

## A röszkei tranzitónában elhelyezett nemzetközi védelmet kérelmezőknek és kiutasítási határozat hatálya alatt álló harmadik országbeli állampolgároknak a helyzete az uniós jog alapján

LEHÓCZKI BALÁZS<sup>1</sup>

*Az FMS és társai egyesített ügyekben 2020. május 14-én meghozott ítéletében<sup>2</sup> az Európai Bíróság megállapította, hogy a nemzetközi védelmet kérelmezők vagy a kiutasítási határozat hatálya alatt álló harmadik országbeli állampolgároknak a szerb–magyar határon található, röszkei tranzitónában való elhelyezését „őrizetnek” kell minősíteni. A Bíróság szerint, ha az ezen őrizet szabályszerűségének bírósági felülvizsgálatát követően megállapítást nyer, hogy az érintett személyeket érvényes ok nélkül vették őrizetbe, az eljáró bíróságnak el kell rendelnie a haladéktalan szabadon bocsátásukat.*

*Ítéletében a Bíróság nem vizsgálta meg azt, hogy a döntése miképp viszonyul az Emberi Jogok Európai Bíróságának az Ilias és Ahmed kontra Magyarország ügyben 2019. november 21-én meghozott azon ítéletéhez,<sup>3</sup> amelyben a strasbourgi székhelyű bírói fórum kimondta, hogy két harmadik országbeli állampolgárnak a röszkei tranzitónában való elhelyezése nem minősül az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezmény értelmében vett, „szabadsághoz és biztonsághoz való jogtól” történő megfosztásnak. A Bíróság kizárólag az „eljárási”<sup>4</sup> a „befogadási”<sup>5</sup> valamint a „visszatérési”<sup>6</sup> irányelvek zárt rendszerén belül vizsgálta a nemzetközi védelmet kérelmezők, valamint a harmadik országok kiutasítási határozat hatálya alatt álló állampolgárai e tranzitónában való elhelyezésének jogi minősítését, valamint az ezen elhelyezés jogszerűségének a kérdését.*

1 dr., az Európai Unió Bírósága munkatársa, Luxemburg.

2 A C-924/19. PPU. és a C-925/19. PPU. sz. FMS és társai egyesített ügyek.

3 EJEB, 2019. november 21-i Ilias és Ahmed kontra Magyarország ítélet, CE:ECHR:2019:1121JUD004728715.

4 A 2013/32/EU irányelv.

5 A 2013/33/EU irányelv.

6 A 2008/115/EK irányelv.

***The situation of applicants for international protection and third-country nationals subject to a return decision who have been placed in the Röszke transit zone, in the light of the EU law***

*By judgment of 14 May 2020 in joined cases FMS & others,<sup>7</sup> the Court of Justice ruled that the placing of applicants for international protection or third-country nationals subject to a return decision in the Röszke transit zone at the Serbian–Hungarian border must be classified as “detention”. According to the Court, if, following judicial review of the lawfulness of such detention, it is established that the persons concerned have been detained for no valid reason, the court hearing the case must release them with immediate effect.*

*In its judgment, the Court did not examine the question how its ruling is related to the judgment of 21 November 2019 of the European Court of Human Rights (ECHR) in the Ilias and Ahmed v. Hungary<sup>8</sup> Case. In the latter judgment, the ECHR concluded that the fact that two third-country nationals were accommodated in the Röszke transit zone does constitute a deprivation of the right to liberty and security as guaranteed by the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms. The Court analysed the legal qualification and the lawfulness of the placing of applicants for international protection or third-country nationals subject to a return decision in the transit zone at issue strictly in the sole context of the “Procedures”,<sup>9</sup> the “Reception”<sup>10</sup> and the “Return” Directives.<sup>11</sup>*

## **1. Bevezetés és az FMS és társai egyesített ügyek előzményei**

Az Európai Unió Alapjogi Chartája (Charta) úgy rendelkezik, hogy amennyiben az olyan jogokat tartalmaz, amelyek megfelelnek az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezmény (EJEE) által biztosított jogoknak, akkor e jogok tartalmát és terjedelmét azonosnak kell tekinteni azokéval, amelyek az említett egyezményben szerepelnek. Mindez együtt jár azzal is, hogy az Európai Bíróság (Bíróság) főszabály szerint figyelembe veszi az Emberi Jogok Európai Bíróságának (EJEB) a vonatkozó ítélkezési gyakorlatát azokban az ügyekben, amelyekben a szóban forgó alapjogok tartalmát és terjedelmét kell értékelnie.

