

C-924/19-1 PPU



SZEGEDI KÖZIGAZGATÁSI ÉS MUNKAÜGYI BÍRÓSÁG

6726 Szeged, Fő fasor 16-20.
6701 Szeged, Pf.: 408. Tel.: 06-62-795-010

A Bíróság nyilvántartásába bejegyezve a	1137753	szám alatt
Luxembourg, 2019 -12- 18	A hivatalvezető nevében	
FAX/E-mail:	Kovács Tímea	
Benyújtva:	2019. 12. 18.	Méssy István tanácsos

7.K.27.533/2019/47.

A Szegedi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság Dr. Kovács Tímea ügyvéd (6724 Szeged, Hétvezér u. 49/A.) által képviselt FMS (Röszkei tranzitóna) I. rendű és Dr. Kovács Tímea ügyvéd (6724 Szeged, Hétvezér u. 49/A.) által képviselt FNZ (Röszkei tranzitóna) II. rendű felperesnek – Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság (6724 Szeged, Londoni krt. 15.) I. rendű és Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság (1117 Budapest, Budafoki út 60.) II. rendű alperes elleni közigazgatási perében meghozta a következő

v é g z é s t:

A bíróság a peres eljárás egyidejű felfüggesztése mellett az Európai Unió Bírósága (a továbbiakban: EUB) előzetes döntéshozatali eljárását kezdeményezi a következő kérdésekben:

1./ [új elfogadhatatlansági ok]

Értelmezhetőek-e a nemzetközi védelem megadására és visszavonására vonatkozó közös eljárásokról (átdolgozás) szóló 2013. június 26-i 2013/32/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv (a továbbiakban: eljárási irányelv) 33. cikkének, az elfogadhatatlan kérelmekre vonatkozó rendelkezései oly módon, hogy azzal ellentétes az a tagállami szabályozás, amely szerint a menekültügyi eljárásban elfogadhatatlan az olyan kérelem, amely szerint a kérelmező olyan országban keresztül érkezett, ahol üldözésnek vagy a súlyos sérelem veszélyének nincs kitéve, vagy ha abban az országban, amin keresztül Magyarországra érkezett, a megfelelő szintű védelem biztosított?

2./ [menekültügyi eljárás folytatása]

a) Úgy kell-e értelmezni az Alapjogi Charta (a továbbiakban: Charta) 18. cikkével összefüggésben az eljárási irányelv 6. cikkét, 38. cikk (4) bekezdését, valamint a nemzetközi védelem iránti kérelem megvizsgálásának kötelezettségét előíró (34) preambulumbekendést, hogy a tagállami menekültügyi hatóságnak biztosítania kell a kérelmező részére a menekültügyi eljárás megindításának lehetőségét olyan esetben, amikor az 1. pontban hivatkozott elfogadhatatlansági okra hivatkozással nem vizsgálja meg érdemben a menedékkérelmet és a kérelmezőt kiutasítja a harmadik országba, amely azonban nem fogadja vissza a kérelmezőt?

b) Ha a 2. a) kérdésre igen a válasz, akkor mit jelent pontosan ez a kötelezettség? Új menedékkérelem benyújtásának lehetővé tételét az eljárási irányelv 33. cikk (2) bekezdés d) pontja és 40. cikke szerinti ismételt kérelemre vonatkozó negatív következmények alkalmazásának tilalmával, vagy a menekültügyi eljárás hivatalbóli megindítását/folytatását?

c) Ha a 2. a) kérdésre igen a válasz, akkor figyelemmel az eljárási irányelv 38. cikk (4) bekezdésére is, ebben az új eljárásban a tagállam változatlan ténybeli helyzet esetén vizsgálhatja-e újból a kérelem elfogadhatatlanságát is (tehát lehetőség van-e az eljárási irányelv III. fejezetben szereplő bármilyen típusú eljárást, pl. újból elfogadhatatlansági okot alkalmazni) vagy érdemben kell megvizsgálni a menedékkérelmet a származási ország vonatkozásában?

d) Következik-e a Charta 18. cikkével összefüggésben értelmezve az eljárási irányelv 33. cikk (1) bekezdéséből és (2) bekezdés b) és c) pontjából, továbbá a 35. és 38. cikkeiből, hogy az elfogadhatatlansági ok alkalmazásának, azaz az ezen alapuló döntés meghozatalának konjunktív feltétele a harmadik ország általi visszavétel vagy ezen feltétel teljesülését elengedő csak az ilyen döntés végrehajtásánál vizsgálni?

3./ [tranzitória mint menekültügyi őrizet]

E kérdések akkor relevánsak, ha a 2. pont alapján a menekültügyi eljárást folytatni kell.

a) Úgy kell-e értelmezni az eljárási irányelv 43. cikkét, hogy azzal ellentétes az a tagállami szabályozás, amely lehetővé teszi azt, hogy a kérelmezőt négy hét után is a tranzitóriában tartsák fogva?

b) Úgy kell-e értelmezni az eljárási irányelv 26. cikke alapján alkalmazandó a nemzetközi védelmet kérelmezők befogadására vonatkozó szabályok megállapításáról (átdolgozás) szóló 2013. június 26-i 2013/33/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv (a továbbiakban: befogadási irányelv) 2. cikk h) pontját összhangban a Charta 6. cikkével és 52. cikk (3) bekezdésével, hogy annak értelmében az eljárási irányelv 43. cikke szerinti négy hetes időtartamot meghaladóan őrizetnek minősül az alapügyhöz hasonló körülmények fennállása mellett (az önkéntes távozás semmilyen irányban nem lehetséges jogszerűen) a tranzitóriában történő elhelyezés?

c) Összeegyeztethető-e az eljárási irányelv 26. cikke alapján alkalmazandó befogadási irányelv 8. cikkével az, hogy az eljárási irányelv 43. cikke szerinti négy hetes időtartamot meghaladóan a kérelmező őrizetbe vételére kizárólag azért kerül sor, mert anyagi fedezet hiányában saját magáról (szállásáról és ellátásáról) gondoskodni nem tud?

d) Összeegyeztethető-e az eljárási irányelv 26. cikke alapján alkalmazandó befogadási irányelv 8-9. cikkeivel az, hogy az eljárási irányelv 43. cikke szerinti négy hetes időtartamot meghaladó *de facto* fogvatartást megvalósító elhelyezésről nem születik őrizetbe vételt elrendelő határozat, az őrizet elrendelése és fenntartása jogszerűségére vonatkozó jogorvoslat nem biztosított, a *de facto* őrizet a szükségesség és arányosság, őrizet alternatíváinak vizsgálata nélkül került sor, és az őrizet pontos időtartama, beleértve annak végső időpontját, nincs meghatározva?

e) Értelmezhető-e úgy a Charta 47. cikke, hogy a tagállami bíróság ideiglenes intézkedésként kötelezheti a hatóságot arra, hogy a közigazgatási per befejezéséig a harmadik országbeli állampolgár részére őrizetnek nem minősülő, tranzitórián kívüli tartózkodási helyet jelöljön ki abban az esetben, ha nyilvánvaló, hogy jogellenes fogvatartásról van szó?

