaddig, amíg a kérelmüket elutasító határozattal szemben indított bírósági jogorvoslati eljárás folyamatban van. Mindemellett, amint az a jelen ítélet 226. pontjában megállapításra került, a kérelmezőkre vonatkozóan ezen időszak alatt e tranzitónákban az általános őrizet rendszerét alkalmazzák, amely összeegyeztethetetlen a számukra a 2013/32 irányelv 24. cikkének (3) bekezdésében és 43. cikkében, valamint a 2013/33 irányelv 8., 9. és 11. cikkében elismert jogokkal.
- 292 E tekintetben konkrétabban, a jelen kifogás vizsgálatának tárgyát képező helyzetre tekintettel meg kell állapítani, hogy a 2013/33 irányelv 8. cikke (3) bekezdésének első albekezdésében felsorolt őrizeti okok egyike sem vonatkozik az olyan nemzetközi védelmet kérelmező személy helyzetére, akinek kérelmét az eljáró hatóság első fokon elutasította, és akinek még rendelkezésére áll az e határozattal szembeni jogorvoslati kérelem benyújtására nyitva álló határidő, vagy aki ilyen jogorvoslati kérelmet nyújtott be.
- 293 Márpedig, amint az a jelen ítélet 287. pontjából kitűnik, a tagállamok nem írhatnak elő a területükön maradáshoz való, a 2013/32 irányelv 46. cikkének (5) bekezdésében biztosított jog gyakorlására vonatkozóan olyan részletes szabályokat, amelyek sértik a nemzetközi védelmet kérelmezőknek a 2013/32 és a 2013/33 irányelvben biztosított jogait.
- 294 Következésképpen Magyarország – mivel tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet elrendelése esetén azon nemzetközi védelmet kérelmező személyek számára, akiknek a kérelmét az eljáró hatóság első fokon elutasította, csak azzal a feltétellel tette lehetővé a területén maradást, hogy e személyeket a 2013/32 és a 2013/33 irányelvvvel ellentétes módon őrizetben tartják – nem teljesítette a 2013/32 irányelv 46. cikkének (5) bekezdéséből eredő kötelezettségeit.

