



Határozatok Tára

MICHAL BOBEK
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA
Az ismertetés napja: 2019. december 5.¹

C-564/18. sz. ügy

**LH
kontra
Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal**

(a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság [Magyarország] által benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem)

„Előzetes döntéshozatal – Közös menekültügyi és kiegészítő védelem nyújtására vonatkozó politika – A nemzetközi védelem megadására vonatkozó közös eljárások – 2013/32/EU irányelv – 33. cikk – Elfogadhatatlansági okok – Kimerítő jelleg – A 46. cikk (3) bekezdése – Az Európai Unió Alapjogi Chartájának 47. cikke – A hatékony jogorvoslathoz való jog – A bíróság határozathozatalára vonatkozó 8 napos határidő”

I. Bevezetés

1. A 2013/32/EU irányelv² öt olyan helyzetet határoz meg, amelyben a nemzetközi védelem iránti kérelem elfogadhatatlannak minősíthető. E helyzetek közül kettő releváns a jelen ügyben: ha az érintett kérelmező tekintetében egy harmadik ország „az első menedék országának”, vagy „biztonságos harmadik országnak” tekinthető.

2. Elfogadhat-e egy tagállam olyan szabályt, amely lehetővé teszi a hatóságai számára, hogy elfogadhatatlannak nyilvánítsák az e tagállamba egy „biztonságos tranzitországnak” tekintett harmadik országon áthaladva érkező kérelmezők által előterjesztett kérelmeket, így módon valójában újabb kategóriát hozzáadva a 2013/32 irányelv 33. cikkében foglalt listához?

3. Ezenfelül a kérelmek elfogadhatatlanságát megállapító közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatára vonatkozóan előírható-e 8 napos határidő?

¹ Eredeti nyelv: angol.

² A nemzetközi védelem megadására és visszavonására vonatkozó közös eljárásokról szóló, 2013. június 26-i európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 2013. L 180., 60. o.; helyesbítés: HL 2016. L 198., 50. o.).

II. Jogi háttér

A. Az uniós jog

4. A 2013/32 irányelv (43) preambulumbekzdése szerint „[a] tagállamok minden kérelmet érdemben vizsgálják meg, azaz értékelik, hogy a szóban forgó kérelmező a 2011/95/EU irányelvvel összhangban jogosult-e nemzetközi védelemre, kivéve, ha ezen irányelv másként rendelkezik, különösen, ha észszerűen feltételezhető, hogy egy másik ország elvégzi a vizsgálatot, vagy megfelelő védelmet nyújt. A tagállamok különösen akkor nem kötelesek elvégezni a nemzetközi védelem iránti kérelem érdemi értékelését, amennyiben az első menedékjogot nyújtó ország a kérelmezőnek menekült jogállást, vagy egyéb megfelelő védelmet biztosított, és a kérelmezőt ez az ország visszafogadja”.

5. A 2013/32 irányelv (44) preambulumbekzdése szerint „[a] tagállamok nem kötelezhetőek a nemzetközi védelem iránti kérelem érdemi elbírálására, ha a kérelmezőről – a nemzeti jog által meghatározottak szerint egy harmadik országhoz fűződő elégséges kapcsolata alapján – észszerűen feltételezhető, hogy abban a harmadik országban védelmet kérhet, továbbá megalapozottan vélhető, hogy a szóban forgó ország be- vagy visszafogadja a kérelmezőt. A tagállamok ez alapján kizárólag akkor járhatnak el, ha ez a kérelmező az érintett harmadik országban biztonságban lenne. A kérelmezők másodlagos mozgásának elkerülése érdekében a tagállamoknak közös elveket kell kidolgozniuk a harmadik országok biztonságosnak tekintésére vagy nyilvánítására vonatkozóan”.

6. A 2013/32 irányelv 33. cikke az „elfogadhatatlan kérelmekre” vonatkozik. E cikk szövege a következő:

„(1) Azokon az eseteken túlmenően, amikor nem kerül sor egy kérelemnek a 604/2013/EU rendelettel összhangban történő megvizsgálására, a tagállamok akkor sem kötelesek megvizsgálni, hogy a kérelmező a 2011/95/EU irányelv értelmében nemzetközi védelemre jogosultnak minősülhet-e, ha egy kérelem e cikk értelmében elfogadhatatlannak minősül.

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

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

7. A 2013/32 irányelv 35. cikke az „első menedék országának elvére” vonatkozik. E cikk a következőképpen rendelkezik:

„Egy adott kérelmező esetében egy ország akkor tekinthető az első menedékjogot nyújtó országnak, ha:

- a) ez az ország a kérelmezőt menekültként ismerte el és a kérelmező még mindig igénybe veheti ezt a védelmet; vagy
- b) a kérelmező ebben az országban egyébként elegendő védelmet élvez, beleértve a visszaküldés tilalmának elvét is,

feltéve hogy ez az ország őt visszafogadja.

Az első menedék országa elvének egy adott kérelmező különleges körülményei tekintetében való alkalmazása során a tagállamok figyelembe vehetik a 38. cikk (1) bekezdésében foglaltakat. A kérelmezőnek lehetőséget kell biztosítani arra, hogy megtámadja az első menedék országa elvének az ő különleges körülményei tekintetében való alkalmazását.”

8. A 38. cikk „a biztonságos harmadik ország elvére” vonatkozik. E cikk a következőképpen rendelkezik:

„(1) A tagállamok csak akkor alkalmazhatják a biztonságos harmadik ország elvét, ha az illetékes hatóságok meggyőződtek arról, hogy a nemzetközi védelmet kérelmező személy az érintett harmadik országban az alábbi elvekkel összhangban levő bánásmódban részesül:

- a) az életét és a szabadságát nem fenyegeti veszély faji, vallási, nemzetiségi vagy valamely társadalmi csoporthoz tartozás vagy politikai meggyőződés miatt;
- b) nem áll fenn a 2011/95/EU irányelvben meghatározott súlyos sérelem veszélye;
- c) a genfi egyezményrel összhangban tiszteletben tartják a visszaküldés tilalmának elvét;
- d) tiszteletben tartják a nemzetközi jog azon szabályát, miszerint a kérelmező olyan ország területére nem utasítható ki, ahol kínzásnak, kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmódnak lenne kitéve; illetve
- e) a menekültstátusz kérelmezésének lehetősége biztosított, és a menekültstátusz megadása esetén biztosított a genfi egyezményrel összhangban való védelem.

