

A MAGYAR TRANZITZÓNA AZ EURÓPAI EMBERI JOGI BÍRÓSÁG ÉS AZ EURÓPAI UNIÓ BÍRÓSÁGA ELŐTT

1. Bevezetés

2015-ben rekord számú, 1.392.155 nemzetközi védelem iránti kérelmet nyújtottak be az EU+ országaiban, a legtöbb menedékkérő Szíria, a nyugat-balkáni országok és Afganisztán állampolgárai voltak.¹ A legfontosabb EU+ országok, amelyek a legtöbb nemzetközi védelem iránti kérelmet fogadták, Németország (az összes kérelmező 34%-át fogadta), Magyarország, Svédország, Ausztria és Olaszország. Noha Németországban volt a legtöbb menedékjog iránti kérelem 2015-ben (476.510), a népesség arányában Magyarországon volt a legmagasabb a kérelmezők száma (177.135), négyszer több, mint 2014-ben. A magyarországi növekedés 2015. év elején a koszovói állampolgárok nagy beáramlásának volt köszönhető, amely 2014 utolsó hónapjaiban indult, míg 2015 nyár elejétől kezdve a növekedést leginkább a szíriai, afgán és pakisztáni kérelmezők esetében tapasztalhattuk. Még ha a menedékkérők csak tranzitországgként használnák is Magyarországot, mindez a magyar hatóságokra rendkívüli nyomást helyezett további szállások biztosítását és fokozott emberi erőforrásokat igényelve. A kapacitásbővítés és a regisztráció érdekében tett fokozott erőfeszítések ellenére szinte az összes magyarországi kérelmet később hallgatólagosan visszavonták, mivel az EU nyugati részébe távoztak.

A nemzetközi védelem iránti kérelmezők példa nélküli beáramlása miatt a Bizottság 2015. május 13-án az Európai Migrációs Stratégiában azonnali intézkedéseket javasolt, mint például az önkéntes, majd a kötelező relokációs határozat², valamint hosszú távú reformokat irányzott elő.³ Míg az EU kezdetben a menedékkérők szétosztására fókuszált, amely az Európai Számvevőszék jelentése⁴ szerint sem érte el a kitűzött célt, és amint a számok mutatják, tovább fokozta a beáramlást, addig a külső határokon hiányoztak a hatékony fellépést elősegítő lépések. E tekintetben jelentett növmot a magyar–szerb határon felállított határzár, illetve a két tranzitzóna, valamint 2016. március 18-án az EU és a Törökország között aláírt nyilatkozat.⁵ Mindkét kezdeményezést számos kritika érte, sőt mindkettő került az Európai Unió Bírósága elé is.⁶

¹ EASO 2015. éves jelentés az EU menekültügyi helyzetéről. Forrás: https://www.easo.europa.eu/sites/default/files/public/EN_%20Annual%20Report%202015_1.pdf (Letöltés ideje: 2020. 07. 31.)

² 2015. szeptember 14-i (EU) 2015/1523 tanácsi határozat és 2015. szeptember 22-i (EU) 2015/1601 tanácsi határozat.

³ Ld. Töttös Ágnes: How to interpret the European migration crisis response with the help of science, In: Hautzinger Zoltán: Dynamics and Social Impact of Migration, Budapest, Dialóg Campus Kiadó, 2019, 69-81. o.

⁴ Európai Számvevőszék különjelentése 24/2019: Migránsok menedékjoga, áthelyezése és kiutasítása: ideje többet tenni, hogy az eredmények kevésbé maradjanak el a kitűzött céloktól.

⁵ Forrás: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/03/18/eu-turkey-statement/> (Letöltés ideje: 2020. 07. 31.)

⁶ Az EU–Törökország nyilatkozat kapcsán T-193/16. sz. megsemmisítés iránti kereset ügyében a Törvényszék leszögezte, hogy az EUMSZ 263. cikk alapján előterjesztett kereset keretében nem rendelkezik hatáskörrel arra, hogy a tagállamok által megkötött nemzetközi megállapodás jogszerűségéről döntsön.