4./ [tranzitória mint idegenrendészeti őrizet]

E kérdések akkor relevánsak, ha a 2. pont alapján nem a menekültügyi eljárást, hanem az idegenrendészeti eljárást kell lefolytatni.

a) Úgy kell-e értelmezni a harmadik országok illegálisan tartózkodó állampolgárainak visszatérésével kapcsolatban a tagállamokban használt közös normákról és eljárásokról szóló 2008. december 16-i 2008/115/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (a továbbiakban: visszatérési irányelv) (17), (24) preambulumbekendését és 16. cikkét, összhangban a Charta 6. cikkével és 52. cikk (3) bekezdésével, hogy annak értelmében személyes szabadságtól való megfosztásnak minősül az alapügyhöz hasonló körülmények fennállása mellett (az önkéntes távozás semmilyen irányban nem lehetséges jogszerűen) a tranzitóriában történő elhelyezés?

b) Összeegyeztethető-e a visszatérési irányelv (16) preambulumbekendésével, 15. cikk (1) bekezdésével, összhangban a Charta 6. cikkével és 52. cikk (3) bekezdésével, ha a harmadik

országbeli állampolgár őrizetbe vételére kizárólag azért kerül sor, mert kiutasítás hatálya alatt áll és anyagi fedezet hiányában saját magáról (szállásáról és ellátásáról) gondoskodni nem tud?

c) Összeegyeztethető-e a visszatérési irányelv (16) preambulumbekkezdésével, 15. cikk (2) bekezdésével, összhangban a Charta 6. cikkével, 47. cikkével és 52. cikk (3) bekezdésével, hogy a *de facto* fogvatartást megvalósító elhelyezésről nem születik őrizetbe vételt elrendelő határozat, az őrizet elrendelése és fenntartása jogszerűségére vonatkozó jogorvoslat nem biztosított és a *de facto* őrizetre a szükségesség és arányosság, őrizet alternatíváinak vizsgálata nélkül került sor?

d) Értelmezhető-e úgy a visszatérési irányelv 15. cikk (1), (4)-(6) bekezdései, (16) preambulumbekkezdése, összefüggésben a Charta 1., 4., 6. és 47. cikkével, hogy azokat sérti, ha az őrizetre úgy kerül sor, hogy annak pontos időtartama, beleértve annak végső időpontját, nincs meghatározva?

e) Értelmezhető-e úgy az uniós jog, hogy a tagállami bíróság ideiglenes intézkedésként kötelezheti a hatóságot arra, hogy a közigazgatási per befejezéséig a harmadik országbeli állampolgár részére őrizetnek nem minősülő, tranzitónán kívüli tartózkodási helyet jelöljön ki abban az esetben, ha nyilvánvaló, hogy jogellenes fogvatartásról van szó?

5./ [hatékony jogorvoslat a kiutasítási célországot módosító döntés vonatkozásában]

Úgy kell-e értelmezni a visszatérési irányelvnek a „kiutasításhoz kapcsolódó határozatokkal” szembeni hatékony jogorvoslat biztosítására vonatkozó 13. cikkét összefüggésben a Charta 47. cikkével, hogy a célországot módosító határozat ellen benyújtott jogorvoslati kérelmet legalább egyszer bíróságnak kell felülvizsgálnia abban az esetben, ha a tagállami jogszabály által biztosított jogorvoslat nem minősül hatékonynak?

A végzés ellen fellebbezésnek nincs helye.

I n d o k o l á s

Tényállás

A felperesek házastársak, az I. rendű felperes 1956. évben, felesége, a II. rendű felperes 1961. évben született Afganisztánban. Az afgán állampolgár felperesek 2019. február 5-én menekültkénti elismerés iránti kérelmet terjesztettek elő a röszkei tranzitónában. A felperesek a Magyarországra érkezésükkel kapcsolatban úgy nyilatkoztak, hogy első alkalommal járnak Magyarországon és korábban nem nyújtottak be menedékkérelmet egyetlen országban sem. Elmondták, hogy Afganisztánt kb. 3 éve hagyták el a kabuli repülőtérrel érvényes vízummal Törökország irányába. Az egy hónapra kiállított vízumukat Törökországban további fél évre meghosszabbították, ezt követően Bulgária-Szerbia útvonalon érkeztek Magyarországra. Velük együtt utazott még két fiuk, egyikük Törökországban maradt, a másik fiú pedig Németországban van, valamint lányuk. A felperesek mielőtt Magyarországra érkeztek volna, a tranzitországokban nemzetközi védelmi igényüket nem jelezték, elmondásuk szerint sem bántalmazás, sem sérelem nem érte ott őket.

A felperesek politikai okokból hagyták el származási országukat, Afganisztánt.

A kérelem benyújtását követően a Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (2019. július 1-jétől megnevezése: Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság) mint menekültügyi hatóság a 2019. február 5-én napján kelt 106-M-5311/13/2019 iktatószámú végzésével a röszkei tranzitónát jelölte ki a felperesek számára szálláshelyként.

A menekültügyi hatóság a 2019. április 25-én kelt 106-M-5311/40/2019. iktatószámú egybefoglalt döntésének végzés részében a felperesek menedékkérelmét annak elfogadhatatlansága miatt elutasította és megállapította, hogy a felperesek tekintetében Afganisztán vonatkozásában a visszaküldés tilalma nem áll fenn. Határozati részében a felpereseket, mivel a törvényben meghatározott tartózkodási feltételeket nem teljesítették, az Európai Unió területéről a Szerb Köztársaság területére kiutasította. A hatóság a kiutasítás végrehajtását hatósági kísérettel (kitoloncolás) rendelte el Magyarország államhatáráig azzal, hogy a kitoloncolást az idegenrendészeti hatóság hajta végre. Megállapította, hogy a felperesek kiutasítási tilalom alatt nem állnak és a kiutasítással együtt 1 év időtartamra beutazási és tartózkodási tilalmat, valamint beutazási és tartózkodási tilalomra vonatkozó figyelmeztető jelzés Schengeni Információs Rendszerben történő elhelyezést rendelt el. A menekültügyi hatóság az elfogadhatatlansági döntést a menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény (a továbbiakban: Met.) 2018. július 1-jétől hatályos 51. § (2) bekezdés f) pontjára alapította, miszerint a felperesek olyan országban keresztül érkeztek, ahol a menekültkénti elismerés alapjául szolgáló üldözésnek vagy az oltalmazottkénti kiegészítő védelemben részesítés alapjául szolgáló súlyos sérelem veszélyének nem voltak kitéve, vagy azokban az országokban, amelyeken keresztül Magyarországra érkeztek, a megfelelő szintű védelem biztosított volt.

A felperesek a menekültügyi hatóság döntésével szemben keresetet terjesztettek elő, melyet a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság a 2019. május 14-én kelt K.31.406/2019/8. számú ítéletével elutasított. A bíróság ítélete indokolásában megállapította: a menekültügyi hatóság által hivatkozott elfogadhatatlansági ok a biztonságos harmadik ország elvével kapcsolatos azzal, hogy a magyar jogalkotó figyelembe vette a nemzeti sajátosságokat és bevezette a biztonságos tranzitország fogalmát. A bíróság arra a következtetésre jutott, hogy a menekültügyi hatóság helytállóan állapította meg az elfogadhatatlansági indokot. A bíróság a visszaküldés tilalmának vizsgálata tekintetében megállapította, hogy azt a felperesek kereseti kérelmükben nem vitatták, az afgán országinformációs jelentésekkel kapcsolatban előadást nem tettek, így ennek további vizsgálatát mellőzte. A bíróság ítéletében hangsúlyozta, hogy az idegenrendészeti eljárásban kell levonni annak következményét, ha Szerbia nem veszi vissza a felpereseket.

A felperesek menekültkénti elismerés iránti kérelmét sem a menekültügyi hatóság, sem a bíróság nem vizsgálta meg érdemben az elfogadhatatlansági indokra figyelemmel.

Ezt követően az elsőfokú idegenrendészeti hatóságként eljáró Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal Dél-alföldi Regionális Igazgatósága 2019. május 17-én kelt 106-3-6220-16/2019-Ké. (I. rendű felperes) és 106-3-6221-15/2019-Ké. (II. rendű felperes) iktatószámú határozataival a felperesek részére a röszkei tranzitória idegenrendészeti szektorában a határozat keltétől kezdődően kijelölt helyen való tartózkodást rendelt el a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi II. törvény (a továbbiakban: Harmtv.) 62. § (3a) bekezdése alapján, miszerint tömeges bevándorlás okozta válsághelyzetben kötelező tartózkodási helyet tranzitóriában is ki lehet jelölni.