- 295 Másodszor nem vitatott, hogy amennyiben nem rendelnek el tömeges bevándorlás okozta válsághelyzetet, a menedékjogról szóló törvény 5. §-a (1) bekezdésének a) pontja, amelyet nem helyezett hatályon kívül a 2017. évi XX. törvény, előírja, hogy a menedékkérő az e törvényben meghatározott feltételek szerint jogosult a Magyarország területén való tartózkodásra, és a menedékjogról szóló törvény 35. §-ának (1) bekezdése értelmében e jog a menekültügyi eljárásban hozott, további jogorvoslással nem támadható döntés közléséig áll fenn.
- 296 A Bizottság azonban úgy véli, hogy e szabályozás nem biztosítja a nemzetközi védelmet kérelmező számára a Magyarország területén maradás jogát a 2013/32 irányelv 46. cikkének (5) bekezdésében előírt feltételek mellett, mivel e jogot a menedékjogról szóló törvény 5. §-ának (1) bekezdése egyébiránt meg nem határozott feltételektől teszi függővé.
- 297 Magyarország az írásbeli eljárási beadványaiban és a tárgyaláson hangsúlyozta, hogy az ezen 5. § (1) bekezdésében hivatkozott feltételek egyrészt annak megkövetelését jelentik, hogy az érintett feleljen meg a törvényben meghatározott kérelmezői jogállásnak, és ezenfelül tartsa tiszteletben azon – adott esetben vele szemben megállapított – kötelezettséget, hogy egy meghatározott helyen tartózkodjon, amely a menedékjogról szóló törvény 80/J. §-ának (5) bekezdése értelmében a röszkei vagy a tompai tranzit-zóna lehet abban az esetben, ha tömeges bevándorlás okozta válsághelyzetet rendeltek el. Másrészt e tagállam szerint e feltételeknek továbbá az a céljuk, hogy az említett törvény 80/K. §-ának (11) bekezdése szerint megfosszák a Magyarország területén maradás jogától az olyan kérelmezőt, aki menedékjog iránti ismételt kérelmet nyújtott be annak ellenére, hogy korábbi kérelme tárgyában végleges megszüntető vagy elutasító döntés született.
- 298 E tekintetben először is meg kell állapítani, hogy a 2013/33 irányelv 7. cikke szerint a tagállamok bizonyos feltételek mellett megállapíthatnak tartózkodási helyet a nemzetközi védelmet kérelmezők számára, azt követően is, hogy kérelmüket első fokon az eljáró hatóság elutasította. Így nem tekinthető a 2013/32 irányelv 46. cikkének (5) bekezdésével ellentétesnek az, ha a valamely tagállam területén maradáshoz való jog a tartózkodási helyet érintő ilyen feltételnek való megfeleléstől függ, feltéve, hogy e feltétel tiszteletben tartja a 2013/33 irányelv 7. cikkében előírt garanciákat. Meg kell azonban állapítani, hogy Magyarország nem jelöli meg a menedékjogról szóló törvény azon rendelkezését, amely pontosan ilyen feltételt tartalmaz.
- 299 Másodszor meg kell állapítani, hogy a menedékjogról szóló törvény 80/J. §-ának (5) bekezdése és 80/K. §-ának (11) bekezdése kizárólag akkor alkalmazandó, ha tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet elrendelésére került sor, és amint azt Magyarország a tárgyaláson elismerte, ilyen esetben a menedékjogról szóló törvény 5. §-a (1) bekezdésének a) pontja nem alkalmazható. E tagállam tehát saját magának mond ellent, ha azt állítja, hogy a menedékjogról szóló törvény 80/J. §-ának (5) bekezdése és 80/K. §-ának (11) bekezdése meghatározza azokat a feltételeket, amelyek mellett e törvény 5. §-ának (1) bekezdése alkalmazandó.
- 300 Végezetül, harmadszor meg kell állapítani, hogy az a feltétel, amely szerint tiszteletben kell tartani a nemzetközi védelmet kérelmező személynek a törvény által meghatározott jogállását, és amelytől Magyarország saját állítása szerint a menedékjogról szóló törvény 5. §-a (1) bekezdésének a) pontjából eredő tartózkodási jog is függ, többféleképpen értelmezhető, és olyan egyéb feltételekre hivatkozik, amelyeket e tagállam nem azonosított.
- 301 Márpedig, amint az a jelen ítélet 289. pontjában megállapításra került, ha valamely tagállam a területén maradáshoz való, a 2013/32 irányelv 46. cikkének (5) bekezdésében biztosított jog gyakorlására vonatkozóan részletes szabályokat ír elő, azokat kellően egyértelműen és pontosan kell meghatározni annak érdekében, hogy a nemzetközi védelmet kérelmező személy megismerhesse e jog pontos terjedelmét, és értékelní lehessen, hogy az ilyen részletes szabályok összeegyeztethetők-e többek között a 2013/32 és a 2013/33 irányelvvel.

302 A fenti megfontolások összességéből az következik, hogy Magyarország nem teljesítette a 2013/32 irányelv 46. cikkének (5) bekezdéséből eredő kötelezettségeit.

– *Az ötödik kifogásnak a második, a 2013/32 irányelv 46. cikkének (6) bekezdésére vonatkozó részéről*

303 A 2013/32 irányelv 46. cikkének (6) bekezdése a 46. cikkének (5) bekezdésétől eltérve lehetővé teszi a tagállamok számára, hogy az e rendelkezésben foglalt esetekben – többek között, ha a nemzetközi védelem iránti kérelmet elutasító határozat bizonyos elfogadhatatlansági okokon alapul –, ne biztosítsák automatikusan a területen maradáshoz való jogot a kérelmező által benyújtott jogorvoslati kérelem elbírálásáig, feltéve, hogy valamely bíróság hatáskörrel rendelkezik annak eldöntésére, hogy az érintett személy a vele kapcsolatban első fokon hozott határozat ellenére az érintett tagállam területén maradhat-e.

