



Határozatok Tára

A BÍRÓSÁG ÍTÉLETE (negyedik tanács)

2023. június 22.*

„Tagállami kötelezettségszegés – A szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség – A határok ellenőrzésével, a menekültügyel és a bevándorlással kapcsolatos politikák – Nemzetközi védelem megadására irányuló eljárások – 2013/32/EU irányelv – 6. cikk – Tényleges hozzáférés – Kérelem benyújtása – A tagállam területén kívül előzetesen lefolytatandó adminisztratív eljárást előíró nemzeti szabályozás – Közegészségügyi cél”

A C-823/21. sz. ügyben,

az EUMSZ 258. cikk alapján kötelezettségszegés megállapítása iránt 2021. december 22-én

az **Európai Bizottság** (képviselik: A. Azéma, L. Grønfeltd, 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 (negyedik tanács),

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

főtanácsnok: T. Čapeta,

hivatalvezető: Illéssy I. tanácsos,

tekintettel az írásbeli szakaszra és a 2023. február 9-i tárgyalásra,

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

meghozta a következő

* Az eljárás nyelve: magyar.

Ítéletet

- 1 Keresetlevelében az Európai Bizottság annak megállapítását kéri a Bíróságtól, hogy Magyarország azáltal, hogy a területén – ideértve e tagállam határait is – tartózkodó harmadik országbeli állampolgárok számára a nemzetközi védelem iránti kérelem benyújtásának és a nemzetközi védelem iránti eljáráshoz való hozzáférésnek a lehetőségét ahhoz a követelményhez köti, hogy Magyarország harmadik országban található diplomáciai képviselőjénél egy előzetes eljárást kell lefolytatni, nem teljesítette a nemzetközi védelem megadására és visszavonására vonatkozó közös eljárásokról szóló, 2013. június 26-i 2013/32/EU európai parlamenti és tanácsi irányelvnek (HL 2013. L 180., 60. o.; helyesbítés: HL 2016. L 198., 50. o.) az Európai Unió Alapjogi Chartája (a továbbiakban: Charta) 18. cikkének fényében értelmezett 6. cikkéből eredő kötelezettségeit.

Jogi háttér

Az uniós jog

A 2013/32 irányelv

- 2 A 2013/32 irányelv 3. cikkének (1) és (2) bekezdése a következőképpen rendelkezik:

„(1) 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.

(2) Ez az irányelv nem alkalmazható a tagállamok képviselőihez benyújtott diplomáciai vagy területi menedékjog iránti kérelmekre.”

- 3 Ezen irányelv 6. cikke a következőket írja elő:

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

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

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

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

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

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

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

4 Az említett irányelv 9. cikkének (1) bekezdése értelmében:

„A kérelmezők részére engedélyezni kell, hogy kizárólag az eljárás lefolytatása céljából a tagállamban maradhassanak mindaddig, amíg az eljáró hatóság a III. fejezet rendelkezései szerinti elsőfokú határozatot meg nem hozta. A tagállamban maradás joga tartózkodási engedélyre nem jogosít eljáró hatóság. [helyesen: A tagállamban maradás e joga tartózkodási engedélyre nem jogosít].”

A 2013/33/EU irányelv

5 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.) 13. cikke a következőket mondja ki:

„A tagállamok közegészségügyi okokból megkövetelhetik a kérelmezők orvosi vizsgálatát.”

6 Ezen irányelv 17. cikkének (2) bekezdése a következőképpen fogalmaz:

„A tagállamok biztosítják, hogy a befogadás anyagi feltételei olyan megfelelő életszínvonalat biztosítanak a kérelmezők számára, amely garantálja alapszükségleteiket és óvja testi és szellemi egészségüket.”

7 Az említett irányelv 19. cikkének (1) bekezdése a következőképpen rendelkezik:

„A tagállamok biztosítják, hogy a kérelmezők megkapják a szükséges egészségügyi ellátást, amely kiterjed legalább a sürgősségi ellátásra, valamint a betegség és a súlyos mentális zavarok alapvető kezelésére.”

A magyar jog

8 A veszélyhelyzet megszűnésével összefüggő átmeneti szabályokról és a járványügyi készülségről szóló 2020. évi LVIII. törvény (a *Magyar Közlöny* 2020. évi 144. száma, 3653. o.; a továbbiakban: 2020. évi törvény) 268. §-a a következőket írja elő:

„(1) Menedékjogi kérelem benyújtására irányuló szándéknnyilatkozat személyes benyújtásával a külföldi tájékoztatja a menekültügyi hatóságot, hogy menedékjog iránti kérelem benyújtása céljából Magyarországra kíván beutazni.