A magyar hatóság a tranzitória területét nem tekinti őrizetnek, ezért a Harmtv.-nek az őrizetre vonatkozó rendelkezéseit nem alkalmazza. Nézete szerint a tranzitória azért nem minősül őrizetnek, mert az itt tartózkodó személyeket nem tartja fogva, a kérelmezők a tranzitória területét Szerbia irányába önként elhagyhatják. Az idegenrendészeti hatóság a röszkei tranzitóriában kijelölt helyen való tartózkodás elrendeléséről határozatot hoz, ezen határozatban az őrizet elrendelésének alapjául szolgáló okok nem szerepelnek. Ezen határozattal szemben a bírósághoz fordulás joga korlátozott, ugyanis az általános hatáskörű bíróság előtt kifogás formájában kizárólag csak azt lehet vitatni, ha az idegenrendészeti hatóság a jogszabályban meghatározott tájékoztatási kötelezettségét elmulasztotta.

Az idegenrendészeti eljárás során az elsőfokú idegenrendészeti hatóság 2019. május 17-én megkereste a Szerbiának történő visszaadást intéző illetékes rendőri szervet annak érdekében, hogy

intézkedjen a felpereseknek a szerb hatóságok felé átadásra történő felajánlásról. A rendőri szerv az elsőfokú idegenrendészeti hatóságot 2019. május 23-án tájékoztatta arról, hogy a felperesek nem illegálisan léptek Szerbia területéről Magyarország területére, ezért a felpereseket nem veszik vissza, mert az Európai Közösség és a Szerb Köztársaság közötti, az engedély nélkül tartózkodó személyek visszafogadásáról szóló megállapodás megkötéséről szóló 2007. november 8-i 2007/819/EK tanácsi határozat (a továbbiakban: visszafogadási egyezmény) 3. cikk (1) bekezdése alkalmazásának feltételei nem állnak fenn.

A menekültügyi hatóság a felperesek menedékkérelmének érdemi vizsgálatára irányuló eljárást nem folytatta le annak ellenére, hogy Szerbia a felpereseket nem fogadta vissza. Ennek indoka az, hogy a menekültügyi hatóság a menedékkérelmének érdemi vizsgálatára vonatkozó eljárást csak akkor folytatja le a Met. 51/A. §-a alapján, ha az elfogadhatatlansági indok a biztonságos származási ország vagy a biztonságos harmadik ország koncepcióján alapul, azonban a felperesek esetében nem ezen indokok miatt, hanem a Met. 2018. július 1-jétől hatályos új elfogadhatatlansági oka [Met. 51. § (2) bekezdés f) pontja] miatt került elutasításra a menekültekénti elismerés iránti kérelem.

Ezt követően az elsőfokú idegenrendészeti hatóság a visszaküldés tilalmának vizsgálatát követően a 2019. június 3-án kelt 106-3-6220/30/2019-Ké. (I. rendű felperes) és 106-3-6221/29/2019-Ké. (II. rendű felperes) iktatószámú határozataival a menekültügyi hatóság egybefoglalt döntésének kiutasítást elrendelő határozatát a célország tekintetében a Harmtv. 65. §-ának (3b) bekezdése alapján módosította akként, hogy a kiutasítást a felperesek származási országa, Afganisztán területére rendelte el végrehajtani. A felperesek ezen határozatokkal szemben végrehajtási kifogást terjesztettek elő, melyet az idegenrendészeti hatóságként eljáró Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal a 2019. június 28-án kelt 106-Ké-19925/1/2019 (I. rendű felperes) és 106-Ké-19928/1/2019 (II. rendű felperes) számú végzéseivel elutasított. A Harmtv. 65. §-ának (3b) bekezdése értelmében a végrehajtási kifogás tárgyában hozott döntés ellen jogorvoslatnak, ekként bírósági felülvizsgálatnak nincs helye.

Az elsőfokú idegenrendészeti hatóság a 2019. június 6-án kelt 106-3-6220/31/2019-Ké. (I. rendű felperes) és 106-3-6221/30/2019-Ké. (II. rendű felperes) iktatószámú határozataival a menekültügyi hatóság egybefoglalt döntéseinek kiutasítást elrendelő határozatát módosította akként, hogy a kiutasítást származási országig (Afganisztán), hatósági kísérettel rendelte el végrehajtani.

A felperesek menekültekénti elismerés iránti kérelmük előterjesztésétől kezdődően a mai napig is a röszkei tranzitónában tartózkodnak.

A magyar-szerbiai határnál lévő tranzitóna egy fémkonténerekből álló, magas kerítéssel és szögesdróttal körülvett ún. műveleti terület. A felperesek lakóhelyéül egy 13 m²-nél nem nagyobb, emeletes ágyakkal és szekrényekkel berendezett fémkonténer szolgál. A tranzitóna több kisebb, a menedékkérők és idegenrendészeti eljárás alatt álló harmadik országbeli személyek elhelyezésére szolgáló, ún. szektorokra van felosztva, amelyek kerítéssel vannak elválasztva egymástól, így a külföldiek számára csak rendkívül korlátozottan lehetséges az átjárás a szektorok között. A felperesek kizárólag akkor hagyhatják el a saját lakószektorukat, ha valamilyen eljárási cselekményen kell jelen lenniük, vagy orvosi vizsgálatra, ellátásra kísérik át a fegyveres rendőrök vagy a fegyveres biztonsági őrök. A tranzitónán belül és kívül, közvetlenül a kerítés mellett is folyamatos a fegyveres rendőrségi, valamint a fegyveres biztonsági őr jelenlét. A felperesek a menedékjogi eljárásuk idején és az azt követő idegenrendészeti eljárásban is a röszkei tranzitónában voltak/vannak elhelyezve, azzal a különbséggel, hogy a menekültügyi eljárás bírósági eljárási szakaszát követően a felperesek a tranzitóna ún. idegenrendészeti szektorában vannak elhelyezve.

A felpereseknek a tranzitóna idegenrendészeti szektorában a külvilággal való kapcsolattartás lehetősége lényegében közel teljes izolációra szűkült be. A felpereseket a más szektorokban

elhelyezett menedékkérők, ismerősök sem látogathatják, az idegenrendészeti szektorból pedig csak heti két alkalommal kb. egy órára lehet esetleg átmenni más szektorokba látogatóba. A külföldiek a külvilággal a kapcsolatot – ideértve a jogi képviselővel való találkozást is – csak előzetes engedélyeztetést követően, rendőri elővezetés mellett, a tranzitóna elkülönült részében, egy erre a célra fenntartott konténerben tarthatják. A felperesek a tranzitóna területét Magyarország irányába a magyar jogszabályok értelmében nem hagyhatják el, míg Szerbia a kitoloncolás hatálya alatt álló felpereseket a visszafogadási egyezmény alapján nem fogadja vissza.

Az Emberi Jogok Európai Bírósága (a továbbiakban: EJEB) a 2019. május 20-án kelt ideiglenes intézkedésében a felperesek kérelmére kötelezte Magyarországot arra, hogy a tranzitónában biztosítson számukra élelmet.

A kereseti kérelem

A felperesek az alperesekkel szemben két keresetet terjesztettek elő.

A felperesek a II. rendű alperessel szembeni aktusfelülvizsgálatra irányuló közigazgatási perben előterjesztett kereseti kérelmükben kérték, hogy a bíróság a kiutasítási célországot módosító döntés elleni végrehajtási kifogás során született döntést semmisítse meg, és kötelezze a II. rendű alperest új eljárás lefolytatására. Állították, hogy a kiutasítási célországot módosító döntés elleni végrehajtási kifogás során született döntés kiutasítási határozatnak minősül, azzal szemben a hatékony jogorvoslat elve alapján a bírósághoz fordulás jogát biztosítani kell, és azt a bíróságnak érdemben kell vizsgálnia a visszaküldés tilalma elvének figyelembevételével. Álláspontjuk szerint az idegenrendészeti hatóság ezt a döntését nem is hozhatta volna meg, ugyanis a menekültügyi hatóságnak folytatnia kellett volna a menedékjogi eljárást, érdemben kellett volna megvizsgálnia a felperesek menedékkérelmét, figyelemmel arra, hogy Szerbia a felpereseket nem fogadta vissza. A menekültügyi hatóságnak a menedékjogi törvény új elfogadhatatlansági okra való hivatkozása sérti az uniós jogot, mivel az uniós jogban nem szerepel ilyen elfogadhatatlansági ok. A felperesek álláspontja szerint a Met. 51. § (2) bekezdés f) pontja egy teljesen új biztonságos tranzitország koncepciót vezet be, amely az uniós jogba ütközik.