Az EJEB Nagytanácsa az Ilias és Ahmed kontra Magyarország ügyben 2019. november 21-én meghozott ítéletében<sup>12</sup> (az Ilias és Ahmed ítélet) kimondta, hogy két

7 Joined Cases C-924/19 PPU and C-925/19 PPU FMS and Others.

8 European Court of Human Rights, Ilias and Ahmed v. Hungary of 21 November 2019, EC:ECHR:2019:1121JUD004728715.

9 Directive 2013/32/EU.

10 Directive 2013/33/EU.

11 Directive 2008/115/EC.

12 EJEB, 2019. november 21-i Ilias és Ahmed kontra Magyarország ítélet, CE:ECHR:2019:1121JUD004728715.

harmadik országbeli állampolgárnak a röszei tranzitónában való elhelyezése nem minősül az EJEE értelmében vett, „szabadsághoz és biztonsághoz való jogtól” történő megfosztásnak.

Ezen ítélet megszületése után néhány héttel a Szegedi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság olyan afgán és iráni állampolgárok ügyében kezdeményezett előzetes döntéshozatal iránti eljárásokat a Bíróságnál (az FMS és társai egyesített ügyek),<sup>13</sup> akik a röszei tranzitóna azon harmadik országbeli állampolgárok számára fenntartott szektorában tartózkodtak, akiknek a menedékjog iránti kérelmét elutasították.

A Szegedi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság a kérelmeiben abból indult ki, hogy az Ilias és Ahmed ügyben hozott ítéletben megállapítottak főszabály szerint alkalmazandók az uniós jog azon rendelkezéseinek a vonatkozásában is, amelyek a röszei tranzitónában elhelyezett személyek tekintetében folyó különféle eljárásokkal összefüggésben kapcsolódnak a „szabadsághoz és biztonsághoz való joghoz”.

Az uniós jog e rendelkezései körébe tartozik különösen a Charta a szabadsághoz és a biztonsághoz való jogot biztosító 6. cikke, amely kétségtelenül olyan jogokat tartalmaz, amelyek tartalmukban megfelelnek az EJEE által biztosított ugyanezen és az Ilias és Ahmed ítélet tárgyát is képező jogoknak. Ugyanakkor e rendelkezések részét képezik az „eljárási”,<sup>14</sup> a „befogadási”<sup>15</sup> és a „visszatérési”<sup>16</sup> irányelvek a nemzetközi védelmet kérelmezők és a kiutasítási határozat hatálya alatt álló harmadik országbeli állampolgárok őrizetbe vétele feltételeinek meghatározásáról szóló szabályai is, mivel ez utóbbi szabályok maguk is a Charta 6. cikkével összhangban alkalmazandók.

Tekintettel arra a körülményre, hogy a Szegedi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság szerint az általa vizsgált ügyek, valamint az Ilias és Ahmed ítélet alapjául szolgáló ügy ténybeli és jogi háttere eltérnek egymástól, e bíróságnak kétségei voltak afelől, hogy az előbbi ügyekben alkalmazhatóak-e az Ilias és Ahmed ítélet megállapításai. Ezzel összefüggésben a Szegedi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság – a magyar menekültügyi és idegenrendészeti szabályozással kapcsolatos számos más, a tranzitónák működéséhez nem kapcsolódó kérdés előterjesztésével párhuzamosan –, annak megválaszolását kérte a Bíróságtól, hogy az érintett afgán és iráni állampolgároknak a röszei tranzitónában való elhelyezése a Chartával összhangban értelmezett „eljárási”, „befogadási”, valamint „visszatérési” irányelvek alapján őrizetnek minősül-e, és ha igen, úgy ezen őrizet jogszerű-e.

13 A C-924/19. PPU. és a C-925/19. PPU. sz. FMS és társai egyesített ügyek.

14 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.).

15 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.).

16 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.).