- (2) Menedékjogi kérelem benyújtására irányuló szándéknnyilatkozatot a menekültügyi hatóság részére címzett beadványként a Kormány rendeletében meghatározott, Magyarországnak a Külszoltv. 3. § (1) bekezdés a) pontja szerinti diplomáciai képviselőtén (a továbbiakban: nagykövetség) lehet benyújtani, a menekültügyi hatóság által meghatározott és közzétett tartalommal.
- (3) A menekültügyi hatóság a szándéknnyilatkozatot megvizsgálja, ennek keretében a külföldit távmeghallgatás keretében a nagykövetségein meghallgathatja.
- (4) A menekültügyi hatóság 60 napon belül tájékoztatja a nagykövetséget a menedékjogi kérelem benyújtása céljából kiállított, Magyarországra történő egyszeri utazásra jogosító okmány (a továbbiakban: utazási okmány) kiadása érdekében.
- (5) Ha a szándéknnyilatkozat alapján a menekültügyi hatóság nem tesz javaslatot utazási okmány kiadására, erről a külföldit a nagykövetség útján tájékoztatja.”
- 9 A 2020. évi törvény 269. §-a értelmében:
- „A menekültügyi hatóság 268. § (4) bekezdése szerinti tájékoztatása alapján Magyarország nagykövetsége 30 napig érvényes utazási okmányt állít ki, ha a külföldi Magyarországra történő belépésre jogosító engedéllyel nem rendelkezik.”
- 10 E törvény 270. §-a kimondja:
- „(1) Menedékjogi kérelmet – a 271. § kivételével – a 268. § és a 269. § szerint lefolytatott eljárásokat követően lehet benyújtani.
- (2) Az utazási okmánnyal rendelkező külföldi menedékjogi kérelme előterjesztésének szándékát az országba történő belépéskor haladéktalanul jelzi a határrendészeti szerv részére.
- (3) A határrendészeti szerv a külföldit legkésőbb 24 órán belül a menekültügyi hatóság elé állítja.
- (4) A menedékjogi kérelmet előterjesztő külföldi a menedékjogról szóló törvény szerinti jogait menedékjogi kérelmének a menekültügyi hatóság előtti előterjesztése időpontjától gyakorolhatja.
- (5) Az elismerését kérő számára a menekültügyi hatóság végzéssel szálláshelyet jelölhet ki zárt befogadó intézményben. Ha a kérelem benyújtásától számított négy hét eltelt és a menekültügyi őrizet elrendelésének feltételei nem állnak fenn, a menekültügyi hatóság a menekültügyi eljárás általános szabályai szerint határozza meg a szálláshelyet.”
- 11 Az említett törvény 271. §-ának szövege a következő:
- „(1) A menedékjogi kérelem benyújtásának nem feltétele a 268. § szerinti szándéknnyilatkozat benyújtása
- a) a Magyarországon tartózkodó oltalmazott,
- b) a menekültként vagy oltalmazottként elismert személynek a menedékjogról szóló törvény szerinti, a menedékjogi kérelem benyújtása idején Magyarországon tartózkodó családtagja, valamint

c) a személyi szabadságot érintő kényszerintézkedés, intézkedés vagy büntetés hatálya alatt álló személy – kivéve, ha jogellenesen lépte át Magyarország államhatárát – tekintetében.

(2) A Magyarország államhatárát jogellenesen átlépő külföldit – ha a menedékjogi kérelem benyújtásának a szándékát a rendőrség előtt jelzi – a rendőrség a határátlépés helye szerinti szomszédos országban található magyar nagykövetségre irányítja.

(3) Az (1) bekezdés szerinti esetben a menekültügyi hatóság a menekültügyi eljárás általános szabályai szerint jár el.”

12 Ugyanezen törvény 274. §-a a következőképpen rendelkezik:

„Az ebben az alcímben foglalt rendelkezéseket az élet- és vagyónbiztonságot veszélyeztető tömeges megbetegedést okozó humánjárvány megelőzése, illetve következményeinek elhárítása, a magyar állampolgárok egészségének és életének megóvása érdekében elrendelt veszélyhelyzet során a menekültügyi eljárás szabályairól szóló 233/2020. (V. 26.) Korm. rendelet hatálybalépését követően előterjesztett menedékjogi kérelmek elbírálására kell alkalmazni.”

13 A 2020. évi törvény 275. §-a a következőket írja elő:

„(1) Felhatalmazást kap a Kormány, hogy rendeletben állapítsa meg Magyarország nagykövetségeinek azt a körét, ahol menedékjogi kérelem benyújtására irányuló szándéknnyilatkozat benyújtható.

(2) Felhatalmazást kap az idegenrendészetért és menekültügyért felelős miniszter, hogy az ezen alcím végrehajtásához szükséges részletes eljárási szabályokat a külpolitikáért felelős miniszter egyetértésével rendeletben állapítsa meg.”

14 A menedékjogi kérelem benyújtására irányuló szándéknnyilatkozattal kapcsolatban nagykövetségek kijelöléséről szóló 292/2020. (VI. 17.) Korm. rendelet 1. §-a értelmében ilyen szándéknnyilatkozat a Belgrádban (Szerbia) és Kijevben (Ukrajna) található magyar nagykövetségeken nyújtható be.