(2) A biztonságos harmadik ország elve a nemzeti jog rendelkezéseinek függvényében alkalmazható, amelyek magukban foglalják:

- a) a kérelmező és az érintett harmadik ország közötti kapcsolat fennállását előíró azon szabályokat [helyesen: azon kapcsolat fennállását előíró szabályokat], amelynek alapján észszerűnek tűnik, hogy a kérelmező ebbe az országba menjen;
- b) azokat a módszertani szabályokat, melyek segítségével az illetékes hatóságok meggyőződnek arról, hogy a biztonságos harmadik ország elve alkalmazható-e egy adott országra vagy egy adott menedékkérőre vonatkozóan. Az ilyen módszer magában foglalja az ország biztonságos voltának egy adott kérelmező vonatkozásában való eseti alapon történő megállapítását és/vagy az általában biztonságosnak minősített országok nemzeti szinten történő meghatározását;

- c) azokat a szabályokat, melyek a nemzetközi joggal összhangban megengedik annak egyedi elbírálását [helyesen: vizsgálatát], hogy az érintett harmadik ország biztonságos-e egy adott menedékkérő számára, és amelyeknek a kérelmező számára lehetővé kell tenniük legalább azt, hogy kifogásolja a biztonságos harmadik ország elvének alkalmazását azon az alapon, hogy a harmadik ország sajátos körülményeit tekintve [helyesen: a harmadik ország a kérelmező sajátos körülményeit tekintve] nem biztonságos. A kérelmező számára ugyancsak lehetővé teszik, hogy megtámadja a harmadik ország és közte lévő, az a) pont szerinti kapcsolat fennállását.

[...]”

9. A 46. cikk „a hatékony jogorvoslathoz való jogra” vonatkozik. E cikk szövege a következő:

„(1) A tagállamok biztosítják a kérelmezők részére a bíróság előtti hatékony jogorvoslathoz való jogot az alábbiakkal szemben:

- a) a nemzetközi védelem iránti kérelem ügyében hozott határozat tárgyában, beleértve, ha a határozat:

[...]

- ii. a 33. cikk (2) bekezdése alapján a kérelem elfogadhatatlanságát állapítja meg;

[...]

[...]

(3) Az (1) bekezdésnek való megfelelés érdekében a tagállamok biztosítják, hogy a hatékony jogorvoslat mind a tények, mind a jogi szempontok teljes körű és *ex nunc* megvizsgálását tartalmazza – ideértve adott esetben a nemzetközi védelem iránti igényeknek a 2011/95/EU irányelv szerinti vizsgálatát is –, legalább az elsőfokú bíróság előtti fellebbezési [helyesen: jogorvoslati] eljárásokban.

[...]

(10) A tagállamok határidőt állapíthatnak meg az (1) bekezdés szerinti bíróság számára az eljáró hatóság határozatának felülvizsgálatára.

[...]”

B. A nemzeti jog

10. A menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény (a továbbiakban: menedékjogról szóló törvény) 51. §-a (2) bekezdésének f) pontja szerint a kérelem elfogadhatatlan, 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”.

11. A menedékjogról szóló törvény 53. §-ának (4) bekezdése azt írja elő, hogy az elfogadhatatlannak nyilvánított kérelmek esetében a menekültügyi eljárás bírósági szakasza legfeljebb 8 nap.

III. A tényállás, a nemzeti eljárás és az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések

12. Az alapügy felperese, aki kurd nemzetiségű iraki állampolgár, 2018. július 19-én nemzetközi védelem iránti kérelmet terjesztett elő.

13. Az illetékes menekültügyi hatóság, a Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (Magyarország) megállapította a kérelem elfogadhatatlanságát, és a felperes esetében alkalmazhatatlannak nyilvánította a visszaküldés tilalmának elvét. A felperest az Európai Unió területéről a Szerb Köztársaság területére kiutasította, és a határozatot kitoloncolással rendelte végrehajtani. A felperessel szemben egyúttal 2 év beutazási és tartózkodási tilalmat rendelt el.

14. A felperes e határozattal szemben keresetet terjesztett a kérdést előterjesztő bíróság, a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (Magyarország) elé.

15. A felperes azzal érvel, hogy a Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal határozata jogellenes, és azt meg kell semmisíteni. Ezenfelül azzal érvel, hogy a menekült jogállás iránti kérelmét érdemben el kell bírálni, mivel a menedékjogról szóló törvény 51. §-a (2) bekezdésének f) pontja, amely szerint a Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal a kérelmét elfogadhatatlannak nyilvánította, sérti az uniós jogot. E rendelkezés ugyanis a „biztonságos tranzitország” fogalmán alapuló új elfogadhatatlansági okot képez, amelyet a 2013/32 irányelv 33. cikke nem ír elő.

16. A Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal lényegében azzal érvel, hogy a menedékjogról szóló törvény 51. §-a (2) bekezdésének f) pontját történelmi kontextusában kell értékelni: a jogalkotás olyan szabályokat kívánt meghatározni, amelyek többek között a kérelmezők jelentős számából adódó nehézségek megoldására szolgáltak.

17. Ezenfelül a kérdést előterjesztő bíróság kételyeket táplál azon 8 napos határidő megfeleléségével kapcsolatban, amelyen belül felül kell vizsgálnia a Bevándorlási és Menekültügyi Hivatalnak a felperes kérelmét elfogadhatatlannak nyilvánító határozatát.

18. E körülmények között a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság úgy határozott, hogy az eljárást felfüggeszti, és előzetes döntéshozatal céljából a következő kérdéseket terjeszti a Bíróság elé:

- „1) Értelmezhető-e a [2013/32 irányelv] 33. cikkének az elfogadhatatlan kérelmekre vonatkozó rendelkezései oly módon, hogy az[okk]al nem ellentétes az a tagállami szabályozás, amely szerint a menekültügyi eljárásban elfogadhatatlan az olyan kérelem, amely szerint a kérelmező olyan országon 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) Értelmezhető-e az Alapjogi Charta 47. cikke, illetve a [2013/32 irányelv] 31. cikke – figyelembe véve az Emberi Jogok Európai Egyezmény[ének] 6. és 13. cikk[é]ben foglaltakat is – oly módon, hogy megfelelő az a tagállami szabályozás, amely a menekültügyi eljárásokban az elfogadhatatlansági kérelmekre vonatkozóan, közigazgatási perben 8 napos kötelező eljárási határidőt ír elő a bírósági eljárásra?”