A Bíróság az FMS és társai egyesített ügyekben meghozott ítéletében nem vizsgálta meg, hogy ezen ügyek ténybeli és jogi háttere oly mértékben eltér-e az Ilias és Ahmed ítélet alapjául szolgáló ügy ténybeli és jogi hátterétől, hogy az EJEB ezen ítéletében kimondottak az uniós jog keretén belül nem szolgálhatnak zsinórmértékül a Szegedi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság számára az előtte folyó jogviták eldöntéséhez.

A Bíróság Priit Pikamäe főtanácsnok azon, egyébként magából a Chartából származó<sup>17</sup> megállapításával<sup>18</sup> sem foglalkozott érdemben az ítéletében, amely szerint a Bíróság jogosult arra, hogy a Charta rendelkezéseit önállóan értelmezze, aminek során értelmezheti úgy a Chartában szereplő azon jogokat, amelyeknek a tartalma hasonló az EJEE-ben szereplő jogokéhoz, hogy ezen értelmezés az EJEE által biztosítottnál magasabb szintű védelmet eredményezzen.

Ezenkívül a Bíróság azt a kérdést sem vizsgálta meg, hogy az EJEB ítéletének követésével sérülne-e az uniós jognak, illetve magának a Bíróságnak az autonómiája, amely helyzet elkerülésére a Bíróság ítélkezési gyakorlata<sup>19</sup> alapján akár az EJEE és a Charta közötti koherencia feláldozása árán is lehetőség van.

A Bíróság az ítéletében a röszkei tranzitzió vonatkozásában végső soron szinte egyáltalán nem tett említést sem az Ilias és Ahmed ítéletről, sem az EJEE-ről, sem pedig a Chartáról, hanem kizárólag az „eljárási”, a „befogadási”, valamint a „visszatérési” irányelvek zárt rendszerén belül vizsgálta a nemzetközi védelmet kérelmezők, valamint a harmadik országok kiutasítási határozat hatálya alatt álló állampolgárai e tranzitzióban való elhelyezésének jogi minősítését, valamint az ezen elhelyezés jogszerűségének a kérdését.

A jelen cikknek, amely kizárólag a Bíróság az FMS és társai egyesített ügyekben hozott ítélete a röszkei tranzitzió működésére vonatkozó rendelkezéseinek a bemutatására irányul, nem célja annak megvizsgálása, hogy a Bíróság miért nem foglalkozott a fent említett kérdésekkel, mivel ezzel kapcsolatban az ítélet nem tartalmaz információkat. Továbbá a cikk a szóban forgó ítélet kizárólag a tranzitziókat érintő rendelkezéseinek az ismertetésére törekszik, így annak hatóköréből kiesnek ezen ítéletnek a magyar menekültügyi és idegenrendészeti szabályozás más kérdéseivel kapcsolatos megállapításai.

## **2. A Bíróság az FMS és társai egyesített ügyekben hozott ítéletének a röszkei tranzitzió működésére vonatkozó rendelkezései**

2020. május 14-én meghozott ítéletében a Bíróság a mind a nemzetközi védelmet kérelmezők (az „eljárási” és a „befogadási” irányelv), mind pedig a jogellenesen tartózkodó harmadik országbeli állampolgárok (a „visszatérési” irányelv) őrizetére vonatkozó

<sup>17</sup> A Charta 52. cikkének (3) bekezdése.

<sup>18</sup> Priit Pikamäe főtanácsnok az FMS és társai egyesített ügyekben 2020. április 23-an ismertetett indítványának 149. pontja.

<sup>19</sup> Lásd például a Bíróság a C-601/15. PPU. sz. J. N. ügyben 2016. február 15-én hozott ítéletének 47. pontját.

szabályokra tekintettel vizsgálta az érintettek röszkei tranzitónában fennálló helyzetét. A Bíróság e tekintetben mindenekelőtt megállapította, hogy az érintettek e tranzitónában való elhelyezését őrizetbevételi intézkedésnek kell tekinteni. E következtetés levonásakor pontosította, hogy az „őrizet” fogalma – amely a fent hivatkozott különféle irányelvek kontextusában ugyanazzal a jelentéssel bír – olyan kényszerítő intézkedésre vonatkozik, amely az érintett mozgásszabadságtól való megfosztását, nem csupán annak korlátozását feltételezi, és amely elkülöníti őt a népesség többi részétől, továbbá arra kötelezi, hogy folyamatosan egy korlátozott és zárt területen tartózkodjon.