Jelen tanulmány – azon túl, hogy a tranzitzona létrejöttét és a vonatkozó jogi rendelkezések későbbi módosítását bemutatja – egyrészt ismerteti, hogy a magyar-szerb határon felállított tranzitzonák jogi természete tárgyában milyen bírósági döntések születtek az Emberi Jogok Európai Bírósága (EJEB), valamint az Európai Unió Bírósága (EUB) részéről, másrészt rámutat a két bírósági döntés merőben eltérő következtetéseire, és az ehhez vezető értékelési szempontok különbségeire.

2. A tranzitzona létrejötte és fejlődése

2015. szeptember 15-én tömeges bevándorlás okozta válsághelyzetet hirdetett a kormány Bács-Kiskun és Csongrád megyében,⁷ melyet három hónap múlva további megyékre is kiterjesztett. Az ideiglenes biztonsági határzár kialakítása, a jogszabályváltozások, illetve a határ őrzetének megerősítése az illegális migráció minimalizálását kívánta elérni. Szintén 2015. szeptember 15-től a Szerbia felől érkező migránsok két tranzitzonában - Röszkén és Tompán - nyújthatták be menedékkérelmüket, itt regisztrálták személyes adatait, ujjlenyomatokat és arcképfelvételt készítettek róluk, melyet rögzítettek az uniós adatbázisba. A kérelmeket legkésőbb nyolc napon belül elbírálták a hatóságok, az érintettek hét napon belül pedig bírósági felülvizsgálatot kérhettek. Elutasító döntés esetén a harmadik országbeli személyt visszaküldték Szerbiába, ez azonban a magyar kormány szerint nem volt kitoloncolásnak tekinthető, mivel a kérelmező a tranzitzonában jogilag nem lépett magyar területre. Továbbá tranzitzonában elhelyezett személyek pedig a magyar jog szerint nem kerültek őrizetbe, mivel bármikor távozhattak Szerbia irányába. A kísérő nélkül érkező kiskorúak gyermek és ifjúsági szakintézménybe kerültek, a különleges ellátást igénylő személyeket - időseket, betegeket, kisgyermekes családokat - befogadó állomásokra szállították, ügyükben a korábban megszokott eljárásban döntöttek. Mindemellett az illegális határátlépés és az embercsempészet szankcióját is szigorították.⁸

Miután 2016. március 9-én Szlovénia, Horvátország és Szerbia szigorított az illegális bevándorlók beengedésének szabályain, a magyar kormány az egész ország területére érvényes válsághelyzetet hirdetett ki.⁹ Aki mégis megpróbálna az ún. asylum shopping érdekében a magyar tranzitzonában való kérelembenyújtás helyett Magyarország területén keresztül az EU nyugati felébe szökni, kezdetben a határjeltől számított 8 km-es sávon belül,¹⁰ majd a teljes ország területén történő feltartóztatásukat követően¹¹ a rendőrség a határzár másik oldalára kíséri a Magyarország területén jogellenesen tartózkodó külföldit. A 2017. március 28-án hatályba lépett módosítás továbbá elrendelte, hogy a Szerbia irányából érkező kérelmezőknek a tranzitzonában kellett megvárniuk menedékjog iránti kérelmük jogerős elbírálását, tehát a 28 napos tartózkodás maximális határideje a tranzitzonában már nem került alkalmazásra, és a 14 és 18 év közötti kísérő nélküli

⁷ Egyes törvények Magyarország államhatárának hatékonyabb védelmével és a tömeges bevándorlás kezelésével összefüggő módosításáról szóló 2015. évi CXLII. törvény.

⁸ Forrás: <https://www.kormany.hu/hu/a-kormanyiszovivo/hirek/tomeges-bevandorlas-okozta-valsaghelyzetet-hirdetett-a-kormany-ket-megyere> (Letöltés ideje: 2020. 07. 31.)

⁹ 41/2016. (III. 9.) Korm. rendelet.