19. A kérdést előterjesztő bíróság azt kérte, hogy a Bíróság a jelen előzetes döntéshozatal iránti kérelmet az eljárási szabályzatának 107. cikkében előírt sürgősségi előzetes döntéshozatali eljárásban bírálja el. A Bíróság kijelölt tanácsa 2018. szeptember 19-i határozatában úgy döntött, hogy nem ad helyt e kérelemnek.

20. Írásbeli észrevételeket a felperes, a német kormány, a francia kormány, a magyar kormány, valamint az Európai Bizottság terjesztett elő. Az említettek a francia kormány kivételével részt vettek a 2019. szeptember 11-én tartott tárgyaláson is.

IV. Értékelés

21. A jelen indítvány első részében azt fogom javasolni, hogy a 2013/32 irányelv 33. cikkének (2) bekezdésében az (anyagi jogi) elfogadhatatlansági okok felsorolása kimerítő jellegű. Mivel a „biztonságos tranzitország” további oka nem vezethető le „az első menedék országa” vagy a „biztonságos harmadik ország” létező elveiből, hajlok arra a következtetésre, hogy a tagállamok számára valóban tilos az ilyen további elfogadhatatlansági okok bevezetése (A).

22. Ami a második kérdést illeti, a PG kontra Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal ügyben (C-406/18. sz. ügy, a továbbiakban: PG ügy) párhuzamosan előterjesztett indítványomhoz hasonlóan a jelen ügyben is azt fogom javasolni, hogy az előírt 8 napos határidő megfelelésége attól függ, hogy az lehetővé teszi-e a felperes eljárási jogainak biztosítását. Ezt a nemzeti bíróságnak kell értékelnie az ügy sajátos körülményei alapján, figyelembe véve a teljes és *ex nunc* vizsgálatra vonatkozó kötelezettségét, de azon általános körülmények és feltételek kontextusát is, amelyek között a bíróságnak el kell látnia az igazságszolgáltatási feladatait. Amennyiben a nemzeti bíróság arra a következtetésre jut, hogy e megfontolások alapján a szóban forgó határidő nem tartható be, e bíróságnak figyelmen kívül kell hagynia az alkalmazandó határidőt, és a vizsgálattal a határidőt lejártát követően a lehető legrövidebb időn belül végeznie kell (B).

A. Az első kérdés: elfogadhatatlansági okok

23. A menedékjogról szóló törvény 51. §-a (2) bekezdésének f) pontja szerint, amely 2018. július 1-jétől lépett hatályba, a kérelem elfogadhatatlannak minősül, ha a kérelmező Magyarországra olyan harmadik országon keresztül érkezett, ahol nincs kitéve üldözésnek vagy súlyos sérelem veszélyének, vagy ahol „megfelelő szintű védelem biztosított”³. A jelen indítványban erre a „biztonságos tranzitország” okaként hivatkozom, hasonlóan a kérdést előterjesztő bíróság, a felperes és az érdekelt felek által használt kifejezéshez.

24. A magyar kormány álláspontja szerint ez az ok összeegyeztethető a 2013/32 irányelv 33. cikke (2) bekezdésének c) pontjában és 38. cikkében említett, „biztonságos harmadik ország” elvével. Hangsúlyozza, hogy a tagállamok az irányelvek átültetése tekintetében mérlegelési jogkörrel rendelkeznek, és megjegyzi, hogy a nemzeti jogi szabályozás a korábbi verzióban szigorúan megfelelt a 2013/32 irányelv szövegének, de az nem bizonyult kielégítőnek, különösen a menekültügyi válság idején. A magyar kormány hozzáteszi továbbá, hogy a hatályos szabályozás a menekültügyi *forum shopping* elkerülésére irányul. E kormány álláspontja szerint a menekült jogállást kérelmezőnek e jogállást az első olyan országban kérelmeznie kell, amely biztonságos a számára, és amely nem szükségszerűen az az ország, amelyet a maga számára a legmegfelelőbbnek vél. A szóban forgó új ok azt tükrözi, hogy a menekült jogállást kérelmező nem dönthet úgy, hogy nem terjeszt elő nemzetközi védelem iránti kérelmet egy olyan harmadik országban, amelyen áthalad.

25. A többi érdekelt fél (és a kérdést előterjesztő bíróság) azzal érvel, hogy a „biztonságos tranzitország” vonatkozó elfogadhatatlansági okot a 2013/32 irányelv 33. cikkének (2) bekezdése nem írja elő. Álláspontjuk szerint az e cikkben foglalt felsorolás nyilvánvalóan kimerítő jellegű, és nem teszi lehetővé a tagállamok számára, hogy azt új kategóriákkal egészítsék ki.

26. Egyetértek. Előljáróban azonban pontosítani kell, hogy az „elfogadhatatlanságnak” a 2013/32 irányelv 33. cikkében szereplő fogalma, amely a jelen ügyben tárgyalásra kerül, az „eljárásjogi” elfogadhatatlanság ellentétéként talán a leginkább „anyagi jogiként” jellemezhető elfogadhatatlanságra vonatkozik.

³ Kiemelés tőlem.

27. A 2013/32 irányelv 33. cikkének (2) bekezdése azt írja elő, hogy a tagállamok bizonyos körülmények között a nemzetközi védelem iránti kérelmet (annak érdemi vizsgálata nélkül) elfogadhatatlannak minősíthetik. Az említett rendelkezés a)-e) pontjában felsorolt valamennyi eset olyan helyzetekre vonatkozik, amelyekben a kérelem érdemi értékelése (vagy új értékelése) nem szükséges.⁴ Az ilyen „anyagi jogi” elfogadhatatlanság ugyanakkor eltér az általános eljárásjogi elfogadhatatlansági problémáktól, amelyeket számos körülmény eredményezhet. Másként fogalmazva, az, hogy a 2013/32 irányelv harmonizálta az „anyagi jogi” elfogadhatatlanság okait, nem jelenti azt, hogy a tagállamok a továbbiakban nem tarthatnak hatályban vagy nem vezethetnek be az *eljárásjogi* elfogadhatóság (elfogadhatatlanság) különböző vonatkozásait érintő szabályokat, mint például az alkalmazandó keresetindítási határidőhöz, a keresetindítás feltételeihez, a cselekvőképességhez stb. kapcsolódó szabályokat.