A felperesek az I. rendű alperessel szemben mulasztási közigazgatási pert kezdeményeztek, kérték, hogy a bíróság állapítsa meg, hogy az I. rendű alperes mulasztást követett el azzal, hogy a felperesek részére nem jelölt ki tranzitónán kívüli tartózkodási helyet. Nézetük szerint a tranzitónában kijelölt helyen való tartózkodás őrizetnek minősül és az őrizetnek a törvényben meghatározott okai nem állnak fenn, ezért részükre legfeljebb őrizetnek nem minősülő tartózkodási hely jelölhető ki.

A bíróság a pereket egyesítette.

Az alperesek védekezése

Az alperesek állították, hogy a kiutasítási célországot módosító döntés elleni végrehajtási kifogás során született döntéssel szemben a bírósághoz fordulás jogát nem kell biztosítani, ugyanis a végrehajtási kifogás hatékony jogorvoslatot biztosít. A menekültügyi hatóság a menedékkérellem érdemi vizsgálatára vonatkozó eljárást csak akkor folytatja le, ha az elfogadhatatlansági indok a biztonságos származási ország vagy a biztonságos harmadik ország koncepción alapul, azonban a felperesek esetében nem ezen indokok miatt, hanem a Met. 2018. július 1-jétől hatályos új elfogadhatatlansági oka miatt került elutasításra a menedékkérellem.

Az alperesek állították, hogy a felperesek a tranzitóna területét Szerbia irányába szabadon elhagyhatják, ezért a tranzitónában kijelölt helyen való tartózkodás nem minősül őrizetnek mint ahogy azt az EJEB Nagykamarája a 2019. november 21-i Ilias és Ahmed ítéletében (kérelem száma:

47287/15) megerősítette.

Jogi háttér:

Az uniós jog (utalás szerűen)

Charta (6. cikk, 47. cikk, 52. cikk), visszatérési irányelv (15. cikk), eljárási irányelv (5. cikk, 26. cikk, 33. cikk, 35. cikk, 38. cikk, 43. cikk), befogadási irányelv [2. cikk h) pont, 8-9. cikkek], visszafogadási egyezmény (3. cikk)

A magyar jog

Alaptörvény

Az Alaptörvény XIV. cikkének (4) bekezdése az alábbiak szerint szól:

„Magyarország – ha sem származási országuk, sem más ország nem nyújt védelmet – kérelemre menedékjogot biztosít azoknak a nem magyar állampolgároknak, akiket hazájukban vagy a szokásos tartózkodási helyük szerinti országban faji, nemzeti hovatartozásuk, meghatározott társadalmi csoporthoz tartozásuk, vallási, illetve politikai meggyőződésük miatt üldöznek, vagy a közvetlen üldöztetéstől való félelmük megalapozott. Nem jogosult menedékjogra az a nem magyar állampolgár, aki Magyarország területére olyan országon keresztül érkezett, ahol üldöztetésnek vagy üldöztetés közvetlen veszélyének nem volt kitéve.”

Az Alkotmánybíróság a 2/2019. (III. 5.) AB határozata 3. pontjában az alábbiakat állapította meg:

„Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy az Alaptörvény XIV. cikk (4) bekezdésének Magyarország vállalt nemzetközi kötelezettségeire tekintettel értelmezhető második mondata alapján a menedékjog megadása nem tekinthető a magyar állam alkotmányos kötelezettségének olyan nem magyar állampolgárral szemben, aki Magyarország területére olyan országon keresztül érkezett, ahol üldöztetésnek vagy üldöztetés közvetlen veszélyének nem volt kitéve, azonban a menedékjogot az Országgyűlés az általa meghatározott anyagi és eljárásjogi szabályok mentén az ilyen személyek számára is biztosíthatja.”

Met.

A Met. 6. §-ának (1) bekezdése az alábbiak szerint szól:

„Magyarország menekültként ismeri el azt a külföldit, akinek az esetében az Alaptörvény XIV. cikk (4) bekezdés első mondatában meghatározott feltételek fennállnak.”

A Met. 12. §-ának (1) bekezdése az alábbiak szerint szól:

„Magyarország oltalmazottként kiegészítő védelemben részesíti azt a külföldit, aki nem felel meg a menekültkénti elismerés feltételeinek, de fennáll annak a veszélye, hogy származási országába történő visszatérése esetén őt súlyos sérelem érné, és nem tudja, vagy az e veszélytől való félelmében nem kívánja a származási országa védelmét igénybe venni.”

A Met. 51. §-ának (2) bekezdésének f) pontja rendelkezik 2018. július 1-jétől az új elfogadhatatlansági okról az alábbiak szerint:

„Elfogadhatatlan a kérelem, ha a kérelmező olyan országon keresztül érkezett, ahol a 6. § (1) bekezdése szerinti üldözésnek vagy a 12. § (1) bekezdése szerinti súlyos sérelem veszélyének nincs kitéve, vagy ha abban az országban, amin keresztül Magyarországra érkezett, a megfelelő szintű védelem biztosított.”

A Met. 51/A. §-a az alábbiak szerint szól:

„Amennyiben a biztonságos származási ország, vagy a biztonságos harmadik ország a kérelmezőt nem veszi át, vagy nem veszi vissza, a menekültügyi hatóság döntését visszavonja és az eljárást folytatja.”

A Met. 45. §-ának (1) bekezdése az alábbiak szerint szól:

„A visszaküldés tilalma fennáll, ha az elismerését kérő származási országában faji, illetve vallási okok, nemzeti hovatarozása, meghatározott társadalmi csoporthoz tartozása, avagy politikai meggyőződése miatt üldöztetés veszélyének vagy az Alaptörvény XIV. cikk (3) bekezdésében meghatározott magatartásnak lenne kitéve, és nincs olyan biztonságos harmadik ország, amely befogadja.”

A Met. 71/A. §-a szabályozza a határon lefolytatott eljárást, melynek (1)-(7) bekezdései az alábbiak szerint szólnak:

„(1) 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) 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.”

A Met. 5. §-ának (1) bekezdése az alábbiak szerint szól:

„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. [...]

A Met. IX/A. fejezete tartalmazza a tömeges bevándorlásra okozta válsághelyzetre vonatkozó rendelkezéseket, melynek 80/I. §-ának i) pontja és 80/J. §-ának (4) bekezdése alapján nem kell alkalmazni a Met. 71/A. §-át és 5. § (1) bekezdés a) és c) pontját.

Az államhatárról szóló 2007. évi LXXXIX. törvény (a továbbiakban: államhatárról szóló törvény)

Az államhatárról szóló törvény 5. §-ának (1)-(1b) bekezdései az alábbiak szerint rendelkeznek:

„(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.

[...]

Az államhatárról szóló törvény 15/A. §-a rendelkezik a tranzitzona kialakítására vonatkozó szabályokról az alábbiak szerint:

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

(2) A tranzitzonában 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 [Met.] 71/A. § (4) és (5) bekezdésében meghatározottak szerint kell eljárni.

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

[...]

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

Harmtv.

A Harmtv. 47. §-ának (9) bekezdésének a) pontja szerint:

„A beutazási és tartózkodási tilalmat az idegenrendészeti hatóság – hivatalból vagy kérelemre – visszavonhatja, ha a harmadik országbeli állampolgárral szemben a beutazási és tartózkodási tilalom elrendelésére [...] a menekültügyi hatóság által elrendelt kiutasítással együtt, vagy azt követően került sor, és a harmadik országbeli állampolgár bizonyítani tudja, hogy a kiutasító határozatnak teljes mértékben eleget téve elhagyta az Európai Unió tagállamainak területét [...].