¹⁰ A határon lefolytatott menekültügyi eljárás széles körben való alkalmazhatóságának megvalósításához szükséges törvények módosításáról szóló 2016. évi XCIV. törvény

¹¹ A határőrizeti területen lefolytatott eljárás szigorításával kapcsolatos egyes törvények módosításáról szóló 2017. évi XX. törvény

kiskorúak is a tranzitóriában kerültek elhelyezésre. Ezzel együtt mindkét tranzitória területét és kapacitását megnövelték.

2018-ban Magyarország további jelentős jogalkotási módosításokat hajtott végre az illegális bevándorlás elleni küzdelem érdekében. Mivel egyértelművé vált, hogy a menedékkérők többsége már több biztonságos országot átlép, mire megérkezik a magyar-szerb határra, Magyarország új alapot teremtett a menedékjog iránti kérelem elfogadhatatlannak nyilvánításához. A 2018. július 1-jén hatályba lépő 2018. évi VI. törvény által elfogadott módosítás az Alaptörvény hetedik módosításán alapult, amely a következő mondattal egészítette ki a XIV. cikk (4) bekezdését: „*Nem jogosult menedéjogra az a nem magyar állampolgár, aki Magyarország területére olyan országon keresztül érkezett, ahol üldöztetésnek vagy üldöztetés közvetlen veszélyének nem volt kitéve.*”

3. Az Emberi Jogok Európai Bíróságának döntése az Ilias és Ahmed ügyben

Az Ilias és Ahmed kontra Magyarország ügy¹² két olyan bangladesi állampolgárt érintett, akik Görögországon, Észak-Macedónián és Szerbián átutazva érték el Magyarországot, majd a röszkei tranzitóriában menedékjog iránti kérelmet nyújtottak be az új magyar menekültügyi rendszer bevezetésének napján, azaz 2015. szeptember 15-én, ahol azután 23 napig tartózkodtak. Magyarországról való távozásukat követően a két elutasított menedékkérő az EJEB-hez fordult, és az Emberi Jogok Európai Egyezményének (EJEE) 5. cikk (1) bekezdésére (szabadsághoz és biztonsághoz való jog) és az 5. cikk (4) bekezdésére (az őrizet jogszerűségéről való gyors bírósági döntéshez való jog) hivatkozva azt állította, hogy a tranzitóriában töltött 23 nap szabadságmegfosztással járt, amelynek nincs jogalapja, és amelyet megfelelő bírósági felülvizsgálat nem tudott orvosolni. Továbbá támaszkodva az EJEE 3. cikkére (embertelen vagy megalázó bánásmód tilalma) és a 13. cikkére (hatékony jogorvoslathoz való jog) azt állították, hogy az átmeneti övezetben elhúzódo elzárásukat nem megfelelő, sőt embertelen feltételek mellett hajtották végre. Az EJEE 3. cikkére támaszkodva továbbá arra is hivatkoztak, hogy Szerbiába történő kiutasításukkal - az esetük alapos és egyediesített értékelése nélkül - Szerbián és Észak-Macedónián keresztül Görögországba való esetleges láncviasszaküldésnek tették ki őket, ahol embertelen befogadási körülményeknek várnának rájuk. Azt állították továbbá, hogy a menedékjogi eljárás elégtelenségét súlyosbítják a hatóságok által elkövetett eljárási hibák, illetve az EJEE 3. cikkel összefüggésben a 13. cikk (hatékony jogorvoslathoz való jog) értelmében a kiutasításukkal kapcsolatos jogi kifogásuk vizsgálata során felmerülő hiányosságokat is kifogásolták panaszukban.