28. Ami konkrétan az anyagi jogi elfogadhatatlanságra vonatkozó okokat illeti, valóban arra a következtetésre hajlok, hogy a 2013/32 irányelv 33. cikkének (2) bekezdése e tekintetben kimerítő jellegű felsorolást tartalmaz. Ez a következtetés nyilvánvalóan nem csupán e rendelkezés szövegéből („a tagállamok [...] csak akkor minősíthetik elfogadhatatlannak a nemzetközi védelem iránti kérelmet, ha [...]”), hanem az irányelv logikájából és rendszeréből is következik,⁵ amit nemrégiben a Bíróság is megerősített, bár némileg eltérő kontextusban.⁶

29. Így a továbbiakban azt a kérdést kell vizsgálni, hogy a „biztonságos tranzitországra” vonatkozó ok besorolható-e a 2013/32 irányelv 33. cikkének (2) bekezdésében már felsorolt elfogadhatatlansági okok valamelyikébe. Az öt előírt ok közül a jelen kontextusban csupán a következő kettő jöhet esetlegesen szóba: az „első menedék országa” vagy a „biztonságos harmadik ország”, amelyeket pontosabban a 2013/32 irányelv 35. cikke, illetve 38. cikke határoz meg.

30. A következőkben egymás után megvizsgálom e két okot.

1. Az első menedék országa

31. Az „első menedék országának” fogalmát a 2013/32 irányelv 35. cikke határozza meg. Az két helyzetre alkalmazandó.

32. Először is a 2013/32 irányelv 35. cikkének a) pontja értelmében az olyan országra vonatkozik, ahol a kérelmezőt menekültként ismerték el, és ahol a kérelmező még mindig igénybe veheti ezt a védelmet. Ez a helyzet, amelyben a menekült jogállást már megadták, és az még mindig a kérelmező rendelkezésére áll, nyilvánvalóan nem alkalmazható a biztonságos tranzitországra vonatkozó okra, és a rendelkezésre álló információk szerint a felperes helyzete tekintetében nem releváns.

33. Másodszor a 2013/32 irányelv 35. cikkének b) pontja értelmében az első menedék országának elve olyan országra vonatkozhat, amelyben az adott kérelmező „elegendő védelmet élvez, beleértve a visszaküldés tilalmának elvét is, feltéve, hogy ez az ország őt visszafogadja”.

34. A 2013/32 irányelv nem határozza meg, hogy az „elegendő védelem” mit jelent. A Bíróság Alheto ítélete azonban e tekintetben ad némi útmutatást. Ebben az ügyben az „elegendő védelemnek” a 2013/32 irányelv 35. cikkének b) pontja értelmében vett fogalmát a Bíróság egy olyan palesztin kérelmező helyzetére alkalmazta, akit az UNRWA-nál⁷ regisztráltak, és aki a Gázai övezetben található

⁴ Lásd a fenti 6. pontot.

⁵ A rendszer szintjén, amint azt a 2013/32 irányelv (43) preambulumbekkezdése megerősíti, „[a] tagállamok minden kérelmet érdemben vizsgálnak meg [...]”, ami arra utal, hogy azokat az eseteket, amelyekben e kötelezettség teljesítésétől el lehet tekinteni, kivételnek kell tekinteni, és azokat korlátozóan kell értelmezni.

⁶ 2019. március 19-i Ibrahim és társai ítélet (C-297/17, C-318/17, C-319/17 és C-438/17, EU:C:2019:219, 76. pont).

⁷ Az Egyesült Nemzetek Közel-keleti Palesztin Menekülteket Segélyező és Munkaközvetítő Hivatala.

szokásos tartózkodási helyéről a Jordán Hásimita Királyságba távozott. Az említett országban való rövid tartózkodást⁸ követően egy tagállamba utazott, és ott terjesztett elő nemzetközi védelem iránti kérelmet. Az UNRWA tevékenykedik Jordániában, és ott elismerik, az alapvető kérdés így az volt, hogy Jordánia tekinthető-e a kérelmező tekintetében az első menedék országának.

35. Ebben a sajátos összefüggésben a Bíróság megállapította, hogy úgy tekinthető, hogy a 2013/32 irányelv 35. cikkének b) pontja értelmében vett „elegendő védelemben” részesül az a személy, akinek az UNRWA tényleges védelmet vagy támogatást nyújt, amennyiben az adott ország „vállalja, hogy visszafogadja az érintett személyt azt követően, hogy az utóbbi azért hagyta el a területét, hogy az Unióban nemzetközi védelmet kérjen”, és az említett ország „elismeri az említett, az UNRWA által biztosított védelmet vagy támogatást, és elismeri a visszaküldés tilalmának elvét, lehetővé téve az érintett személy számára, hogy a területén biztonságban, méltó életfeltételek mellett tartózkodjon egészen addig, amíg azt a szokásos tartózkodási helye szerinti területen fennálló veszélyek szükségessé teszik”⁹.

36. Így a 2013/32 irányelv 35. cikkének a) pontjában említett helyzethez hasonlóan az ugyanezen rendelkezés b) pontja szerinti helyzet azon az előfeltevésen alapul, hogy az adott kérelmező *már* részesülhet bizonyos mértékű védelemben, amelyet még mindig a rendelkezésére lehet bocsátani.¹⁰

37. A 35. cikk b) pontja értelmében vett, a kérelmező számára már biztosított (és még mindig rendelkezésre álló) nemzetközi védelemnek ezt a némileg „retrospektív” dimenzióját megerősíti a teljes rendelkezés címe (az *első menedék* országa) és az erre vonatkozóan a 2013/32 irányelv (43) preambulumbekkezdésében adott magyarázat is.

38. E tényezők egyértelművé teszik, hogy az „első menedék országának” a 2013/32 irányelv 35. cikkének b) pontja szerinti elve a „biztonságos tranzitország” elvétől meglehetősen eltérő tartalommal rendelkezik.

39. Először is igaz, hogy a meglehetősen általános „elégséges védelem” kifejezés, amely a 2013/32 irányelv 35. cikkének b) pontja szerint az „első menedék országának” az egyik meghatározó eleme, szintén említésre kerül a szóban forgó nemzeti jogi rendelkezésben a „biztonságos tranzitország” meghatározásában. Mindemellett a menedékjogról szóló törvény 51. §-a (2) bekezdésének f) pontja nem követeli meg kifejezetten, hogy a visszaküldés tilalmának elvét a szóban forgó harmadik országban biztosítsák.

40. Másodszor, ami alapvetőbb jelentőségű, számomra nehezen érthető, hogy önmagában a valamely országon való áthaladás lehetősége hogyan ruházhatna a kérelmezőre olyan hatékony védelmet, amelyre ismételten hivatkozhat, amikor (vagy abban az esetben, ha) ezen országba visszafogadják. A nemzetközi védelem iránti kérelemnek az említett kérelmező által abban az országban történő jövőbeni előterjesztésére vonatkozó pusztán lehetőség nagymértékben eltér a már biztosított, és újból igénybe vehető védelemtől, amely az első menedék országa elvének szerves része.