A pert megelőző eljárás

15 2020. október 30-án a Bizottság felszólító levelet küldött Magyarországnak a 2020. évi törvény egyes rendelkezéseinek a 2013/32 irányelv – Charta 18. cikkével összefüggésben értelmezett – 6. cikkével való összeegyeztethetőségével kapcsolatban.

16 2020. december 21-én Magyarország azt válaszolta, hogy a kifogásolt magyar szabályozás összhangban van az uniós joggal.

17 A Bizottság, mivel e választ nem találta meggyőzőnek, 2021. február 18-án indokolással ellátott véleményt bocsátott ki, amelyben úgy vélte, hogy Magyarország nem teljesítette a 2013/32 irányelvnek a Charta 18. cikkével összefüggésben értelmezett 6. cikkéből eredő kötelezettségeit, mivel a Magyarország területén – ideértve e tagállam határait is – tartózkodó harmadik országbeli állampolgárok számára a nemzetközi védelem iránti kérelem benyújtásának a lehetőségét ahhoz a követelményhez köti, hogy Magyarország harmadik országban található diplomáciai képviselőjénél egy előzetes eljárást kell lefolytatni. A Bizottság ezért felkérte

Magyarországot, hogy az indokolással ellátott vélemény kézhezvételétől számított két hónapon belül hozza meg azokat az intézkedéseket, amelyekkel eleget tesz az indokolással ellátott véleményben foglaltaknak.

- 18 Magyarország 2021. április 19-én válaszolt az indokolással ellátott véleményre, fenntartva azon álláspontját, amely szerint a Bizottság által kifogásolt magyar szabályozás megfelel az uniós jognak.
- 19 A Bizottság, mivel a Magyarország által előadott érveket nem találta meggyőzőnek, 2021. július 15-én úgy döntött, hogy benyújtja a jelen keresetet.

A keresetről

A felek érvei

- 20 A Bizottság úgy véli, hogy Magyarország azáltal, hogy a területén – ideértve e tagállam határait is – tartózkodó harmadik országbeli állampolgárok számára a nemzetközi védelem iránti kérelem benyújtásának és a nemzetközi védelem iránti eljárásához való hozzáférésnek a lehetőségét ahhoz a követelményhez köti, hogy Magyarország harmadik országban található diplomáciai képviselőjénél egy előzetes eljárást kell lefolytatni, nem teljesítette a 2013/32 irányelvnek a Charta 18. cikkének fényében értelmezett 6. cikkéből eredő kötelezettségeit.
- 21 A Bizottság arra hivatkozik, hogy a 2013/32 irányelv – amely a Charta 18. cikkében lefektetett menedékjog érvényesítéséhez szükséges eljárási szabályokat rögzíti – arra kötelezi a tagállamokat, hogy biztosítsák a nemzetközi védelem iránti kérelem előterjesztéséhez való jogot mindazon személyek számára, akik egy tagállam területén tartózkodnak, beleértve annak határait is. Egyébiránt valamely tagállam a 2013/32 irányelv 6. cikke hatékony érvényesülésének megsértése nélkül nem késleltetheti indokolatlanul azt az időpontot, amikor az érintett személy előterjesztheti a nemzetközi védelem iránti kérelmét.
- 22 Márpedig a 2020. évi törvényből először is az következik, hogy ha a Magyarország területén vagy e tagállam határain tartózkodó harmadik országbeli állampolgárok kifejezésre juttatják, hogy nemzetközi védelmet szeretnének kérni, ezt a nyilatkozatot a magyar hatóságok nem tekintik a nemzetközi védelem iránti kérelem 2013/32 irányelv 6. cikke értelmében vett előterjesztésének. Éppen ellenkezőleg, ezen állampolgárokknak el kell hagyniuk Magyarország területét, hogy valamely harmadik országban található magyar nagykövetségen olyan szándéknnyilatkozatot nyújtsanak be személyesen, amely lehetővé teszi számukra, hogy adott esetben olyan utazási okmányt szerezzenek, amely lehetővé teszi számukra, hogy Magyarországon nemzetközi védelem iránti eljárást indítsanak.
- 23 A nemzetközi védelmet kérelmezők számára ily módon előírt azon kötelezettség, hogy a menekültügyi eljárásához való hozzáférés céljából elhagyják Magyarország területét, nemcsak e kérelmezőknek a tagállamban maradáshoz való, a 2013/32 irányelv 9. cikkében garantált joggal, hanem a visszaküldés tilalmának elvével is összeegyeztethetetlen lehet.
- 24 Ezenkívül a magyar hatóságok a Magyarországra a nemzetközi védelem terén háruló kötelezettségek figyelembevételével elutasíthatják a Magyarország területére való belépés iránti kérelmet.