Az EJEB kamarai ítélete 2017. március 14-én született meg, ez megállapította, hogy a magyar hatóságok által alkalmazott eljárás Szerbia biztonságos harmadik országnak való tekintésekor nem volt megfelelő ahhoz, hogy meggyőződjenek arról, hogy ott a szükséges védelmet biztosítják számukra, és nem lesznek kitéve embertelen vagy megalázó bánásmódnak. Ezen túlmenően a kérelmezők a röszkei tranzitóriában több mint három hétig tartó elhelyezését tényleges szabadságelvonásként értékelte, ugyanakkor a tranzitóriában biztosított körülményeket nem minősítette embertelennek. 2017. szeptember 18-án az EJEB elfogadta a magyar kormány kérését, hogy az ügyet utalják a Nagytanácshoz, amely 2019. november 21-én hozott ítéletet az ügyben. Ez az ítéletét

¹² Ilias és Ahmed v. Hungary (GC), No. 47287/15, 2019. november 21.

megváltoztatta a magyar tranzitóna jogi természetére vonatkozó korábbi következtetést, és megállapította, hogy a két kérelmezőnek a röszkei tranzitónában 23 napra történő elhelyezése nem érte el a szabadság tényleges megfosztásának fokát; ennek eredményeként az EJEB 5.000 euróra csökkentette a nem vagyoni károkért fizetett személyenkénti korábbi 10.000 eurós összegű kártérítést.

A Nagykamara ítéletében kiemelte, hogy ez volt az első alkalom, amikor szárazföldi tranzitónával kellett foglalkoznia két olyan állam között, amelyek az Európa Tanács tagjai. A mozgásszabadság korlátozása és a szabadságtól való megfosztás közötti különbségtétel meghatározásakor a Nagykamara két ítélezési gyakorlatra mutatott rá összehasonlítási alapként a szárazföldi tranzitóna új jelenségének értékelése kapcsán: egyrészt a repülőtéri tranzitónákban történő elhelyezésre, másrészt az olaszországi és görögországi hotspotokban történő elszállásolásra. A megvizsgált esetjog alapján az EJEB a következő figyelembe veendő tényezőket határozta meg a részletes értékelés kiinduló pontjaként: (i) a kérelmezők egyéni helyzete és választásai; (ii) az adott ország alkalmazandó jogi rendszere és célja; (iii) a vonatkozó időtartam, különös tekintettel a kérelmezők céljainak és eljárási védelmének a figyelembevételére; és (iv) a kérelmezőkkel szemben bevezetett vagy alkalmazott tényleges korlátozások jellege és mértéke.

A fenti szempontok szerinti vizsgálat során az EJEB figyelembe vette, hogy a magyar hatóságok a menedékkérők tömeges beáramlása közepette kellett eljárniuk, amely során a tranzitóna várakozási területként szolgált a menedékjog iránti kérelmek feldolgozásakor, és hogy az ott elhelyezett személyek a túlzott várakozási idővel szembeni eljárásjogi garanciákkal rendelkeztek, ezért az EJEB úgy vélte, hogy e tekintetben nagy jelentőséggel bír, hogy a tranzitónában való tartózkodás hosszát az akkori magyar jog korlátozta. Ami a tényleges korlátozásokat illeti, amelyekkel a felperesek a tranzitónában szembesültek, arra a következtetésre jutott a bíróság, hogy mozgásuk szabadságát nagyon jelentős mértékben korlátozták, tekintettel a zóna kicsi területére, amelyet fokozottan őriztek, ám ez a korlátozás nem volt szükségtelen vagy a menedékjog iránti kérelmüktől független okokra alapozott. A bíróság azt a kérdést is megvizsgálta, hogy a kérelmezők Magyarországon kívül más ország felé is elhagyhatták-e a tranzitónát. E tekintetben a bíróság először megjegyezte, hogy hasonló helyzetben lévő más személyek visszatértek Szerbiába a tranzitónából, és közülük néhányan önként tették ezt.¹³ További jelentős befolyásoló körülmény volt, hogy a repülőtéri tranzitónában lévő emberekkel szemben a szárazföldi tranzitónában tartózkodóknak nem kell felszállniuk repülőgépre, így a tranzitóna Szerbia felé történő elhagyása nem függött mások közbenjárásától. Mivel így a kérelmezők számára gyakorlatilag lehetséges volt bejutni Szerbiába, egy olyan országba, amelyet a Genfi Menekültügyi Egyezmény kötelez, a kérelmezők azon lehetősége, hogy távozzanak, nemcsak elméleti, hanem valós is volt.¹⁴