41. A fentiekre tekintettel arra a következtetésre jutottam, hogy a „biztonságos tranzitország” elvét nem lehet a 2013/32 irányelv 33. cikke (2) bekezdésének b) pontja és 35. cikke értelmében vett „első menedék országának” elvébe tartozónak vagy azzal összhangban állónak tekinteni.

⁸ 23 nap. Lásd: Mengozzi főtanácsnok Alheto ügyre vonatkozó indítványa (C-585/16, EU:C:2018:327, 85. pont).

⁹ 2018. július 25-i Alheto ítélet (C-585/16, EU:C:2018:584, 143. pont).

¹⁰ Lásd továbbá: Mengozzi főtanácsnok Alheto ügyre vonatkozó indítványa (C-585/16, EU:C:2018:327, 84. pont).

2. Biztonságos harmadik ország

42. A „biztonságos harmadik ország” elvének a 2013/32 irányelv 33. cikke (2) bekezdésének c) pontja és 38. cikke szerinti alkalmazására a feltételek három olyan általános kategóriája vonatkozik, amelyek alapvetően *elvekként, szabályokként és garanciákként* írhatók le.

43. Először is, a 2013/32 irányelv 38. cikke (1) bekezdésének a)-e) pontja értelmében a tagállamnak meg kell győződnie arról, hogy bizonyos kifejezetten megnevezett *elveket* az adott kérelmezővel szemben tiszteletben tartanak. Ezen elvek a következők: a kérelmező életét és szabadságát nem fenyegeti veszély faji, vallási, nemzetiségi vagy valamely társadalmi csoporthoz tartozás vagy politikai meggyőződés miatt; nem áll fenn a 2011/95/EU irányelvben¹¹ meghatározott súlyos sérelem veszélye; a Genfi Egyezmény¹² összhangban a visszaküldés tilalma elvének tiszteletben tartása; tiszteletben tartják a nemzetközi jog azon szabályát, miszerint a kérelmező olyan ország területére nem utasítható ki, ahol kínzásnak, kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmódnak lenne kitéve; a menekült jogállás kérelmezésének lehetősége biztosított, és a menekült jogállás megadása esetén biztosított a Genfi Egyezményrel összhangban való védelem.

44. Másodszor, a tagállamoknak olyan *szabályokat* kell megállapítaniuk, amelyek előírják, hogy a 38. cikk (2) bekezdésének a) pontja értelmében *a kérelmező és az érintett harmadik ország között olyan kapcsolatnak kell fennállnia, amelynek alapján észszerűnek tűnik, hogy a kérelmező ebbe az országba menjen*. A 2013/32 irányelv 38. cikke (2) bekezdésének b) pontja értelmében e szabályoknak azokat a módszertani szabályokat is tartalmazniuk kell, melyek segítségével az illetékes hatóságok meggyőződnek arról, hogy a biztonságos harmadik ország elve alkalmazható-e egy adott országra vagy egy adott menedékkérőre vonatkozóan. Végezetül, a 38. cikk (2) bekezdésének c) pontja értelmében a nemzetközi joggal összhangban álló, olyan szabályokat kell bevezetni, amelyek lehetővé teszik annak egyedi elbírálását, hogy az érintett harmadik ország biztonságos-e egy adott menedékkérő számára.

45. Harmadszor, a *garanciákat* illetően a 38. cikk (2) bekezdésének c) pontja azt írja elő, hogy a bevezetett szabályoknak „legalább” lehetővé kell tenniük azt, hogy a kérelmező kifogásolja a biztonságos harmadik ország elvének alkalmazását azon az alapon, hogy a harmadik ország sajátos körülményeit tekintve nem biztonságos. A kérelmező számára ugyancsak lehetővé kell tenni, hogy vitassa a harmadik ország és közte lévő kapcsolat fennállását. Ezenfelül a 38. cikk (3) bekezdése értelmében, amennyiben valamely tagállam kizárólag a biztonságos harmadik ország elvén alapuló határozatot hoz, erről megfelelően tájékoztatnia kell a kérelmezőt, és az utóbbi számára ki kell állítania egy dokumentumot, amely a harmadik ország hatóságait az illető ország nyelvén tájékoztatja, hogy a menedékjog iránti kérelmet érdemben nem vizsgálták. Végezetül, a 38. cikk (4) bekezdése értelmében, amennyiben a harmadik ország a kérelmező számára nem engedélyezi a területére való belépést, a tagállamoknak a 2013/32 irányelv II. fejezetében szereplő alapvető elvekkel és garanciákkal összhangban biztosítaniuk kell számára az eljárás megindításának lehetőségét.

46. A tárgyalás során kitértek arra a kérdésre, hogy egy adott országon való áthaladás tekinthető-e a 38. cikk (2) bekezdésének a) pontja értelmében „a kérelmező és az érintett harmadik ország közötti kapcsolat[nak] [...], amelynek alapján észszerűnek tűnik, hogy a kérelmező ebbe az országba menjen”.

47. Álláspontom szerint az nem tekinthető ilyen kapcsolatnak.

¹¹ A harmadik országbeli állampolgárok és hontalan személyek nemzetközi védelemre jogosultként való elismerésére, az egységes menekült- vagy kiegészítő védelmet biztosító jogállásra, valamint a nyújtott védelem tartalmára vonatkozó szabályokról szóló, 2011. december 13-i európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 2011. L 337., 9. o.).

¹² A menekültek helyzetére vonatkozó, 1951. július 28-án Genfben aláírt egyezmény (United Nations Treaty Series [1954], 189. kötet, 137. o., 2545. sz.; kihirdette: az 1989. évi 15. tvr.), amely 1954. április 22-én lépett hatályba. Ezen egyezményt kiegészítette és módosította a menekültek helyzetére vonatkozó, 1967. január 31-i New York-i jegyzőkönyv (kihirdette: az 1989. évi 15. tvr.), amely 1967. október 4-én lépett hatályba (a továbbiakban: Genfi Egyezmény).

48. Elismerem, hogy a 2013/32 irányelv 38. cikke (2) bekezdése a) pontjának szövege nem sok útmutatást ad „a kérelmező és az érintett harmadik ország közötti kapcsolat [...], amelynek alapján észszerűnek tűnik, hogy a kérelmező ebbe az országba menjen” fordulat jelentését illetően. A (44) preambulumbekkezdés a nemzeti jog által meghatározandó definícióra utal.