A Harmtv. 62. §-a rendelkezik a kijelölt helyen való tartózkodás elrendeléséről az alábbiak szerint:

(1) Az idegenrendészeti hatóság a harmadik országbeli állampolgár kijelölt helyen való tartózkodását rendelheti el, ha

[...]

f) a harmadik országbeli állampolgár kiutasítás hatálya alatt áll, és a megélhetéséhez szükséges anyagi és lakhatási feltételekkel nem rendelkezik

[...].

(3) A kötelező tartózkodási helyet közösségi szálláson vagy befogadó állomáson lehet kijelölni, ha a

harmadik országbeli állampolgár magát eltartani nem képes, megfelelő lakással, anyagi fedezettel vagy jövedelemmel, eltartásra köteles meghívóval, eltartásra kötelezhető hozzátartozóval nem rendelkezik.

(3a) Tömeges bevándorlás okozta válsághelyzetben kötelező tartózkodási helyet tranzitónában is ki lehet jelölni.”

A Harmtv. 65. §-a rendelkezik a kitoloncolásról, melynek (3b) bekezdése az alábbiak szerint szól: „Amennyiben az idegenrendészeti hatóság a kiutasító döntésében a célországot az ügyfélnek felróható magatartása miatt módosítja, így különösen akkor, ha a harmadik országbeli állampolgár állampolgársága vonatkozásában valótlan tényeket közöl a hatósággal, vagy azt egyéb, a kiutasítás célországát befolyásoló tények indokolják, a módosító határozat vagy végzés ellen végrehajtási kifogásnak van helye. A végrehajtási kifogás a határozat közlésétől számított huszonnégy órán belül az elrendelő idegenrendészeti hatóságnál terjeszthető elő. A végrehajtási kifogás tárgyában hozott döntés ellen jogorvoslatnak nincs helye.”

A Kormány a tömeges bevándorlásra okozta válsághelyzetre vonatkozó rendelkezéseket 2015. szeptember 15-én vezette be eredetileg a szerb határral szomszédos déli megyékre, majd azt kiterjesztette az ország egész területére és folyamatosan meghosszabbította 2020. március 6-ig a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet Magyarország egész területére történő elrendeléséről, valamint a válsághelyzet elrendelésével, fennállásával és megszüntetésével összefüggő szabályokról szóló 41/2016. (III. 9.) Korm. rendelet alapján.

A kérdések indokolása és a bíróság álláspontja:

Az új elfogadhatatlansági ok

Az eljárási irányelv 33. cikk (2) bekezdésének megfogalmazásából („a tagállamok e cikk értelmében csak akkor minősíthetik elfogadhatatlannak a nemzetközi védelem iránti kérelmet”) az tűnik ki, hogy az eljárási irányelv 33. cikk (2) bekezdését akként kell értelmezni, hogy az taxatív, teljeskörű felsorolását tartalmazza az elfogadhatatlansági okoknak, és az eljárási irányelv 33. cikk (2) bekezdésében meghatározott elfogadhatatlansági okokhoz képest a tagállamok további, új elfogadhatatlansági okot nem vezethetnek be eltérő uniós jogi rendelkezés hiányában. Az eljárási irányelv 5. cikkének fényében értelmezendő 33. cikk (2) bekezdése akként értelmezhető, hogy a tagállam – eltérő uniós jogi rendelkezés hiányában – a tagállamtól nemzetközi védelmet kérő harmadik országbeli állampolgárok, hontalan személyek tekintetében terhesebb szabályozás irányába nem térhet el, vagyis új elfogadhatatlansági okot nem vezethet be.

A Met. 2018. július 1-jén hatályba lépett 51. § (2) bekezdés f) pontja tartalmát tekintve az eljárási irányelv 33. cikk (2) bekezdésében nem szereplő, új elfogadhatatlansági ok bevezetéseként értékelhető, mivel tartalmát tekintve nem feleltethető meg az eljárási irányelv 33. cikk (2) bekezdésében felsorolt elfogadhatatlansági okok egyikének sem.

A Met. 51. § (2) bekezdés f) pontja ellentétes az uniós joggal, ugyanis ellentétes az eljárási irányelvben meghatározott elfogadhatatlansági szabályokkal az olyan tagállami szabályozás vagy gyakorlat, amely anélkül állapítja meg a menedékkérelme elfogadhatatlanságát, és emiatt a kérelmező nem tagállam harmadik országba való visszaküldését, amely nem tartalmazza „az első menedék ország” vagy a „biztonságos harmadik ország” fogalmának az eljárási irányelv szerinti valamennyi elemét, és/vagy a kérelmezőt e szabályok alkalmazásakor megillető jogosultságokat és a tagállami hatóságokat terhelő eljárási kötelezettségeket. Ugyanerre a megállapításra jutott Michal Bobek a 2019. december 5-i C-564/18. számú főtanácsnoki indítványában is.

Ez a kérdés azért releváns, mert ennek fényében dönthető el, hogy a menekültügyi eljárást folytatni kell-e.

A menekültügyi eljárás folytatása

A jelen ügyben egy, az uniós jogban nem szereplő jogszabály alapján került sor a kérelem elutasítására, amely elfogadhatatlansági ok nem szerepel az eljárási irányelvben, továbbá az eljárási irányelv 38. cikk (4) bekezdése és az azt átültető Met. 51/A. §-a csak a biztonságos származási/harmadik országba való visszaküldés meghiúsulására vonatkozik. Ennek értelmében a felperesek esetében nincs olyan kifejezett jogszabály, amely alapján folytatni kell a menedékjogi eljárást.

Ha a kérelmező átvételét Szerbia megtagadja, úgy a gyakorlatban meghiúsul az az esetében korábban alkalmazott elfogadhatatlansági ok alapjául szolgáló feltevés, hogy ténylegesen hozzáférhet a védelemhez ebben az országban. Az átvétel megtagadásával tehát megdőlt az elfogadhatatlansági ok, annak gyakorlati alkalmazási lehetősége megszűnt, így a menekültügyi hatóságnak „feléled” a kötelezettsége a menekültügyi eljárás (le)folytatására.

A menekültügyi eljárást az eljárási irányelv II. fejezetében leírt alapelvekkel és garanciákkal összhangban kell lefolytatni a III. fejezet szabályai alapján.

A fentiek szerint lefolytatott eljárás során a menekültügyi hatóság hivatkozhat az eljárási irányelvnek megfelelő elfogadhatatlansági okra, azonban a Charta 18. cikkével összefüggésben értelmezve az eljárási irányelv 33. cikk (1) bekezdéséből és (2) bekezdés b) és c) pontjaiból, továbbá 35. és 38. cikkeiből az következik, hogy az elfogadhatatlansági ok alkalmazásának, azaz az ezen alapuló döntés meghozatalának konjunktív feltétele a harmadik ország általi visszavétele. Ha a tervezett elfogadhatatlansági döntés meghozatala előtt már kétséget kizáróan megállapítható, hogy a kiutasítás célországa (jelen esetben Szerbia) nem fogadja vissza a kérelmezőt, akkor a tagállami menekültügyi hatóság ilyen döntést nem hozhat.

Ha a menedékjogi eljárást folytatni kell, mert a kiutasítás célországa nem fogadja vissza a kérelmezőt, akkor az eljárás folytatása iránti kérelmet – pusztán a folytatás iránti kérelemre hivatkozva – nem lehet ismételt kérelemnek tekinteni.

Ez a kérdés azért releváns, mert ennek fényében dönthető el, hogy a felperesek az eljárási irányelv vagy a visszatérési irányelv hatálya alatt állnak-e.

Tranzitória mint őrizet, ha a 2. kérdés alapján a menekültügyi eljárást folytatni kell

A bíróság álláspontja szerint a 2. kérdés alapján a menekültügyi eljárást folytatni kell, ezért a 3. kérdés alapján a felperesek jelenleg is az eljárási irányelv hatálya alatt állnak.