¹³ Szerbia helyzetét illetően a Bíróság megkülönböztette az EJEE 3. és 5. cikke tekintetében. Szerbiát a 3. cikk vonatkozásában nem tekintette biztonságos harmadik országnak menekültügyi rendszerének hiányosságai és a további országokba történő visszaküldés kockázata miatt. Ezzel szemben az EJEE 5. cikket illetően a Bíróság megállapította, hogy Szerbiában nincs közvetlen veszélyben a kérelmezők élete vagy egészsége. A Nagytanács e tekintetben kifejtette, hogy a 3. cikk szigorú anyagi és eljárási kötelezettségeket ró a szerződő államokra, és ha ez az 5. cikk alkalmazhatóságának értelmezésére is vonatkozna, akkor a szabadságmegfosztás fogalma túllépne annak az Egyezményben foglalt értelmét.

¹⁴ A Bíróság hasonló különbséget talált a szigeteken hotspotokban tartózkodó és a szárazföldi tranzitónában lévő személyek helyzete között.

4. Az Európai Unió Bíróságának döntése

Magyarország menekültügyi szabályozása, így különösen a tranzitónában irányadó rendelkezések miatt már 2015 óta folyamatban van kötelezettségszegési eljárás,¹⁵ az ebben születő bírósági döntést azonban megelőzte egy magyar bíróság által két ügyben előterjesztett előzetes döntéshozatal iránti kérelem és az abban született döntés, amely a tranzitónában történő elhelyezést – a strasbourgi döntéssel szemben – őrizetnek minősítette.¹⁶ A két egyesített, előzetes döntéshozatali ügyben¹⁷ az EUB nagytanácsa sürgősségi eljárás keretében 2020. május 14-én hozott ítéletet¹⁸. Ebben az ügyben a Magyarországra Szerbián keresztül érkező afgán és iráni állampolgárok nyújtottak be menedékkjog iránti kérelmeket a röszkei tranzitónában. Ezeket a kérelmeket – a magyar jog szerint biztonságos harmadik országon való tranzitálás okán – mint elfogadhatatlanokat utasították el, és Szerbia irányába való kiutasítási határozatot hoztak. Szerbia azonban azon az alapon tagadta meg az érintetteknek a területére való visszafogadását, hogy álláspontja szerint nem teljesülnek az Unióval megkötött visszafogadási megállapodásban előírt feltételek, így a magyar hatóságok az eredeti kiutasítási határozatokban említett célországot az érintettek származási országára módosították. Az érintettek ekkor kifogást terjesztettek elő a módosító határozatokkal szemben, amely kifogást elutasítottak. Jóllehet a magyar jog nem tesz lehetővé bírósági jogorvoslatot ezekkel szemben, az érintettek a magyar bírósághoz fordultak a módosító határozatokkal szembeni kifogásukat elutasító határozatok megsemmisítése és a menekültügyi hatóság új menekültügyi eljárás lefolytatására kötelezése iránt. Emellett a röszkei tranzitónában való elhelyezésük és onnan való szabadításuk hiánya miatt mulasztási kereseteket is benyújtottak. E magyar bíróság előtt folyó eljárások során fordult a magyar bíró előzetes döntéshozatal iránti kérelemmel az EU Bíróságához a vonatkozó uniós jog értelmezését kérve.

Az EUB mind a nemzetközi védelmet kérelmezők, mind pedig a jogellenesen tartózkodó harmadik országbeli állampolgárok őrizetére vonatkozó szabályokra tekintettel vizsgálta az érintettek röszkei tranzitónában fennálló helyzetét.¹⁹ A bíróság e tekintetben mindenekelőtt megállapította, hogy az érintettek e tranzitónában való elhelyezését őrizetbe vételi intézkedésnek kell tekinteni. E következtetés levonásakor pontosította, hogy az „őrizet” fogalma – amely a menedékkérőkre és a jogellenesen tartózkodókra vonatkozó 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

¹⁵ Forrás: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_15_6228 (Letöltés ideje: 2020. 07. 31.)