- 25 Másodszor a Bizottság elismeri, hogy a Covid19-világjárvány szükségessé teszi a vírus terjedésének megfékezésére irányuló intézkedések elfogadását. A tagállamok azonban csak a közegészség védelméhez szükséges és azzal arányos intézkedéseket hozhatnak. Így az ilyen intézkedések nem eredményezhetik a nemzetközi védelem iránti eljáráshoz való hozzáférés megakadályozását.
- 26 E tekintetben a Bizottság gyakorlati iránymutatással szolgált a tagállamok számára, amelyben felhívta figyelmüket az olyan intézkedések elfogadásának lehetőségére, mint a nemzetközi védelem iránti kérelmek nyilvántartásba vételére rendelkezésre álló határidő meghosszabbítása, a kérelmek online vagy postai úton történő benyújtása, a személyes meghallgatás videokonferencia útján való lefolytatása, vagy a kérelmek megvizsgálására rendelkezésre álló határidő meghosszabbítása.
- 27 Harmadszor, a 2020. évi törvény nem igazolható az EUMSZ 72. cikk alapján. Az e cikkben biztosított eltérés lehetőségére hivatkozó tagállam feladata ugyanis annak bizonyítása, hogy a közrend fenntartásával és a belső biztonság megőrzésével kapcsolatos hatásköreinek gyakorlása céljából szükséges az ilyen eltérés alkalmazása. Márpedig Magyarország nem szolgáltatott ilyen bizonyítékokat.
- 28 Magyarország először is azt válaszolja, hogy a 2020. évi törvényt a Covid19-világjárvány kitörését követően fogadták el az e tagállam és az Európai Unió állampolgárainak védelme érdekében.
- 29 E törvénynek és végrehajtási intézkedéseinek megfelelően járványügyi veszélyhelyzet esetén a harmadik országbeli állampolgárnak a menekültügyi eljárás Magyarországon történő megindítása előtt személyesen kell szándéknnyilatkozatot benyújtania e tagállam belgrádi vagy kijevi nagykövetségén.
- 30 A 2020. évi törvény azonban lehetővé teszi bizonyos személykörök számára, hogy nemzetközi védelem iránti kérelmüket közvetlenül Magyarországon nyújtsák be. Ez vonatkozik az e tagállamban hosszabb ideje tartózkodó személyekre is, akik járványügyi szempontból nyilvánvalóan nem jelentenek veszélyt. Ezenkívül az ukrajnai háború elől menekülő harmadik országbeli állampolgárok nagy számára tekintettel az Ukrajnában jogszerűen tartózkodó harmadik országbeli állampolgárok szintén mentesülnek az előzetes szándéknnyilatkozat-tételi kötelezettség alól. Egyébiránt ezen állampolgárok fegyveres konfliktus elől menekülőként ideiglenes védelemre jogosultak.
- 31 Másodszor, a nemzetközi jogból az következik, hogy minden államnak joga van engedélyezni vagy megtagadni a területére való belépést, mivel egyetlen uniós jogi vagy nemzetközi jogi rendelkezés sem teszi kötelezővé, hogy a más állam területén tartózkodó külföldieket automatikusan be kelljen léptetni az ország területére.
- 32 Egyébiránt a 2020. évi törvényben előírt eljárás nem tartozik a 2013/32 irányelv hatálya alá, amit az ezen irányelv 3. cikkének (2) bekezdése is alátámaszt. Ráadásul azok a harmadik országbeli állampolgárok, akik még nem érkeztek meg egy tagállam határára, nem tartoznak az uniós menekültügyi vívmányok hatálya alá.
- 33 Harmadszor Magyarország azzal érvel, hogy 2020 második felében jelentősen romlott a járványügyi helyzet, többek között Magyarországon is, és hogy a Bizottság nem vette figyelembe ezeket a drasztikus változásokat, mivel a jelenleg hatályos uniós jogszabályok nem képesek biztosítani az uniós polgárok megfelelő védelmét.

- 34 E járványügyi helyzet miatt több tagállam erőteljesen korlátozta a harmadik országokból a területükre történő belépést, valamint a tagállamok nagy többsége szintén korlátozta a tagállamok közötti szabad mozgást, sőt a területükön belüli szabad mozgást is. Ezenkívül több tagállam is visszaállította a határellenőrzést a belső határain.
- 35 Negyedszer, a 2020. évi törvény a Magyarország Alaptörvényéből fakadó területi szuverenitás és önrendelkezés biztosítására vonatkozó kötelezettség teljesítését is jelenti.
- 36 Végül, Magyarország alkotmányos szinten rögzítette a menekültek helyzetére vonatkozó, 1967. január 31-én New Yorkban aláírt és 1967. október 4-én hatályba lépett jegyzőkönyvvel módosított, a menekültek helyzetére vonatkozó, 1951. július 28-án Genfben aláírt és 1954. április 22-én hatályba lépett egyezmény (*Recueil des traités des Nations unies* [1954], 189. kötet, 150. o., 2545. sz.; kihirdette: az 1989. évi 15. tvr.) főbb rendelkezéseit. Egyébiránt a 2020. évi törvényben előírt szándéknnyilatkozat Magyarország szerbiai nagykövetségén is benyújtható. Márpedig e harmadik ország ezen egyezmény szerződő fele, ezenkívül pedig az Unió tagjelölt állama, és mint ilyen, biztonságos származási ország. Ezen okból Magyarország vitatja, hogy fennállna a visszaküldés kockázata. Ezenkívül a 2020. évi törvény nem zárja ki a szándéknnyilatkozat többszöri benyújtását.