304 A Bizottság álláspontja szerint Magyarország nem ültette át megfelelően az említett rendelkezést, mivel egyrészt a menedékjogról szóló törvény 53. §-ának (6) bekezdése a nemzetközi védelem iránti kérelmet elfogadhatatlanság miatt elutasító határozattal szembeni jogorvoslati kérelem benyújtása tekintetében nem ír elő halasztó hatályt, másrészt pedig e törvény nem írja elő egyértelműen, hogy a közigazgatási perrendtartásról szóló törvény 50. §-a, amely lehetővé teszi, hogy az eljáró, hatáskörrel és illetékességgel rendelkező bíróságtól a megtámadott közigazgatási határozat végrehajtásának felfüggesztését kérjék, alkalmazandó-e a menedékjogról szóló törvény hatálya alá tartozó bírósági eljárásokra.

305 Következésképpen a Bizottság lényegében azt kifogásolja Magyarországgal szemben, hogy nem ültette át kellően egyértelműen és pontosan a 2013/32 irányelv 46. cikkének (6) bekezdését, mivel a magyar szabályozás nem írja elő kifejezetten, hogy a közigazgatási perrendtartásról szóló törvény 50. §-a alkalmazandó a nemzetközi védelem iránti kérelmet elfogadhatatlanság miatt elutasító határozatokra.

306 Ez az érvelés azonban nem megalapozott.

307 Amint arra ugyanis a főtanácsnok az indítványának 207. pontjában lényegében rámutatott, önmagában az, hogy a közigazgatási perrendtartásról szóló törvény 50. §-a általános hatályú, és a menedékjogról szóló törvény 53. §-ának (6) bekezdése nem pontosítja, hogy az e törvény által szabályozott eljárások keretében ezen 50. § alkalmazandó, nem elegendő annak megállapításához, hogy Magyarország nem felelt meg pontosan és kellően egyértelműen a 2013/32 irányelv 46. cikke (6) bekezdésének. E tekintetben hangsúlyozni kell, hogy a menedékjogról szóló törvény 53. §-ának (6) bekezdése nem zárja ki ugyanezen 50. § alkalmazását, és nem vezet be olyan szabályt sem, amely összeegyeztethetetlen ezen utóbbival. A Bizottság továbbá nem terjesztett elő olyan bizonyítékot, amely alapján kétségbe lehetne vonni, hogy a magyar bíróságok számára lehetséges a közigazgatási perrendtartásról szóló törvény 50. §-ának a nemzetközi védelem iránti kérelmet elfogadhatatlanság miatt elutasító határozat elleni kereset vizsgálata keretében történő alkalmazása.

308 Következésképpen az ötödik kifogás második részét mint megalapozatlant el kell utasítani, anélkül hogy vizsgálni kellene, hogy a közigazgatási perrendtartásról szóló törvény 50. §-a ezt meghaladóan a 2013/32 irányelv 46. cikke (6) bekezdése utolsó albekezdése teljes és megfelelő átültetésének minősül-e.

– *Az ötödik kifogásnak a harmadik, a 2013/32 irányelv 46. cikke (6) bekezdésének a) és b) pontjára vonatkozó részéről*

309 A 2013/32 irányelv 46. cikkének (6) bekezdésében megállapított szabálytól eltérve e rendelkezés a) és b) pontjából az következik, hogy amennyiben a nemzetközi védelem iránti kérelmet az ezen irányelv 31. cikke (8) bekezdésének h) pontjában említett körülmények alapján megalapozatlanság miatt elutasítják, vagy azt az irányelv 33. cikke (2) bekezdésének c) és e) pontja alapján elfogadhatatlannak

minősítik, a tagállam területén maradás jogát az említett irányelv 46. cikke (5) bekezdésében, nem pedig a 46. cikke (6) bekezdésének utolsó albekezdésében meghatározott feltételek mellett kell biztosítani.