Az eljárási irányelv 43. cikke lehetőséget teremt arra, hogy a menedékjog iránti kérelmeket a határon dolgozzák fel, ha az elfogadhatatlannak minősül, vagy olyan körülmények között, amelyek között gyorsított eljárásokat lehet alkalmazni az eljárási irányelv 31. cikk (8) bekezdése értelmében. Az alapelvek és a benyújtott menekültügyi kérelmek a tagállam területén belül alkalmazhatók. A 43. cikk (2) bekezdése meghatározza, hogy a határon történő eljárások esetén legkésőbb 4 héten belül meg kell hozni a döntést, ellenkező esetben a kérelmezőnek meg kell engedni a területre való bejutást. A 24. cikk (3) bekezdése előírja, hogy ne alkalmazzák a határon a gyorsított eljárásokat olyan speciális esetekben, ha a nemi erőszak vagy más súlyos erőszakos bűncselekmény áldozatai számára a határon nem lehet megfelelő támogatást/védelmet nyújtani. A 25. cikk (6) bekezdés b) pontja előír bizonyos korlátozásokat a kérelmek határon történő feldolgozásával kapcsolatban.

A tagállamok az eljárási irányelv 43. cikk (2)-(3) bekezdéseitől a kérelmezők hátrányára nem térhetnek el az 5. cikk alapján. Az eljárási irányelv 43. cikkének (3) bekezdése csak az (1) bekezdésre utal vissza, ezért a (2) bekezdés szerinti 4 hetes tranzitónai tartózkodás időtartama nagyszámú kérelmezőre hivatkozással (magyar jogban: tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet) sem léphető túl.

Az eljárási irányelv 43. cikk (3) bekezdése csak arra ad lehetőséget, hogy nagyszámú kérelmező esetén a 4 hetes időtartamon túl az elfogadhatatlansági eljárást és a gyorsított eljárást lefolytathassák úgy, hogy a kérelmező rendes elhelyezésére a határ vagy a tranzitóna közelében kerül sor. A tranzitónai elhelyezés nem minősül rendes elhelyezésnek.

A 4 hetes időtartamot meghaladó tranzitónai tartózkodás már őrizetnek minősül az alább kifejtettek alapján és alkalmazni kell rá a befogadási irányelv 8-11. cikkeit.

Tranzitóna mint őrizet, ha a 2. kérdés alapján nem a menekültügyi eljárást, hanem az idegenrendészeti eljárást kell lefolytatni

A felperesek nem tartoznak a visszatérési irányelv 2. cikk (2) bekezdése alá, mivel az ott megjelölt feltételek nem állnak fenn.

A visszatérési irányelv 15. cikke határozza meg, hogy idegenrendészeti eljárás során mely esetekben lehet elrendelni az őrizetet. A visszatérési irányelvet a felperesek esetében alkalmazni kell, és ehhez szükséges meghatározni az őrizet fogalmát összefüggésben a Charta 6. cikkével és 52. cikkével.

A személyes szabadságtól való megfosztás [Az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezmény (a továbbiakban: EJE, kihirdette: Az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény és az ahhoz tartozó nyolc kiegészítő jegyzőkönyv kihirdetéséről szóló 1993. évi XXXI. törvény) 5. cikk (1) bekezdés] és a mozgásszabadság korlátozása (EJE 4. kiegészítő jegyzőkönyv 2. cikk) elhatárolásakor, azaz annak meghatározásakor, hogy az érintett személyt megfosztották a szabadságától vagy csak pusztán a mozgás- vagy tartózkodási hely megválasztásának szabadságában korlátozták, számos – egyéni, szubjektív és nem egyéni, objektív/fizikai – körülmény egyedi, az érintett személy konkrét helyzetére vonatkozó tények teljeskörű értékelésének függvénye.

Az EJEB Nagykamarája az Ilias és Ahmed ítéletében a kérelmezők röszkei tranzitónában való elhelyezését a két lehetséges kategória közül az utóbbiba sorolta: „migránsok személyazonosításának és regisztrációjának elvégzésére szolgáló reptéri tranzitónák vagy befogadó központok”. Majd kizárólag ennek a fogalomnak a kontextusában összegezte azt a négy szempontot, amit mérlegelni kell annak megítélésakor, hogy az elhelyezés személyes szabadságtól való megfosztásnak vagy mozgásszabadság korlátozásnak minősül-e.

Ezek a szempontok a következők:

- a) a kérelmezők egyéni körülményei és választásaik,
- b) az érintett országban alkalmazandó jogszabályok és azok célja,
- c) a releváns időtartam, figyelembevéve különösen a célt és az események idején a kérelmezők által élvezett eljárási garanciákat,
- d) a kérelmezők esetében alkalmazott vagy a kérelmezők által átélt tényleges korlátozások természete és súlyosságának foka.

A kérelmezők egyéni körülményei és választásaik:

A felperesek jelen perrel érintett *de facto* fogvatartásuk 2019. május 14-i kezdetekor – az alperesek

szerint – nem voltak menedékkérők. A felperesek a *de facto* fogvatartásuk helyszínére, a röszkei tranzitória idegenrendészeti szektorába (amely az Ilias és Ahmed ügyben releváns időben nem is létezett) nem önszántukból léptek be, arra az idegenrendészeti hatóság jelen perrel érintett kijelölt helyen való tartózkodást elrendelő határozattal kötelezte őket, az ide történő áthelyezésre rendőri kíséret mellett került sor.

A magyar hatóságok a felperesek *de facto* fogvatartásuk ideje alatt nem a menedékkérelem megvizsgálása céljából történő belépés engedélyezésének vizsgálata érdekében folytatnak szükséges ellenőrzéseket. A felperesek nem Szerbiából léptek be a tranzitória idegenrendészeti szektorába, hanem a tranzitória menekültügyi szektorából egy elutasított menedékkérelem után, az idegenrendészeti hatóság kötelezésére. Nem releváns tehát az Ilias és Ahmed ítéletben taglalt azon körülmény, hogy belépés előtt szerb területen fenyegették-e életüket és egészségüket azonnali és közvetlen veszélyek. Nem áll fenn az Ilias és Ahmed ítélet 221. pontjában írt helyzet sem, mivel a felperesek esetében a *de facto* fogvatartásuk kezdete előtt már „releváns kapcsolat állt fenn a magyar hatóságokkal”, hiszen a korábban indult menekültügyi eljárásuk jogerősen lezárult és idegenrendészeti eljárás indult a kiutasításuk végrehajtására és a felpereseket a magyar állam által rájuk rótt kötelezettségeik is terhelték/terhelik, hiszen eleget kell tenniük az Afganisztánban elrendelt kiutasításnak, melynek megtörténteig az idegenrendészeti hatóság határozata értelmében kötelesek a tranzitória idegenrendészeti szektorában tartózkodni.

Az érintett országban alkalmazandó jogszabályok és azok célja, valamint a releváns időtartam, figyelembevételül különösen a célt és az események idején a kérelmezők által élvezett eljárási garanciákat:

A felperesek idegenrendészeti eljárás hatálya alatt állnak és részükre ebben az eljárásban jelöltek ki kötelező tartózkodási helyet, mert kiutasítás hatálya alatt állnak és a megélhetésükhöz szükséges anyagi és lakhatási feltételekkel nem rendelkeznek. A tranzitóriai elhelyezésük alapjául szolgáló idegenrendészeti eljárásnak, és így az elhelyezésüknek sem az a speciális célja, hogy megvizsgálják egy benyújtott menedékkérelem érdemi megvizsgálása céljából az ország területére történő belépésük engedélyezését. A tranzitória továbbá esetükben nem az Ilias és Ahmed ügyben az EJEB Nagy Kamarája által megállapított speciális helyszín, azaz nem úgynevezett belépést megelőző várakozási zóna.