A Bíróság álláspontja

- 37 Előjáróban meg kell jegyezni, hogy a Bíróság elé terjesztett iratokból, valamint az előtte tartott tárgyaláson elhangzottakból kitűnik, hogy a Bizottság által vitatott magyar szabályozás értelmében a Magyarország területén tartózkodó vagy e tagállam határához érkező és ott nemzetközi védelmet kérelmezni kívánó harmadik országbeli állampolgár vagy hontalan személy főszabály szerint köteles előzetesen Magyarország belgrádi vagy kijevei nagykövetségére utazni, hogy ott személyesen tegyen szándéknnyilatkozatot. E nyilatkozat vizsgálatát követően az illetékes magyar hatóságok határozhatnak úgy, hogy e harmadik országbeli állampolgárnak vagy hontalan személynek a 2013/32 irányelv 6. cikke értelmében vett nemzetközi védelem iránti kérelem benyújtása céljából Magyarországra történő beutazásra jogosító utazási okmányt adnak ki, kivéve, ha az érintett harmadik országbeli állampolgár már rendelkezik Magyarországra történő belépésre jogosító engedéllyel.
- 38 Ugyanakkor a 2020. évi törvény 271. §-ának (1) bekezdésében említett harmadik országbeli állampolgárok vagy hontalan személyek nem kötelesek ilyen előzetes eljárásra. Így a harmadik ország állampolgárának, illetve a hontalan személynek nem kell benyújtania szándéknnyilatkozatot a magyar nagykövetségén, ha már Magyarország területén tartózkodó oltalmazottról, ha a menekültként vagy oltalmazottként elismert személynek a menedékjogi kérelem benyújtása idején Magyarországon tartózkodó családtagjáról, vagy ha személyi szabadságot érintő kényszerintézkedés, intézkedés vagy büntetés hatálya alatt álló személyről van szó, kivéve ha Magyarország határait jogellenesen lépte át.
- 39 Egyébiránt Magyarország azzal érvel, hogy a 2022. február 24-én elfogadott és hatályba lépett kormányrendelet értelmében az Ukrajnában jogszerűen tartózkodó harmadik országbeli állampolgárok vagy hontalan személyek is mentesülnek az ilyen előzetes eljárás lefolytatása alól.
- 40 Ez utóbbi tekintetben az állandó ítélkezési gyakorlatból kitűnik, hogy a kötelezettségszegés fennállását a tagállamban az indokolással ellátott véleményben meghatározott határidő lejártakor fennálló helyzet alapján kell megítélni. Az ebben az időpontban hatályos belső jogi szabályozás fényében kell tehát megvizsgálni, hogy a hivatkozott kötelezettségszegés fennállt-e, vagy sem

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

- 41 Ebből következik, hogy a 2020. évi törvénynek a Bizottság által hivatkozott uniós jogi rendelkezésekkel való összeegyeztethetőségére irányuló vizsgálat keretében a Bíróság nem veheti figyelembe a jelen ítélet 39. pontjában említett módosítást, mivel e módosításra az indokolással ellátott véleményben meghatározott határidő lejártát követően került sor.
- 42 E pontosításra figyelemmel hangsúlyozni kell, hogy a 2013/32 irányelv 3. cikkének (1) bekezdése értelmében az irányelvet a tagállamok területén, ideértve a határon, a felségvizeken vagy a tranzitónákban benyújtott nemzetközi védelem iránti kérelmekre kell alkalmazni. Ezzel szemben e cikk (2) bekezdéséből kitűnik, hogy az említett irányelv nem alkalmazandó a tagállamok képviselőihez benyújtott diplomáciai vagy területi menedékjog iránti kérelmekre.
- 43 Egyébiránt a 2013/32 irányelv 6. cikkéből az következik, hogy bármely harmadik országbeli állampolgár vagy hontalan személy jogosult arra, hogy nemzetközi védelem iránti kérelmet terjesszen elő – akár valamely tagállam határán is –, kinyilvánítva az e cikkben említett hatóságok valamelyike előtt azon szándékát, hogy nemzetközi védelemben kíván részesülni, anélkül hogy e szándék kinyilvánítását bármilyen adminisztratív alakisághoz köthetnék. Ezt a jogot e személyek számára az ilyen kérelem sikerének esélyétől függetlenül el kell ismerni, még akkor is, ha e területen jogellenesen tartózkodnak (lásd ebben az értelemben: 2020. december 17-i Bizottság kontra Magyarország [A nemzetközi védelmet kérelmezők befogadása] ítélet, C-808/18, EU:C:2020:1029, 97. és 98. pont; 2021. november 16-i Bizottság kontra Magyarország [A menedékkérők számára történő segítségnyújtás bűncselekménynek minősítése] ítélet, C-821/19, EU:C:2021:930, 136. pont).
- 44 A nemzetközi védelem iránti 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 és ezen irányelv 6. cikkében körülírt azon jog tényleges érvényesülésének, hogy valamely tagállamban menedékjogot kérjenek (lásd ebben az értelemben: 2020. december 17-i Bizottság kontra Magyarország [A nemzetközi védelmet kérelmezők befogadása] ítélet, C-808/18, EU:C:2020:1029, 102. pont; 2021. november 16-i Bizottság kontra Magyarország [A menedékkérők számára történő segítségnyújtás bűncselekménynek minősítése] ítélet, C-821/19, EU:C:2021:930, 132. pont).
- 45 Ezen túlmenően, a nemzetközi védelem iránti kérelem előterjesztésével a harmadik országbeli állampolgár vagy hontalan személy megszerzi a 2013/32 irányelv értelmében vett nemzetközi védelmet kérelmezői jogállást, és főszabály szerint ezen irányelv 9. cikkének megfelelően engedélyezni kell számára, hogy e tagállam területén maradjon (lásd ebben az értelemben: 2021. november 16-i Bizottság kontra Magyarország [A menedékkérők számára történő segítségnyújtás bűncselekménynek minősítése] ítélet, C-821/19, EU:C:2021:930, 137. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).
- 46 A Bíróság ítélkezési gyakorlatából az is kitűnik, hogy a 2013/32 irányelv célja a nemzetközi védelem megadására irányuló eljáráshoz való hatékony, könnyű és gyors hozzáférés biztosítása, már a nemzetközi védelem iránti kérelem előterjesztésének a szakaszától kezdve (2021.