310 A Bizottság azt kifogásolja Magyarországgal szemben, hogy nem ültette át kellően egyértelműen és pontosan ezt az eltérést engedő szabályt, mivel a menedékjogról szóló törvény 53. §-ának (6) bekezdéséből nem tűnik ki egyértelműen, hogy a keresetlevél benyújtásának halasztó hatálya van abban az esetben, ha annak tárgya a menedékjogról szóló törvény 51. §-a (2) bekezdésének e) pontja és (7) bekezdésének h) pontja alapján elfogadott határozat vitatása.

311 Ezt az érvelést azonban megalapozatlanság miatt el kell utasítani.

312 Amint arra ugyanis a főtanácsnok az indítványa 211. pontjában lényegében rámutatott, a menedékjogról szóló törvény 53. §-a (6) bekezdésének magából a szövegéből egyértelműen kitűnik, hogy a menedékjogról szóló törvény 51. §-a (2) bekezdésének e) pontja és (7) bekezdésének h) pontja alapján hozott határozatokkal szemben benyújtott kereseteknek automatikus halasztó hatályuk van.

313 Következésképpen az ötödik kifogás harmadik részét megalapozatlanság miatt szintén el kell utasítani, anélkül hogy meg kellene vizsgálni, hogy a menedékjogról szóló törvény 53. §-ának (6) bekezdése ezt meghaladóan a 2013/32 irányelv 46. cikke (6) bekezdése a) és b) pontja teljes és megfelelő átültetésének minősül-e.

314 Magyarország tehát nem teljesítette a 2013/32 irányelv 46. cikkének (5) bekezdéséből eredő kötelezettségeit, mivel az e rendelkezés hatálya alá tartozó, nemzetközi védelmet kérelmező személyek tekintetében az uniós joggal ellentétes feltételektől tette függővé a területén maradáshoz való joguk gyakorlását.

315 A fenti megfontolások összességére tekintettel meg kell állapítani, hogy Magyarország nem teljesítette a 2008/115 irányelv 5. cikkéből, 6. cikkének (1) bekezdéséből, 12. cikkének (1) bekezdéséből és 13. cikkének (1) bekezdéséből, a 2013/32 irányelv 6. cikkéből, 24. cikkének (3) bekezdéséből, 43. cikkéből, és 46. cikkének (5) bekezdéséből, valamint a 2013/33 irányelv 8., 9. és 11. cikkéből eredő kötelezettségeit, mivel:

- előírta, hogy a Szerbiából érkező, és a nemzetközi védelem iránti eljárást Magyarország területén igénybe venni kívánó harmadik országbeli állampolgárok vagy hontalanok nemzetközi védelem iránti kérelmei csak a röszkei és a tompai tranzitónában terjeszthetők elő, és olyan állandó és általános közigazgatási gyakorlatot alkalmazott, amely drasztikus módon korlátozta az e tranzitónákba való belépésre napi szinten jogosult kérelmezők számát;
- a nemzetközi védelmet kérelmezőknek a röszkei és a tompai tranzitónában való általános őrizetére vonatkozó rendszert vezetett be, anélkül hogy tiszteletben tartotta volna a 2013/32 irányelv 24. cikkének (3) bekezdésében és 43. cikkében, valamint a 2013/33 irányelv 8., 9. és 11. cikkében előírt garanciákat;
- a bűncselekménnyel gyanúsítottak kivételével a területén jogellenesen tartózkodó valamennyi harmadik országbeli állampolgár kitoloncolását lehetővé tette a 2008/115 irányelv 5. cikkében, 6. cikkének (1) bekezdésében, 12. cikkének (1) bekezdésében és 13. cikkének (1) bekezdésében előírt eljárások és garanciák tiszteletben tartása nélkül;
- a 2013/32 irányelv 46. cikke (5) bekezdésének hatálya alá tartozó, nemzetközi védelmet kérelmező személyek tekintetében az uniós joggal ellentétes feltételektől tette függővé a területén maradáshoz való joguk gyakorlását.