¹⁶ Az előzetes döntéshozatali eljárás során a visszatérési irányelv, az eljárási irányelv és a befogadási irányelv értelmezésére vonatkozó számos kérdésben hozott határozatot az EUB a menedékkjog iránti kérelmet benyújtó és a jogellenesen tartózkodó harmadik országbeli állampolgárok kiutasítására vonatkozó magyar szabályozással kapcsolatban.

¹⁷ C-924/19. PPU. és C-925/19. PPU. sz. egyesített ügyek.

¹⁸ A Bíróság ítélete (nagytanács), 2020. május 14., ECLI:EU:C:2020:367.

¹⁹ A Bíróság másodsorban megállapította, hogy az eredeti kiutasítási határozatban említett célországot módosító határozat olyan lényeges pontra vonatkozik, hogy azt új kiutasítási határozatnak kell tekinteni. A Bíróság harmadsorban a magyar szabályozásban előírt és a menedékkjog iránti kérelmek elutasítását igazoló elfogadhatatlansági okot vizsgálta, és felidézett egy közelmúltbeli, szintén magyar ügyben született ítéletet (2020. március 19-i Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal ítélet (Tompá), C-564/18, EU:C:2020:218.), amely megállapította, hogy ez az ok ellentétes az eljárási irányelv 33. cikkével.

szabadságelvönáshoz hasonlóak, többek között azért, mert az érdekeltek jogszerűen semmilyen irányban nem hagyhatják el önkéntesen ezt a zónát: nem hagyhatják el azt Szerbia irányába, mivel ezt a kísérletet egyrészt a szerb hatóságok jogellenesnek tekintnék, másrészt pedig ezzel felmerülne annak a kockázata, hogy elveszítik minden lehetőségét annak, hogy Magyarországon menekült jogállást szerezzenek.

A bíróság az őrizet fenntartásával, konkrétabban pedig az annak időtartamával kapcsolatos követelményeket is pontosította. Ami a nemzetközi védelmet kérelmezőknek a valamely tranzitória meghatározott részén fogatósított őrizetét illeti, az eljárási irányelv²⁰ 43. cikkét is figyelembe kell venni. E rendelkezésből következik, hogy a tagállamok előírhatják, hogy a nemzetközi védelmet kérelmezők a határaikon vagy valamely tranzitóriájukban 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 az ország területére való belépéshez való jogot, kérelmét pedig az általános eljárási szabályok szerint kell elbírálnia. Ennélfogva a tagállamok az eljárási irányelv 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.

5. Következtetések

A luxembourgi EU Bíróság és a strasbourgi EJEB által hozott döntések merőben ellentétes voltát lehet a két jogeset idején hatályban lévő magyar jog eltérésének, a két alapügy által érintett személyek jogi helyzetében meglévő eltéréseknek (az EUB előtt már kiutasítás végrehajtása eljárási szakban került az ügy), de akár a két bíróság kiindulási pontjának, azaz a vonatkozó nemzetközi és uniós jog közötti különbségnek tulajdonítani. Ez azonban túlságosan leegyszerűsítene az összehasonlító elemzést, és nem adna részletes magyarázatot arra a tényre, hogy miért mondta Strasbourg a tranzitória körülményeire, hogy azok nem minősülnek sem embertelennek, sem őrizetnek, míg Luxembourg úgy döntött, mind a menekültügyi, mind a kiutasítási eljárás során őrizetnek minősíti a tranzitóriában történő elhelyezést.

A két bíróság szemléletében rejlő különbséget jól tükrözi az EUB azon döntése, hogy a menekültügyi és kiutasítási eljárás kapcsán az előterjesztő magyar bíróság kérdéseit összevontan vizsgálta, a feltett kérdéseket pedig leegyszerűsítette. Mindez merőben ellentétes az EJEB azon szemléletével, amely szerint a négy fő értékelendő tényező között találjuk például az alkalmazandó jogi rendszert, illetve a tartózkodás időtartamát, amely tekintetben különbség mutatkozik a menekültügyi eljárás és a kiutasítás végrehajtása között.