november 16-i Bizottság kontra Magyarország [A menedékkérők számára történő segítségnyújtás bűncselekménynek minősítése] ítélet, C-821/19, EU:C:2021:930, 80. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

- 47 Ebből a szempontból ezen 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. Valamely tagállam e 6. cikk hatékony érvényesülésének megsértése nélkül tehát nem késleltetheti indokolatlanul azt az időpontot, amikor az érintett személy előterjesztheti a nemzetközi védelem iránti kérelmét (2020. december 17-i Bizottság kontra Magyarország [A nemzetközi védelmet kérelmezők befogadása] ítélet, C-808/18, EU:C:2020:1029, 103. és 106. pont).
- 48 A jelen ügyben meg kell jegyezni, hogy a 2020. évi törvény 268–270. §-a a nemzetközi védelem iránti kérelem e tagállamban való előterjesztésének szándékával Magyarország területén tartózkodó, vagy a határaitra érkező harmadik országbeli állampolgárokra és hontalan személyekre alkalmazandó. Ebből következik, hogy Magyarország állításával ellentétben e személyek teljes mértékben ezen irányelvnek a 3. cikke (1) bekezdése szerint meghatározott hatálya alá tartoznak.
- 49 E következtetésen nem változtathat az a körülmény, hogy az említett személyeknek a magyar jog értelmében el kell hagyniuk Magyarország területét, illetve határát ahhoz, hogy e tagállam Szerbiában vagy Ukrajnában található nagykövetségén személyesen tegyenek szándéknnyilatkozatot. Közelebbről, Magyarország állításával ellentétben az ilyen kötelezettségből nem következhet az, hogy ezeket a személyeket úgy kell tekinteni, mint akik csupán a 2013/32 irányelv 3. cikkének (2) bekezdése értelmében vett diplomáciai vagy területi menedékjog iránti kérelmet nyújtanak be a tagállami képviselőhöz.
- 50 Egyébiránt, amint arra a jelen ítélet 37. pontja emlékeztet, a 2020. évi törvény 268–270. §-a értelmében az illetékes magyar hatóságok főszabály szerint csak akkor tekinthetik úgy, hogy a 2013/32 irányelv 6. cikke értelmében vett nemzetközi védelem iránti kérelem előterjesztésére került sor, ha az érintett személy előzetesen szándéknnyilatkozatot tett egy harmadik országban található magyar nagykövetségen, és a Magyarországra való belépésre jogosító utazási okmányt szerzett.
- 51 Ugyanakkor a 2013/32 irányelv 6. cikke nem ír elő ilyen feltételt, és ez ellentétes az ezen irányelv által követett és a jelen ítélet 46. pontjában felidézett, a nemzetközi védelem megadására irányuló eljáráshoz való hatékony, könnyű és gyors hozzáférés biztosítására irányuló célkitűzéssel.
- 52 Ezenkívül a Bizottság által kifogásolt szabályozás ahhoz vezet, hogy – a 2020. évi törvény 271. §-ának (1) bekezdésében említett személyek kivételével – a Magyarország területén tartózkodó vagy határaitra érkező harmadik országbeli állampolgárok vagy hontalan személyek, akik az e törvényben előírt előzetes eljárásnak nem vetették alá magukat, nem gyakorolhatják ténylegesen a Charta 18. cikkében biztosított azon jogukat, hogy az említett tagállamtól menedékjogot kérjenek.
- 53 Különösen, amint azt Magyarország a Bíróság előtti tárgyaláson elismerte, a 2020. évi törvény 271. §-a (1) bekezdése c) pontjának *a contrario* értelmezéséből kitűnik, azoknak a harmadik országbeli állampolgároknak vagy hontalan személyeknek, akik jogellenesen lépték át a magyar határt, és akiket szabadságuktól megfosztottak, semmilyen lehetőségük nincs arra, hogy Magyarországon menedékjogot kérjenek. Egyrészt ugyanis e 271. § értelmében nem mentesülnek