316 A Bíróság a keresetet az ezt meghaladó részében elutasítja.

A költségekről

317 A Bíróság eljárási szabályzata 138. cikkének (1) bekezdése alapján a Bíróság a pervesztes felet kötelezi a költségek viselésére, ha a pernyertes fél ezt kérte. E szabályzat 138. cikkének (3) bekezdése alapján részleges pernyertesség esetén mindegyik fél maga viseli saját költségeit. Azonban, ha az ügy körülményei alapján indokoltnak látszik, a Bíróság határozhat úgy, hogy a fél saját költségein felül viseli a másik fél költségeinek egy részét is. Magyarországot, mivel az általa felhozott jogalapok többsége tekintetében pervesztes lett, a Bizottság kérelmének megfelelően, a jelen ügy körülményeire tekintettel, kötelezni kell a saját költségein felül a Bizottság részéről felmerült költségek négyötödének a viselésére. A Bizottság maga viseli saját költségeinek egyötödét.

A fenti indokok alapján a Bíróság (nagytanács) a következőképpen határozott:

1) Magyarország nem teljesítette a harmadik országok illegálisan [helyesen: jogellenesen] tartózkodó állampolgárainak visszatérésével kapcsolatban a tagállamokban használt közös normákról és eljárásokról szóló, 2008. december 16-i 2008/115/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv 5. cikkéből, 6. cikkének (1) bekezdéséből, 12. cikkének (1) bekezdéséből és 13. cikkének (1) bekezdéséből, a nemzetközi védelem megadására és visszavonására vonatkozó közös eljárásokról szóló, 2013. június 26-i 2013/32/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv 6. cikkéből, 24. cikkének (3) bekezdéséből, 43. cikkéből, és 46. cikkének (5) bekezdéséből, valamint a nemzetközi védelmet kérelmezők befogadására vonatkozó szabályok megállapításáról szóló, 2013. június 26-i 2013/33/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv 8., 9. és 11. cikkéből eredő kötelezettségeit, mivel:

- előírta, hogy a Szerbiából érkező, és a nemzetközi védelem iránti eljárást Magyarország területén igénybe venni kívánó harmadik országbeli állampolgárok vagy hontalanok nemzetközi védelem iránti kérelmei csak a röszkei (Magyarország) és a tompai (Magyarország) tranzitónában terjeszthetők elő, és olyan állandó és általános közigazgatási gyakorlatot alkalmazott, amely drasztikus módon korlátozta az e tranzitónákba való belépésre napi szinten jogosult kérelmezők számát;
- a nemzetközi védelmet kérelmezőknek a röszkei és a tompai tranzitónában való általános őrizetére vonatkozó rendszert vezetett be, anélkül hogy tiszteletben tartotta volna a 2013/32 irányelv 24. cikkének (3) bekezdésében és 43. cikkében, valamint a 2013/33 irányelv 8., 9. és 11. cikkében előírt garanciákat;
- a bűncselekménnyel gyanúsítottak kivételével a területén jogellenesen tartózkodó valamennyi harmadik országbeli állampolgár kitoloncolását lehetővé tette a 2008/115 irányelv 5. cikkében, 6. cikkének (1) bekezdésében, 12. cikkének (1) bekezdésében és 13. cikkének (1) bekezdésében előírt eljárások és garanciák tiszteletben tartása nélkül;
- a 2013/32 irányelv 46. cikke (5) bekezdésének hatálya alá tartozó, nemzetközi védelmet kérelmező személyek tekintetében az uniós joggal ellentétes feltételektől tette függővé a területén maradáshoz való joguk gyakorlását.

2) A Bíróság a keresetet az ezt meghaladó részében elutasítja.

3) Magyarország a saját költségein felül viseli az Európai Bizottság részéről felmerült költségek négyötödét.

4) Az Európai Bizottság maga viseli saját költségeinek egyötödét.

Lenaerts

Silva de Lapuerta

Bonichot

Arabadjiev	Regan	Ilešič
Wahl	Juhász	Šváby
Rodin	Biltgen	Jürimäe
Lycourgos	Xuereb	Jarukaitis

Kihirdetve Luxembourgban a 2020. december 17-i nyilvános ülésen.

A. Calot Escobar
hivatalvezető

K. Lenaerts
elnök