A jelen ügyben a tranzitóriai elhelyezéssel kapcsolatban a Met. 71/A. § (4) bekezdése mint maximális időtartamra vonatkozó jogszabályi rendelkezés nem alkalmazható. A felperesek jelen perrel érintett tranzitóriai elhelyezésének alapja, hogy idegenrendészeti eljárás és azon belül kiutasítás hatálya alatt állnak, a Harmtv. rendelkezései és más vonatkozó hazai jogszabályban sem található olyan rendelkezés, amely meghatározná az idegenrendészeti eljárás maximális időtartamát vagy akár azon belül a kijelölt tartózkodási helyen való tartózkodási kötelezettség időtartamát. A kötelező tranzitóriai tartózkodásról rendelkező kijelölt tartózkodási helyet elrendelő határozat sem tartalmaz ilyen rendelkezést. Ennek alapján a tranzitóriai tartózkodás jogalapját jelentő jogszabályi cél lényegében egy soha véget nem érő, a hatóságok érdemi cselekvése nélküli eljárás. A felperesek számára jelen pillanatban úgy tűnik, hogy *de facto* fogvatartásnak minősülő elhelyezésük akár a végtelen ideig is eltarthat. A felperesek számára továbbá nem állnak rendelkezésre olyan eljárási garanciák sem, amelyeket igénybe vehetnének abból a célból, hogy tranzitóriai elhelyezésük rendkívüli módon elhúzódó időtartamát sérelmezzék.

Az idegenrendészeti szektorban történő elhelyezés nincs összefüggésben a határon felbukkanó menedékkérők és migránsok számával. A tranzitória idegenrendészeti szektorában kevés harmadik országbeli állampolgár tartózkodik.

A kérelmezők esetében alkalmazott vagy a kérelmezők által átélt tényleges korlátozásuk természete

és súlyosságának foka:

A felperesek sem elméletben, sem gyakorlatban jogszerűen nem hagyhatják el a tranzitónát. A jelen ügy inkább a reptéri tranzitóna jellemzőire hasonlít, mivel a felperesek távozása csak – a genfi egyezményben nem részes – belső fegyveres konfliktus sújtotta Afganisztánba történő kitoloncolással, repülőgép igénybevételével lehetséges elméletben és gyakorlatban is. Szemben az Ilias és Ahmed ügy kérelmezőivel, a felperesek tranzitónából történő távozása kizárólag a hatóságok cselekményeinek és nem a felperesek szabad akaratának függvénye. A magyar hatóságok jelen ügyben pontosan tudják, hogy Szerbia irányába nem távozhatnak a felperesek, ráadásul épp a magyar hatóságok eljárási cselekményének köszönhetően, az idegenrendészeti hatóság határozatainak következtében állnak a származási országba elrendelt kiutasítás hatálya alatt. A felpereseket a szerb hatóságok a visszafogadási egyezmény alapján nem fogadják vissza.

A felperesek ügyében az elhelyezés minősítése (személyes szabadságtól való megfosztás-e a helyzet) szempontjából a EJEB Nagykamarájának Z.A. és mások ügyében (kérelem száma: 61411/15, 61420/15, 61427/15, 3028/16) szintén 2019. november 21-én kelt ítéletben figyelembe vett körülmények relevánsak, mivel a felperesek származási országukba, Afganisztánba történő, kitoloncolással végrehajtandó kiutasítás hatálya alatt állnak, továbbá mivel a tranzitónai elhelyezésükre nem a felperesek saját akaratából, hanem a hatóságok rájuk kötelező döntése alapján került sor. Ugyanígy, a tranzitóna elhagyására is kizárólag a magyar és az afgán hatóságok tevékeny közreműködésével, eljárási cselekmények elvégzésével és légi úton kerülhet csak sor. Szintén releváns, hogy a tranzitónai tartózkodásuk maximális időtartamát meghatározó magyar jogszabály nem létezik, valamint az, hogy az itteni tartózkodásuk rendkívüli módon elhúzódó időtartamú és nélkülözi a hatékony eljárási cselekményeket. A minősítés szempontjából az is releváns, hogy az elhelyezés fizikai jellemzői megfelelnek legalább egy enyhe rezsimfokozatú fogvatartási helynek.

A felperesek tranzitónában történő elhelyezése a fent részletezett tények miatt *de facto* fogvatartásnak minősül, fogvatartást pedig csak a jogszabályban meghatározott esetekben, indokolt döntéssel lehet elrendelni. A visszatérési irányelv 15. cikke alapján a felperesek őrizetét nem lehetett volna pusztán amiatt elrendelni, mert a harmadik országbeli állampolgár felperesek kiutasítás hatálya alatt állnak, és a megélhetésükhöz szükséges anyagi és lakhatási feltételekkel nem rendelkeznek.

A tranzitónai elhelyezés jogellenes, mert arra fogvatartást/őrizet elrendelő formális és indokolt döntés nélkül került sor. A vonatkozó jogszabályok értelmében a fogvatartást/idegenrendészeti őrizet formális és indokolt határozattal kellett volna elrendelni, melynek elmaradása önmagában a Charta 6. cikk, az EJEE 5. cikk által garantált személyes szabadsághoz való jog megsértését valósítja meg.

A felperesek arra vonatkozó döntés és bírói kontroll nélkül vannak fogvatartva. A felperesek tranzitónában történő elhelyezésükről, azaz *de facto* fogvatartásukról nem született a vonatkozó jogszabályok alapján írásbeli, indokolt határozat. A kijelölt tartózkodási hely elrendeléséről rendelkező, jelen keresettel érintett döntés őrizetbe vételre vonatkozó kifejezett rendelkező rész és jogszabályi hivatkozások megjelölése nélkül nyilvánvalóan nem tekinthető az őrizetbe vétel elrendelése alapjául szolgáló, a vonatkozó jogszabályoknak megfelelő döntésnek. Indokolt döntés hiányában pedig a felperesek fogvatartása nem tekinthető „jogszerűnek”.

A *de facto* fogvatartás jogellenes, mivel az azt elrendelő/eredményező hatósági döntés nem tartalmazza az őrizet lejártának határidejét sem, valamint nem biztosít kötelező és automatikus jogorvoslati lehetőséget sem arra, hogy bíróság felülvizsgálja az őrizetbe vétel indokoltságának jogszerűségét.

A tranzitónában történő elhelyezés sérti a felperesek hatékony jogorvoslathoz való jogát tekintettel

arra, hogy a felperesek *de facto* fogvatartásuk elrendeléséről az őrizetre vonatkozó jogszabályok alapján nem kaptak formális döntést, a személyes szabadságuktól való megfosztás jogszerűségét sem tudták/tudják vitatni semmilyen jogorvoslati úton és nem tudják kérni a bíróságtól a szabadlábra helyezésüket. A magyar jogszabályok alapján a felperesek tranzitzoneában történő elhelyezésének nincs időbeli korlátja, a fogvatartás időbeli korlátjának hiánya önmagában is aránytalan jogkorlátozást eredményez.

A felperesek *de facto* fogvatartása jogellenes, mert az egyértelmű jogszabályi rendelkezések ellenére a fogvatartás alkalmazására anélkül került sor, hogy a hatóság azt megelőzően vizsgálta és mérlegelte volna, hogy az őrizet az őrizet alternatíváinak kizártsága miatt végső eszköz-e, valamint az szükséges és arányos jogkorlátozás-e a felperesek esetében.

A fogvatartás törvényes alap megléte (tehát pl. a szökés veszélyének igazoltsága) esetén is csak akkor jogszerű, ha arra az érintett személy végső intézkedésként, az érintett személy egyéni körülményeinek mérlegelése alapján, a szükségesség és arányosság követelményének vizsgálatát követően azok indokoltsága esetén kerül sor akkor, ha más, kevésbé korlátozó intézkedések nem vezetnének eredményre.