azon kötelezettség alól, hogy a belgrádi vagy kijevei magyar nagykövetségen személyesen nyújtsanak be szándéknnyilatkozatot, másrészt gyakorlatilag lehetetlen, hogy a szabadságelvonásuk időtartama alatt személyesen nyújtsanak be ilyen szándéknnyilatkozatot.

- 54 Mindemellet Magyarországon először is azzal érvel, hogy a 2020. évi törvény 268–270. §-ában bevezetett eljárást közegészségügyi okok, konkrétan a Covid19-világjárvány terjedése elleni küzdelem igazolja.
- 55 E tekintetben meg kell jegyezni, hogy a Charta 35. cikkéből, valamint az EUMSZ 9. cikkéből, az EUMSZ 114. cikk (3) bekezdéséből és az EUMSZ 168. cikk (1) bekezdéséből kitűnik, hogy az emberi egészség magas szintű védelmét valamennyi uniós politika és cselekvés meghatározása és végrehajtása során biztosítani kell (2022. február 24-i Agenzia delle dogane e dei monopoli és Ministero dell’Economia e delle Finanze ítélet, C-452/20, EU:C:2022:111, 49. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).
- 56 Márpedig, amint arra a jelen ítélet 47. pontja emlékeztet, a 2013/32 irányelv 6. cikke csupán azt tiltja meg, hogy a tagállamok indokolatlanul késleltessék azt az időpontot, amikor a nemzetközi védelem iránti kérelmet a területükön vagy határaikon be lehet nyújtani.
- 57 Ebből következik, hogy e 6. cikkel nem ellentétes az, ha a tagállamok a nemzetközi védelem iránti kérelem benyújtására vonatkozóan kivételes jelleggel, a fertőző betegségek területükön való terjedésének megfékezésére irányuló különös szabályokat írnak elő, feltéve hogy e szabályok alkalmasak e cél biztosítására, és nem aránytalanok e célhoz képest.
- 58 A 2020. évi törvény 268–270. §-ában előírt eljárás esetében azonban nem ez a helyzet.
- 59 Ugyanis a Magyarországon tartózkodó vagy e tagállam határaitra érkező harmadik országbeli állampolgárok vagy hontalan személyek arra kötelezése, hogy az említett tagállam belgrádi vagy kijevei nagykövetségére utazzanak abból a célból, hogy ezt követően nemzetközi védelem iránti kérelem előterjesztésének szándékával visszatérhessenek Magyarországra, nyilvánvalóan aránytalan sérelmet jelent e személyek 2013/32 irányelv 6. cikkében biztosított azon joga tekintetében, hogy a magyar határra érkezve nemzetközi védelem iránti kérelmet nyújtsanak be, valamint az ahhoz való joguk tekintetében, hogy kérelmük vizsgálata alatt ezen irányelv 9. cikke (1) bekezdésének megfelelően főszabály szerint e tagállam területén maradhassanak.
- 60 Egyébiránt e kötelezés nem érheti el a Covid19-világjárvány terjedése elleni küzdelemre irányuló célkitűzést azáltal, hogy a harmadik országbeli állampolgárokat vagy hontalan személyeket továbbutazásra kötelezi, ily módon potenciálisan kitéve őket e betegségnek, amelyet ezt követően akár Magyarországon terjeszthetnek.
- 61 Ezenkívül e tagállam nem bizonyította, és még csak nem is állította a Bíróság előtt, hogy Magyarország területén semmilyen más, a Covid19-világjárvány terjedése elleni küzdelemre irányuló intézkedést nem lehetett volna megfelelően elfogadni a Magyarországon nemzetközi védelmet kérelmezni szándékozó harmadik országbeli állampolgárok vagy hontalan személyek tekintetében.
- 62 Márpedig meg kell jegyezni többek között, hogy a 2013/33 irányelv 13. cikke értelmében a tagállamok közegészségügyi okokból orvosi vizsgálatnak vethetik alá a nemzetközi védelmet kérelmezőket. Ezenkívül ezen irányelv vagy a 2013/32 irányelv egyetlen rendelkezésével sem ellentétes az, hogy e kérelmezőkkel szemben a fertőző betegségek terjedésének megfékezésére

irányuló távolságtartást vagy karantént rendeljenek el, amennyiben ezek releváns, arányos és megkülönböztetésmentes módon ezt a célt szolgálják, és amennyiben a kérelmezőknek a 2013/33 irányelv 17. cikkének (2) bekezdésében és 19. cikkében elismert jogai továbbra is biztosítottak.