49. A „kapcsolat” e fogalmának a közvetlen kontextusát vizsgálva azonban megjegyzem, hogy a 2013/32 irányelv 38. cikke (2) bekezdésének a) és b) pontja kötelezi a tagállamokat arra, hogy fogadjanak el ilyen kapcsolat fennállását előíró szabályokat, és határozzák meg a helyzetnek az adott kérelmező tekintetében való értékelésére vonatkozó módszert. Ha az országon való pusztán áthaladás elég lenne az ilyen kapcsolat megalapozásához, mi szükség lenne az elvek, a szabályok és a garanciák részletes követelményeire?

50. Ami a 38. cikk (2) bekezdése a) pontjának tágabb összefüggését illeti, megjegyzem, hogy a „biztonságos harmadik ország” fogalma (a „más tagállam” és az „első menedék országa” mellett) az egyike azon országok három kategóriájának, amelyekbe a kérelmezőt át lehet küldeni a nemzetközi védelem iránti kérelmének vizsgálata érdekében. Másként fogalmazva, e fogalmak lehetővé teszik a nemzetközi védelem iránti kérelmet kapó tagállami hatóságok számára, hogy a kérelmező nemzetközi védelem iránti igényének vizsgálatát érintő felelősséget más országra ruházzák át.

51. Először is, ez kivétel azon általános szabály alól, amelynek értelmében főszabály szerint valamennyi kérelmet meg kell vizsgálni.¹³ E kivételt, amint az összes többi, megszorítóan kell értelmezni.¹⁴

52. Másodszor, a három országkategória nem *bármely más* országra utal, hanem olyan országokra, amelyek sajátos garanciákat nyújtanak, amelyeknek a meglétét vélelmezik (a tagállamok tekintetében),¹⁵ vagy a meghatározott szabályok alapján ellenőrzik. A 2013/32 irányelv 38. cikkének (2) bekezdése által bevezetett, meglehetősen részletes eljárásjogi szabályozásra tekintettel az a véleményem, hogy abban az esetben, ha a jogalkotó a „biztonságos harmadik ország” elvének kulcsfontosságú tényezőjét képező kapcsolatot a pusztán áthaladásra való hivatkozással kívánta meghatározni, e szándékát egyértelműen kifejezte volna. Ismételten rámutatok arra, hogy ebben az esetben a jelenleg alkalmazandó részletes eljárásjogi szabályozás teljes mértékben felesleges lenne.

53. Harmadszor, a 38. cikk (2) bekezdése c) pontjának utolsó mondata előírja, hogy a kérelmező számára lehetővé kell tenni, hogy „megtámadja a harmadik ország és közte lévő [...] kapcsolat fennállását.” Ha e jog bármilyen tartalommal bír, a szóban forgó kapcsolatnak a pusztán áthaladásnál többet kell jelentenie, máskülönben annak megvitatása valószínűleg arra korlátozódna, hogy milyen áthaladás a meghatározó, annak gyalogosan, autóval, busszal vagy repülőn kell-e történnie, és például elég-e a releváns kapcsolat létrehozásához egy olyan húszperces megállás, amelynek során a potenciális kérelmező a szóban forgó ország tisztviselőihez fordulhatott volna.

54. A „biztonságos tranzitországra” vonatkozó, a menedékjogról szóló törvény 51. §-a (2) bekezdésének f) pontja értelmében vett elvnek létezik egy további aspektusa, nevezetesen a „megfelelő szintű védelem”.

55. Amint azt már említettem, az első menedék országának és a biztonságos harmadik országnak az elvétől eltérően a menedékjogról szóló törvény 51. §-a (2) bekezdésének f) pontja nem követeli meg kifejezetten, hogy a „biztonságos tranzitországok” garantálják a visszaküldés tilalmának elvét, amelynek tiszteletben tartását a Genfi Egyezmény, és ezáltal logikusan az uniós jog is megköveteli.¹⁶

¹³ Lásd a fenti 5. lábjegyzetet.

¹⁴ Lásd továbbá Mengozzi főtanácsnok Alheto ügyre vonatkozó indítványát (C-585/16, EU:C:2018:327, 78. pont) a 2013/32 irányelv elődjét képező jogszabályra vonatkozóan.

¹⁵ 2019. március 19-i Ibrahim és társai ítélet (C-297/17, C-318/17, C-319/17 és C-438/17, EU:C:2019:219, 85. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

¹⁶ A Genfi Egyezmény 33. cikke. Lásd az EUMSZ 78. cikk (1) bekezdését, és a 2011/95 irányelv 21. cikkét.

56. Így a szóban forgó nemzeti jogszabályban meghatározott, biztonságos tranzitországra vonatkozó ok két vonatkozásban is enyhíti az alkalmazandó követelményeket: azon kapcsolat szorossága tekintetében, amelynek a kérelmező és az érintett harmadik ország között fenn kell állnia, és azon védelem szintje tekintetében, amelyet ezen országnak nyújtania kell. Álláspontom szerint e két indok miatt a „biztonságos tranzitországra” vonatkozó ok, amelyet a menedékjogról szóló törvény 51. §-a (2) bekezdésének f) pontja ír elő, nem tekinthető olyannak, amely megfelel a 2013/32 irányelv 33. cikkének (2) bekezdésében előírt „biztonságos harmadik ország” fogalmának.

57. E következtetést nem érinti az, hogy az Európai Bizottságnak a menekültügyi eljárásról szóló, a 2013/32 irányelv helyébe léptetendő rendeletre irányuló, nemrégiben készült javaslata¹⁷ a biztonságos harmadik ország fogalmát érintő 45. cikk (3) bekezdése a) pontjának tervezetében azt javasolja, hogy „az eljáró hatóság a kérelem egyedi vizsgálatát követően egy harmadik országot egy adott kérelmező tekintetében csak abban az esetben tekint biztonságos harmadik országnak, ha meggyőződött arról, hogy a harmadik ország az adott kérelmező esetében biztonságosnak tekinthető az (1) bekezdésben meghatározott kritériumok alapján, valamint megállapította, hogy: a) a kérelmező és az érintett harmadik ország között kapcsolat áll fenn, amelynek alapján észszerűnek tűnik, hogy a kérelmező ebbe az országba menjen, *ideértve azt az okot is, hogy a kérelmező ezen, a származási országához földrajzilag közeli harmadik országon keresztül érkezett; [...]*”¹⁸.