A két bíróság nemcsak eltérő kritériumrendszert alkalmazott, de a vonatkozó körülmények értékelésekor is eltérő következtetésekre jutott. A legszembetűnőbb különbségek a kérelmezők választásainak elismerése, a tranzitóriában fennálló feltételek értékelése és a tranzitória Szerbia felé történő elhagyásának kérdése kapcsán figyelhetők meg. A kérelmezők egyéni helyzetét és választásait illetően az EJEB megjegyezte, hogy a kérelmezők saját kezdeményezésükre léptek be a tranzitóriába menedékkérelem benyújtása

²⁰ Az Európai Parlament és a Tanács 2013/32/EU irányelve (2013. június 26.) a nemzetközi védelem megadására és visszavonására vonatkozó közös eljárásokról HL L 180., 2013.6.29., 60-95. o.

céljából, és Szerbiában tartózkodásuk nem jelentettek azonnali veszélyt az életükre vagy egészségükre. Noha ugyanez volt a helyzet az EUB előtti ügyek kérelmezői esetében is, ezt a szempontot teljes mértékben mellőzte az uniós jog szerinti értékelés. Ami a tranzitóriában fennálló körülményeket illeti, az EUB szintén szigorúbb szűrőt alkalmazott annak ellenére, hogy a két tranzitória területét még 2017-ben kibővítették. Végül a tranzitóriában való tartózkodás szabadságmegfosztást jelentett az EUB szerint azért is, mert az érintett személyek semmilyen irányban nem hagyhatták el jogszerűen a tranzitóriát, az EJEB viszont a gyakorlati szempontokra fókuszálva azt tartotta szem előtt, hogy hasonló helyzetben lévő más személyek visszatértek Szerbiába a tranzitóriából, tehát annak valós lehetősége van, ezzel is kiemelve a szárazföldi tranzitória sajátosságát.

Az EUB és az EJEB döntésének különbsége annak fényében is meglepő, hogy az EJEE 5. cikke megfelel az EU Alapjogi Chartája 6. cikkének, és hogy a Charta 52. cikkének (3) bekezdése megköveteli, hogy a Chartában kimondott olyan jogokat, amelyek megfelelnek az EJEE-ben biztosított jogoknak, úgy értelmezzék, hogy e jogok tartalma és terjedelme megegyezzen az EJEE által biztosított jogok tartalmával és terjedelmével. Az uniós előzetes döntéshozatali eljárás során Priit Pikamäe főtanácsnok indítványában azonban kifejezetten hangsúlyozta, hogy az EU Bírósága „hatáskörrel rendelkezik arra, hogy a Charta rendelkezéseit önállóan értelmezze, mivel kizárólag ez utóbbiak alkalmazandók az uniós jog területén. A Bíróság tehát mellőzheti az Emberi Jogok Európai Bíróságának ítélkezési gyakorlatát, és lefolytathatja az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések vizsgálatát a Chartára tekintettel, feltéve hogy úgy értelmezi a Chartában szereplő azon jogokat, amelyeknek a tartalma hasonló az EJEE-ben szereplő jogokéhoz, hogy ezen értelmezés az EJEE által biztosítottnál magasabb szintű védelmet eredményez.”²¹

A magyar idegenrendészeti hatóság mindenesetre az uniós előzetes döntéshozatali eljárásban hozott döntésnek megfelelően Magyarország területén menekültügyi befogadó állomásokon helyezte el a tranzitóriában tartózkodó személyeket. A magyar kormány továbbá úgy döntött, hogy bezárja a tranzitóriákat, és – a koronavírus elleni védekezés jegyében – a menedékkérelmek benyújtásának feltételéül határozta meg, hogy a kérelmező külképviseleten benyújtott szándéknyilatkozatát a magyar menekültügyi hatóság előzetesen jóváhagyja.²²