Az EJEB ítélkezési gyakorlata értelmében az őrizet csak akkor minősül jogszerűnek, ha azt csak végső esetben alkalmazzák, ha a megfelelő mérlegelés alapján más, kevésbé súlyos intézkedések elégtelennek bizonyultak az eredetileg mások érdekei vagy a közérdek védelmének biztosítása céljából alkalmazandó őrizettel szemben. Nem elegendő, hogy a fogvatartás megfeleljen a jogszabályi rendelkezéseknek, hanem az is kell, hogy az adott egyéni körülményekre tekintettel szükségesnek bizonyuljon. Mérlegelni kell, hogy melyik érdek az erősebb, a törvényben előírt kötelezettség teljesítéséhez fűződő közérdek vagy az adott illető személyi szabadsághoz fűződő (magán)érdeke. Az őrizet alternatíváira vonatkozó mérlegelés elmaradása önmagában az EJEE 5. cikk (1) bekezdése szerinti jogsérelmet eredményezhet. Ezt állapította meg az EJEB több – többek között Magyarországot a menekültügyi, idegenrendészeti őrizettel kapcsolatos ügyekben elmarasztaló – ítéletében is, kifejtve, hogy a fogvatartásra vonatkozó nemzeti jogszabályokban foglalt „szükségességi teszt egyéniesített elvégzésnek” elmaradása az 5. cikk alapján elrendelt őrizet jogellenességét eredményezik.¹

Az idegenrendészeti hatóság a Harmtv. 54. § (4) bekezdése alapján (és a Harmtv. 58-59. §-ainak alkalmazásával) maximum 72 óra időtartamban jogosult őrizetet alkalmazni az idegenrendészeti eljárásban, ezt meghaladó időtartamban az őrizet fenntartására csak az illetékes járásbíróság döntése alapján van joga. A felperesek ügyében az idegenrendészeti hatóság által alkalmazható *de facto* fogvatartás 72 órás maximum időtartama a menekültügyben eljáró bíróság ítéletének 2019. május 14-i kihirdetését követően, 2019. május 17-én lejárt és nem került sor annak bírósági felhatalmazással történő meghosszabbítására.

A bíróságnak kétségei vannak afelől, hogy a jelen ügyben az EJEB Nagykamarájának Ilias és Ahmed ítéleti megállapításai alkalmazhatóak.

A bíróság álláspontja szerint a Charta 47. cikke szerinti hatékony jogorvoslat elve alapján a tagállami bíróság ideiglenes intézkedésként kötelezheti a hatóságot arra, hogy a közigazgatási per befejezéséig a harmadik országbeli állampolgár részére őrizetnek nem minősülő, tranzitzoneán kívüli tartózkodási helyet jelöljön ki abban az esetben, ha nyilvánvaló, hogy jogellenes fogvatartásról van szó. A tagállami jogszabályok ebben az esetben nem teszik lehetővé az ideiglenes intézkedés alkalmazását, az Európai Unió Bíróságának gyakorlata (1990. június 19-i Factortame ügy, C-213/89) azonban azt

¹ EJEB Rusu kontra Ausztria ügy, 34082/02 sz., 2008. október 2., § 54, 59-60; O.M. kontra Magyarország ügy, 9912/15 sz., 2016. július 5., § 43; Nabil és társai kontra Magyarország ügy, 62116/12 sz., 2015. szeptember 22., §§ 40-41

megengedi. A Harmtv. 62. § (3) bekezdése alapján kötelező tartózkodási helyként kijelölhető őrizetnek nem minősülő közösségi szállás vagy befogadó állomás.

Hatékony jogorvoslat a kiutasítási célországot módosító döntés vonatkozásában

A felperesek nem tartoznak a visszatérési irányelv 2. cikk (2) bekezdése alá, mivel az ott megjelölt feltételek nem állnak fenn.

Az idegenrendészeti hatóság azon döntése, amellyel a kiutasítási határozatban szereplő célországot módosította, tartalmát és hatását tekintve egy, a korábbi menekültügyi eljárásban hozott kiutasító határozattól eltérő új kiutasítási határozat. Ez a döntés elnevezésétől függetlenül, tartalmában és hatásában a visszatérési irányelv szerint meghatározott kiutasítás és a kiutasító határozat definíciója alá tartozik, ugyanis tartalmazza a nyilatkozatot a tartózkodás jogellenességéről és a visszatérési kötelezettség előírását. A kiutasítási határozatot módosító döntés is kiutasítási határozatnak minősül a visszatérési irányelv 3. cikk 4. pontja és 12. cikk (1) bekezdése alapján.

Az EJEE 6. és 13. cikkével és a Charta 47. cikkével összhangban a fellebbezést elbíráló szervnek lényegileg egy független és pártatlan fórumnak kell lennie. A 13. cikk (1) bekezdésére nagy hatást gyakorolt az Európa Tanács 5.1. sz. iránymutatása, és azt az EJEB vonatkozó ítélezési gyakorlatával összhangban kell értelmezni. Ezen ítélezési gyakorlat értelmében a felülvizsgálatot végző szerv közigazgatási szerv is lehet, amennyiben a tagjai pártatlanok és rendelkeznek a függetlenség biztosítékaival, és amennyiben a nemzeti rendelkezések lehetővé teszik a határozat igazságügyi hatóság általi felülvizsgálatát a Charta hatékony jogorvoslatához való jogról szóló 47. cikkében meghatározott normáknak megfelelően.

Az Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság a rendészetért felelős miniszter irányítása alá tartozó központi költségvetési szerv, mely központi szervre és igazgatóságokra tagozódik. Az Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság a végrehajtó hatalom része, ezért az ítélezési gyakorlat értelmében nem minősül pártatlannak és függetlennek.

A Harmtv. 65. §-ának (9) bekezdése alapján az ügyészség csak a kitoloncolás végrehajtását felügyeli, amely nem jelenti azt, hogy az ügyészség az idegenrendészeti hatóság döntését felülvizsgálhatná. Az ügyészségről szóló 2011. évi CLXIII. törvény 29. §-a értelmében az ügyész ellenőrzi a közigazgatási hatóságok, valamint a bíróságon kívüli más jogalkalmazó szervek által hozott egyedi, bíróság által felül nem bírált jogerős vagy végrehajtható döntések, valamint hatósági intézkedések törvényességét. Az ügyész a közigazgatási hatósági döntés érdemére kiható törvénysértés esetén az idegenrendészeti hatóságnál felhívással élhet a törvénysértés megszüntetése érdekében, és a felhívás eredménytelensége esetén az ügyész az alapügyben hozott jogerős döntést megtámadhatja a bíróság előtt, azonban arra nem jogosult, hogy az idegenrendészeti hatóság döntését felülvizsgálja.


Az elsőfokú idegenrendészeti hatóság célországot módosító határozatával szembeni végrehajtási kifogás nem bizonyul hatékony jogorvoslati eszköznek, figyelemmel arra is, hogy a bíróság a magyar tagállami szabályozás szerint a végrehajtási kifogás során született hatósági döntést nem vizsgálhatja felül. A hatékony jogorvoslat a jelen esetben csak úgy biztosítható, ha a bíróság a kiutasítási célországot módosító döntést felülvizsgálhatja.

A bíróság feltétlenül szükségesnek tartja, hogy e kérdésre is hasznos választ kapjon még abban az esetben is, ha az állapítható meg, hogy a felperesek az eljárási irányelv hatálya tartoznak a 2. kérdés alapján a menekültügyi eljárás folytatása miatt. Ha az EUB e kérdésre nem válaszol, akkor a bíróság a hatékony jogorvoslat elvére nem kap választ, ami azt eredményezheti, hogy akkor is hatályban marad a kiutasítási célországot módosító döntés, ha végül megállapítható, hogy a menekültügyi eljárás folytatása miatt a felperesek nem is állhatnak a visszatérési irányelv hatálya alatt.

A fentiek alapján a bíróság úgy ítélte meg, hogy az ügy eldöntése érdekében szükséges az előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezése a fenti kérdések megválaszolása érdekében, erre figyelemmel a peres eljárást felfüggesztette és az előzetes döntéshozatali eljárást kezdeményezte a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (Kp.) 32. §-a alapján alkalmazandó a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény (Pp.) 126. § (1) bekezdés a) pontja alapján.

A végzés ellen a Pp. 128. § (5) bekezdése alapján nincs helye külön fellebbezésnek.

Szeged, 2019. december 18.


Dr. Szabó László
bíró