58. Először is, e szöveg csupán jogszabályi javaslat. Jelenleg (még) nem minősül kötelező uniós jogi aktusnak.

59. Másodszor, a biztonságos harmadik ország fogalmára vonatkozó szövegtervezet tartalmát figyelembe véve az előterjesztett javaslat aligha tekinthető az e területre jelenleg alkalmazandó jog magyarázatának vagy egységes szerkezetbe foglalásának. Épp ellenkezőleg, amint azt a Bizottság a tárgyaláson elismerte, e javaslat az elfogadása esetén a jogi szabályozás egyértelmű változását eredményezné.

60. Harmadszor, úgy tűnik, hogy a jelenlegi fogalom pusztán tisztázásán túlmenő, lényeges változásnak a javasolt változatban való fontolgatása visszhangot kapott a jogalkotási eljárásban is, amelynek során kételyek fogalmazódtak meg azzal kapcsolatban, hogy a Bizottság javaslata jól illik-e a biztonságos harmadik ország elvének alapjául szolgáló általános logika kereteibe.

61. E tekintetben megjegyzem, hogy az Európai Parlament releváns bizottsága a fent idézett tervezetszövegnek a következő módosítását javasolta: „a) a kérelmező és az érintett harmadik ország között kellő kapcsolat áll fenn, amelynek alapján észszerűnek tűnik, hogy a kérelmező ebbe az országba menjen; ez az említett országban fennálló korábbi lakóhelyet vagy tartózkodási helyet jelent abban az esetben, ha a lakóhely vagy tartózkodási hely fennállásának tartama és annak jellege alapján a kérelmező számára észszerű, hogy ezen országban kérjen védelmet, és alappal feltételezhető, hogy a kérelmezőt visszafogadják ezen országba; [...]”¹⁹

¹⁷ Az Unión belüli nemzetközi védelemre vonatkozó közös eljárások létrehozásáról, valamint a 2013/32/EU irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló európai parlamenti és tanácsi rendeletre vonatkozó javaslat (COM(2016) 0467).

¹⁸ Kiemelés tőlem.

¹⁹ Az állampolgári jogi, bel- és igazságügyi bizottságnak az Unión belüli nemzetközi védelemre vonatkozó közös eljárások létrehozásáról, valamint a 2013/32/EU irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló európai parlamenti és tanácsi rendeletre vonatkozó javaslatról szóló, 2018. május 22-i jelentése (COM(2016) 0467 – C8–0321/2016 – 2016/0224(COD)).

62. Hasonló módon az Egyesült Nemzetek Menekültügyi Főbiztosa (United Nations High Commissioner for Refugees; a továbbiakban: UNHCR) azt az álláspontot képviseli, hogy a „biztonságos harmadik ország” elve ne a Bizottság által a javaslatban előterjesztett módon kerüljön meghatározásra.²⁰ Az UNHCR elismeri, hogy bár „a nemzetközi jog nem követeli meg tartalmas kötelék vagy kapcsolat fennállását, az UNHCR kitartóan amellett érvel, hogy olyan tartalmas kapcsolat álljon fenn, amely alapján valamely személy számára észszerű és fenntartható megoldás, hogy egy másik országban menedéket kérjen”²¹. Azt javasolja továbbá, hogy „a tartózkodások tartamának és jellegének, valamint a családi vagy más szoros köteléken alapuló kapcsolatoknak a figyelembevétele növeli a visszaküldés vagy az átküldés sikerességét mind az egyén, mind a harmadik ország szempontjából. E figyelembevétel ezáltal csökkenti annak kockázatát, hogy az érintett a későbbiekben szabálytalanul máshova távozik, és megakadályozza azokat a helyzeteket, amelyekben a szóban forgó személy folyamatosan vándorol az országok között a menedék keresése céljából, valamint e figyelembevétel elősegíti a nemzetközi együttműködést és a felelősségmegosztást.”²²

63. Az az álláspont, amely szerint akkor állapítható meg ilyen kapcsolat létezése, ha a kérelmező egyedi esetében fennállnak bizonyos kötelékek, amelyek egyértelműen többet jelentenek a pusztá áthaladásnál, szintén tükröződik azokban a korábbi állásfoglalásokban, amelyeket az UNCHR e területen elfogadott.²³

64. A Bíróságnak nem szerepe, hogy a jogszabályi tervezeteket véleményezze. Ha azonban a biztonságos harmadik ország elvének bármilyen önálló jelentése van, ezen elv értelmezése nem vezethet ahhoz, hogy a kérelmezőket szinte automatikus módon visszaküldik azokba az országokba, amelyeken átutaztak, így módon dominóhatást létrehozva, amelynek eredményeképpen az adott kérelmet soha nem vizsgálják meg sehol.²⁴

65. A fentiek alapján tehát az első közbenső következtetésem az, hogy a 2013/32 irányelv 33. cikkének (2) bekezdésével ellentétes a valamely tagállamban alkalmazott olyan nemzeti szabályozás, amely szerint a kérelem elfogadhatatlannak minősül abban az esetben, ha a kérelmező e tagállamba olyan harmadik országon keresztül érkezett, amelyben nem volt kitéve üldözésnek vagy súlyos sérelem veszélyének, vagy amelyben biztosított a megfelelő szintű védelem.

20 Az UNHCR által az Európai Bizottságnak a menekültügyi eljárásról szóló rendeletre (COM(2016) 0467) irányuló javaslatára vonatkozóan tett, 2019. áprilisi észrevételek. Amint a Bíróság a 2011/95 irányelv keretében rámutatott, „az [UNHCR] által kibocsátott dokumentumok különösen relevánsak a Genfi Egyezmény által az [UNHCR-re] bízott feladatokra tekintettel”. 2019. május 23-i Bilali ítélet (C-720/17, EU:C:2019:448, 57. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat). Lásd továbbá: 2013. május 30-i Halaf ítélet (C-528/11, EU:C:2013:342, 44. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

21 Az UNHCR által az Európai Bizottságnak a menekültügyi eljárásról szóló rendeletre (COM(2016) 0467) irányuló javaslatára vonatkozóan tett, 2019. áprilisi észrevételek, 42. o.

22 Uo.

23 Lásd például: UNCHR, „Legal Considerations regarding access to protection and a connection between the refugees and the third country in the context of return or transfer to safe countries”, 2018. április, és „Guidance note on bilateral and/or multilateral transfer agreements of asylum-seekers”, 2013. május.