Még ha a magyar szabályozás több elemét, mint például a biztonságos tranzitországokon való áthaladáson alapuló elfogadhatatlansági okot, vagy a menekültügyi eljárás jogerős lezárásig az Unió területére való be nem léptetést az EU Bírósága az uniós joggal ellentétesnek is találta, a tranzitória létrehozása és az ott alkalmazott menekültügyi szabályok olyan reformirányokat testesítettek meg, amelyek azóta már az EU jövőbeni menekültügyi politikájának tárgyalásakor is középpontba kerültek. A Juncker-Bizottság által 2016-ban előterjesztett menekültügyi reformcsomag tárgyalása során azonban patthelyzet alakult ki, mivel a Közös Európai Menekültügyi Rendszer hatékony működése,

²¹ Priit Pikamäe főtanácsnok indítványa a C-924/19. PPU. és C-925/19. PPU. sz. egyesített ügyekben, 2020. 04. 23., 149. bekezdés.

²² 233/2020. (V. 26.) Korm. rendelet az élet- és vagyonbiztonságot veszélyeztető tömeges megbetegedést okozó humánjárvány megelőzése, illetve következményeinek elhárítása, a magyar állampolgárok egészségének és életének megóvása érdekében elrendelt veszélyhelyzet során a menekültügyi eljárás szabályairól. A veszélyhelyzet megszűnésével összefüggő átmeneti szabályokról és a járványügyi készségről 2020. évi LVIII. törvény 267.-275. §-a 2020. december 31-ig fenntartja a menekültügyi eljárás ezen átmeneti szabályait.

a felelősségmegosztás és a szolidaritás elvének érvényesülése tekintetében a tagállamok egyes csoportjainak merőben eltérő az álláspontja.²³

A mediterrán tagállamok elsősorban a menedékkérők tagállamok közötti elosztására helyezik a hangsúlyt akár attól is eltekintve, hogy az adott személy jogosult-e nemzetközi védelemre, teszik mindezt úgy, hogy a jelenleg érkezők nagy többségének kérelme megalapozatlan, ők tehát visszaélnék az EU menekültügyi rendszerével az EU-ba jutás érdekében, miközben rendkívül alacsony a kiutasítási határozatok végrehajtásának aránya. Ezzel szemben Magyarország és a visegrádi államok, valamint Ausztria, Észtország, Lettország és Szlovénia elutasítja a kötelező relokációt, és ehelyett a hatékonyabban védett külső határokon és kötelező határon lefolytatott menekültügyi eljárásban látják a megoldást, ez ugyanis biztosítaná, hogy csak azok léphessenek az EU területére, akik valóban jogosultak nemzetközi védelemre.²⁴ Kérdés, hogy az Európai Bizottságnak az új Menekültügyi és Migrációs Paktumban és a hozzá tartozó jogalkotási javaslatokban 2020-ban megfogalmazandó reformirányai hogyan lesznek képesek feloldani a patthelyzetet, illetve olyan hatékony reformirányokat meghatározni, amelyek valóban válságállóvá teszik a Közös Európai Menekültügyi Rendszert, igazodnak a migrációs valóság jelentette gyakorlati igényekhez, és hatékony fellépést biztosítanak a visszaélésekkel szemben.

²³ Ld. Szacsúri János: A Közös Európai Menekültügyi Rendszer válsága: létezik-e közös uniós válasz a menekültügyi és migrációs válságra?, 2017. szeptember 13., Migrációkutató Intézet, Forrás: <https://www.migraciokutato.hu/2017/09/13/a-kozos-europai-menekultugyi-rendszer-valsaga-letezik-e-kozos-unios-valasz-a-menekultugyi-es-migracios-valsagra/> (Letöltés ideje: 2020. 07. 31.)

²⁴ Forrás: <https://www.politico.eu/article/eu-countries-still-fighting-over-mandatory-relocation-of-migrants/> (Letöltés ideje: 2020. 07. 31.)