Márpedig a Bíróság szerint a röszkei tranzitónában érvényesülő feltételek a szabadságelvonáshoz hasonlóak, többek között azért, mert az érdekeltek jogszerűen semmilyen irányban nem hagyhatják el önkéntesen ezt a zónát. Konkrétan: nem hagyhatják el azt Szerbia irányába, amennyiben ezt a kísérletet egyrésztől a szerb hatóságok jogellenesnek tekintenék, következésképpen pedig ott szankcióknak tennék ki magukat, másrésztől pedig ezzel felmerülne annak a kockázata, hogy elveszítik minden lehetőségét annak, hogy Magyarországon menekült jogállást szerezzenek.

A Bíróság ezután azt vizsgálta, hogy ez az őrizet megfelel-e az uniós jogban előírt követelményeknek. Az őrizetbe vétellel kapcsolatos követelményeket illetően a Bíróság megállapította, hogy a „befogadási” irányelv 8. cikke, illetve a „visszatérési” irányelv 15. cikke értelmében sem a nemzetközi védelmet kérelmező, sem a kiutasítási határozat hatálya alatt álló harmadik országbeli állampolgár nem vehető őrizetbe kizárólag azon az alapon, hogy nem tud saját magáról gondoskodni. A Bíróság ehhez hozzáfűzte, hogy a „befogadási” irányelv 8. és 9. cikkével, illetve a „visszatérési” irányelv 15. cikkével ellentétes, ha a nemzetközi védelmet kérelmezők, illetve a kiutasítási határozat hatálya alatt álló harmadik országbeli állampolgárok őrizetbe vételére az őrizetbe vételt elrendelő, indokolással ellátott határozat előzetes elfogadása nélkül, továbbá ezen intézkedés szükségességének és arányosságának vizsgálata nélkül kerül sor.

A Bíróság az őrizet fenntartásával, konkrétan pedig az annak időtartamával kapcsolatos követelményeket is pontosította. A nemzetközi védelmet kérelmezőket illetően megállapította, hogy a „befogadási” irányelv nem írja elő, hogy a tagállamok meghatározzák az őrizet fenntartásának maximális időtartamát. Nemzeti joguknak azonban garantálnia kell, hogy az őrizet csak addig tart, ameddig az azt igazoló ok fennáll, egyúttal pedig azt, hogy az ezen okot érintő közigazgatási eljárásokat gondossággal hajtják végre. Ezzel szemben a kiutasítási határozat hatálya alatt álló harmadik országbeli állampolgárok esetében a „visszatérési” irányelvből kitűnik, hogy ezen állampolgárok őrizete még annak meghosszabbítása esetén sem haladhatja meg a 18 hónapot, továbbá hogy az csak addig tartható fenn, amíg a kitoloncolási intézkedések folynak, és azokat kellő körültekintéssel hajtják végre.

Egyebekben, ami a nemzetközi védelmet kérelmezőknek a valamely tranzitóna meghatározott részén foganatosított őrizetét illeti, az „eljárási” irányelv 43. cikkét is figyelembe kell venni. E rendelkezésből következik, hogy a tagállamok előírhatják,

hogyan a nemzetközi védelmet kérelmezők a határaikon vagy valamely tranzitónájukban tartózkodjanak, többek között azzal a céllal, hogy – azt megelőzően, hogy döntést hoznának arról, hogy ezek a kérelmezők beléphetnek-e a területükre – megvizsgálják, hogy kérelmük nem elfogadhatatlan-e. Négy héten belül azonban határozatot kell elfogadni, aminek hiányában az érintett tagállamnak biztosítania kell a kérelmező számára a területére való belépéshez való jogot, kérelmét pedig az általános eljárási szabályok szerint kell elbírálnia. Ennélfogva a tagállamok az e 43. cikkben említett eljárás keretében ugyan őrizetbe vehetik a határaikra érkező nemzetközi védelmet kérelmezőket, ez az őrizet azonban semmilyen körülmények között nem haladhatja meg az e kérelem benyújtásának időpontjától számított négy hetet.