- 63 Hozzá kell tenni továbbá, hogy a 2013/32 irányelv 6. cikkének (4) bekezdése szerint a nemzetközi védelem iránti kérelmet formanyomtatvány útján lehet benyújtani, és hogy ezen irányelv 14. cikke (2) bekezdésének b) pontja értelmében a nemzetközi védelmet kérelmező egészségügyi problémái igazolhatják a kérelem érdemét érintő személyes meghallgatás mellőzését. Mindenesetre az ilyen meghallgatást távolról is el lehet végezni, amint azt a Bizottságnak a COVID-19: Iránymutatás a menekültügyi és a visszatérési eljárásokra vonatkozó uniós rendelkezések végrehajtásáról, valamint az áttelepítésről szóló közleménye (202/C 126/02) (HL 2020. C 126., 12. o.) javasolja.
- 64 Ebből következik, hogy Magyarország állításával ellentétben az uniós jog felhatalmazza a tagállamokat olyan intézkedések elfogadására, amelyek lehetővé teszik egyfelől a harmadik országbeli állampolgárt vagy hontalan személyt megillető, a területükön vagy határaikon nemzetközi védelem iránti kérelem benyújtására vonatkozó jog tényleges érvényesülésének, másfelől pedig a fertőző betegségek elleni küzdelemnek a megfelelő összehangolását.
- 65 Másodszor, amennyiben Magyarország a 2020. évi törvény elfogadásának igazolása érdekében közrendi és közbiztonsági okokra is hivatkozik, pontosítani kell, hogy az EUMSZ 72. cikk értelmében e szerződés harmadik része V. címének rendelkezései nem érintik a közrend fenntartásával, illetve a belső biztonság megőrzésével kapcsolatos tagállami hatáskörök gyakorlását.
- 66 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 csak jól körülhatárolt esetekben ír elő a közrendet vagy a közbiztonságot esetlegesen érintő helyzetekre vonatkozó, kifejezett eltéréseket. 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 (2022. június 30-i Valstybės sienos apsaugos tarnyba és társai ítélet, C-72/22 PPU, EU:C:2022:505, 70. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).
- 67 Egyébiránt az EUMSZ 72. cikkben előírt eltérést szigorúan kell értelmezni. Ebből következően 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 (2022. június 30-i Valstybės sienos apsaugos tarnyba és társai ítélet, C-72/22 PPU, EU:C:2022:505, 71. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).
- 68 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. december 17-i Bizottság kontra Magyarország [A nemzetközi védelmet kérelmezők befogadása] ítélet, C-808/18, EU:C:2020:1029, 216. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

- 69 Márpedig a jelen kereset keretében Magyarország a 2020. évi törvény uniós joggal való összeegyeztethetőségének igazolása érdekében csupán általánosságban hivatkozott a közrend és a belső biztonság megzavarásának kockázataira, anélkül hogy bizonyította volna, hogy a területén az indokolással ellátott véleményben előírt határidő lejártakor fennálló helyzetre tekintettel szükséges volt a 2013/32 irányelv 6. cikkéből eredő követelményektől való kifejezett eltérés.
- 70 A fenti megfontolások összességéből az következik, hogy Magyarország azáltal, hogy a területén vagy e tagállam határain tartózkodó egyes harmadik országbeli állampolgárok vagy hontalan személyek számára a nemzetközi védelem iránti kérelem előterjesztésének lehetőségét ahhoz köti, hogy valamely harmadik országban található magyar nagykövetségen előzetesen szándéknnyilatkozatot kell benyújtaniuk, valamint a Magyarország területére való belépésre jogosító utazási okmányt kell szereznük, nem teljesítette a 2013/32 irányelv 6. cikkéből eredő kötelezettségeit.

A költségekről

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

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

- 1) Magyarország azáltal, hogy a területén vagy e tagállam határain tartózkodó egyes harmadik országbeli állampolgárok vagy hontalan személyek számára a nemzetközi védelem iránti kérelem előterjesztésének lehetőségét ahhoz köti, hogy valamely harmadik országban található magyar nagykövetségen előzetesen szándéknnyilatkozatot kell benyújtaniuk, valamint a Magyarország területére való belépésre jogosító utazási okmányt kell szereznük, nem teljesítette a nemzetközi védelem megadására és visszavonására vonatkozó közös eljárásokról szóló, 2013. június 26-i 2013/32/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv 6. cikkéből eredő kötelezettségeit.**
- 2) Magyarország a saját költségein felül viseli az Európai Bizottság részéről felmerült költségeket.**

Lycourgos

Rossi

Bonichot

Rodin

Spineanu-Matei

Kihirdetve Luxembourgban, a 2023. június 22-i nyilvános ülésen.

A. Calot Escobar
hivatalvezető

C. Lycourgos
tanácselnök