A Bíróság végül megállapította, hogy a „befogadási” irányelv 9. cikke, illetve a „vizszozerési” irányelv 15. cikke alapján biztosítani kell azt, hogy a valamely személynek a tranzitónában való őrizetéhez hasonló őrizetbevételi intézkedés jogszerűsége bírósági felülvizsgálat tárgyát képezhesse. Ennélfogva – az ilyen felülvizsgálatot előíró nemzeti rendelkezések hiányában – az uniós jog elsőbbségének elve és a hatékony bírói jogvédelemhez való jog annak megállapítására kötelezi a nemzeti bíróságot, hogy hatáskörrel rendelkezik az ezzel a kérdéssel kapcsolatos határozathozatalra. Ezen túlmenően, ha a nemzeti bíróság – felülvizsgálatának végén – úgy véli, hogy a szóban forgó őrizetbevételi intézkedés ellentétes az uniós joggal, fel kell tudnia váltani saját határozatával a közigazgatási hatóság őrizetbe vételt elrendelő határozatát, és el kell tudnia rendelni az érintett személyek haladéktalan szabadon bocsátását, illetve esetlegesen egy, az őrizet alternatívájának minősülő intézkedést.

Egyébként annak a nemzetközi védelmet kérelmezőnek, akinek jogellenesnek ítélt őrizete véget ért, hivatkozni kell tudnia a befogadás azon anyagi feltételeire, amelyekre kérelmének vizsgálata során jogosult. Konkrétan: a „befogadási” irányelv 17. cikkéből kitűnik, hogy az anyagi fedezettel nem rendelkező nemzetközi védelmet kérelmező jogosult arra, hogy egy, a szállását lehetővé tévő pénzzuttatást vagy pedig természetbeni szálláshelyet kapjon. Ebből a szempontból a „befogadási” irányelv 26. cikke előírja, hogy ez a kérelmező jogorvoslattal fordulhat egy bírósághoz az iránt, hogy garantálják számára ezt a szálláshelyhez való jogot, a bíróság pedig rendelkezik azzal a lehetőséggel, hogy ideiglenes intézkedéseket írjon elő a végleges határozat meghozataláig. Ha egyetlen másik bíróság sem rendelkezik hatáskörrel a nemzeti jog értelmében, az uniós jog elsőbbségének elve és a hatékony bírói jogvédelemhez való jog ebben az esetben is annak megállapítására kötelezi az eljáró nemzeti bíróságot, hogy hatáskörrel rendelkezik az e szálláshelyhez való jog garantálása iránti keresetre.

### 3. Zárszó

Jóllehet a Bíróság ítéletének kihirdetése után Magyarország a tranzitónák bezárása mellett döntött, azokkal kapcsolatban továbbra is folyamatban van egy kötelezett-

ségszegési eljárás a Bíróság előtt.<sup>20</sup> Ennek oka először is az, hogy a Bíróság ítélkezési gyakorlata szerint a tagállami kötelezettségszegés akkor is megállapítható, ha az annak kimondására irányuló eljárás lezárásakor a kötelezettségszegés már nem áll fenn, de az az eljárás közigazgatási szakaszában, a Bizottság úgynevezett indokolással ellátott véleményének (amellyel a Bizottság az általa lefolytatott vizsgálat eredményeként kialakult azon álláspontjáról tájékoztatja az érintett tagállamot, hogy az megszegte az uniós jogból származó valamely kötelezettségét) kibocsátásakor még fennállt.

Másodszor, a kötelezettségszegési eljárás hatóköre a tranzitónákkal kapcsolatban kiterjedtebb, mint a már lezárult előzetes döntéshozatal iránti ügyeké. Ugyanis ez utóbbi ügyekben csak a röszkei tranzitóna működése képezte vizsgálat tárgyát, míg a kötelezettségszegési eljárás hatálya a déli határszakaszon korábban működő mindkét tranzitónára kiterjed, így a tompaira is.

Harmadszor, az FMS és társai egyesített ügyekben meghozott ítéletében a Bíróság – a nemzeti bíróságtól e tekintetben kapott információk alapján – csak az ezen ügyekben érintett személyek tekintetében vizsgálta a röszkei tranzitónában foganatosított őrizet jogszerűségének értékelésével összefüggő követelményeket. A kötelezettségszegési eljárásban azonban a Bíróságnak a tranzitónákban való őrizet jogszerűségének kérdésével kapcsolatban lehetősége lesz egy általános hatályú döntés meghozatalára.

---

20 A C-808/18. sz. Bizottság kontra Magyarország ügy.