24 Lásd továbbá a 2013/32 irányelv (44) preambulumbekzdését, amely figyelmeztet a kérelmezők másodlagos mozgásának jelenségére (amelyre akkor kerül sor, ha a nemzetközi védelmet kérelmezők abból az országból, ahova először érkeztek, más országba távoznak, hogy ott kérjenek védelmet).

B. A második kérdés: a 8 napos határidő megfelelése

66. A kérdést előterjesztő bíróság a második kérdésével lényegében arra vár választ, hogy a 2013/32 irányelv 46. cikkének az Európai Unió Alapjogi Chartája (a továbbiakban Charta)²⁵ 47. cikkével összefüggésben értelmezett (3) bekezdésével ellentétes-e az olyan szabályozás, amely 8 napos kötelező határidőt ír elő a bíróságnak arra, hogy a nemzetközi védelem iránti kérelem elfogadhatatlanságát megállapító közigazgatási határozatot felülvizsgálja.

67. A nemzetközi védelemmel kapcsolatos ügyekben a bírósági felülvizsgálatra alkalmazandó határidők kérdéskörét általánosságban a PG ügyben, a jelen indítvánnyal azonos napon ismertetett párhuzamos indítványomban elemzem. Álláspontom szerint a nemzetközi védelemmel kapcsolatos ügyekben hozott határozatok érdemi felülvizsgálatára vonatkozó 60 napos határidőt érintően az említett indítványban megfogalmazott javaslatok az elfogadhatatlanságot megállapító határozatokra előírt 8 napos határidőre is ugyanúgy – sok esetben *a fortiori* – alkalmazhatók.

68. A jelen indítványban ezért csak azokra a tényezőkre összpontosítok, amelyek a jelen ügyet *megkülönböztetik* a PG üggyől, az ezt meghaladó részben pedig az említett indítványban kifejtett elemzésekre hivatkozom. Különösen hangsúlyozom, hogy az elfogadhatatlansági okok valamelyikét alkalmazó határozat, még ha különleges és gyorsított eljárásban kerül is elfogadásra, nem járhat „enyhített” felülvizsgálati követelményekkel (1). E tény, valamint a PG ügyben kifejtettekhez hasonló strukturális megfontolások alapján arra a következtetésre jutok, hogy ha a kérdést előterjesztő bíróság észleli, hogy az alapeljárásban a 8 napos határidő lehetetlenné teszi a teljes körű és *ex nunc* felülvizsgálatnak a kérelmezőt különösen a 2013/32 irányelv alapján megillető jogok biztosítása melletti elvégzését, e bíróságnak mellőznie kell a nemzeti jog releváns rendelkezésének az alkalmazását, és a bírósági vizsgálattal a határidő lejártát követően a lehető leggyorsabban végeznie kell (2).

1. Az elfogadhatatlansággal kapcsolatos felülvizsgálat (korlátozott számú) sajátos jellemzői

69. A nemzeti bíróság az előzetes döntéshozatalra utaló végzésében megjegyzi, hogy a 8 napos határidő sok esetben nem tartható be, vagy annak csak nagy nehézségek árán lehet megfelelni. E határidő nem teszi lehetővé a bíróság számára, hogy a tényállást az előírt követelményeknek megfelelően tisztázza. Így az a kimerítő felülvizsgálat elvégzését érintő követelmény megsértéséhez vezet. Az eljárásnak a szóban forgó időtartamon belül való lefolytatása különösen nehéz az olyan kérelmek kontextusában, amelyeket amiatt nyilvánítanak elfogadhatatlannak, hogy a bizonyítási teher szinte kizárólag a kérelmezőket illeti, akik eleve sérülékeny helyzetben vannak. A kérdést előterjesztő bíróság hangsúlyozza továbbá, hogy határozata ellen nincs jogorvoslatnak.

70. A felek az írásbeli észrevételeikben eltérő véleményeket fogalmaznak meg azzal kapcsolatban, hogy a 8 napos határidő megfelelő-e.

71. A felperes egyetért a kérdést előterjesztő bírósággal abban, hogy a szóban forgó határidőt a gyakorlatban lehetetlen betartani. Rámutat arra, hogy az alapeljárásban a kérelmet válsághelyzetben alkalmazott különleges szabályok szerint dolgozták fel, és az eljárás egyéb vonatkozásai nehezítik a felperes jogainak érvényesítését. A felperes a 3 napos keresetindítási határidőt említi, és azt, hogy a gyakorlatban lehetetlen elérni a bírósági meghallgatást, mivel az ilyen meghallgatást a tranzitónában kell lefolytatni olyan távközlési eszközökkel, amelyek nem állnak a bíró rendelkezésére. A felperes hangsúlyozza továbbá, hogy a közigazgatási határozatok elleni jogorvoslat – erre vonatkozó kérelem

²⁵ A bíróság a második kérdésében a 2013/32 irányelv 31. cikkére, valamint az Emberi Jogok Európai Egyezményének (kihirdette: az 1993. évi XXXI. tv.; a továbbiakban: EJEE) 6. és 13. cikkére hivatkozik. Tekintettel azonban a (bíróság előtti) ügy tényállására, és figyelembe véve, hogy az Európai Unió nem részese az EJEE-nek, e kérdést úgy értelmezem, hogy az a 2013/32 irányelv 46. cikkére hivatkozik (amely a bíróság vizsgálatát érinti) a 31. cikke (amely a közigazgatási szintű vizsgálatra vonatkozik) helyett, valamint a Chartának a 47. cikkére, az 52. cikke (3) bekezdésének megfelelően az EJEE releváns rendelkezéseivel és az Emberi Jogok Európai Bíróságának (a továbbiakban: EJEB) ítélkezési gyakorlatával összhangban értelmezve.

hiányában – nem rendelkezik halasztó hatállyal, jogi segítségnyújtás hiányában azonban e kérelem előterjesztése nem kivitelezhető. Rámutat továbbá annak szükségességére, hogy a kérelmező megfelelő időt kapjon a tények előterjesztésére, valamint arra, hogy bizonyos nyelvek esetében előfordulhat, hogy csupán egyetlen tolmács van az egész országban. Megjegyzi ezenfelül azt is, hogy a bíróságnak meg kell győződnie arról, hogy a kedvezőtlen döntés és a kérelmező kiutasítása nem vezet az EJEE 3. cikkének megsértéséhez. Arra a következtetésre jut, hogy bár a szóban forgó határidő önmagában nem összeegyeztethetetlen a hatékony bírói jogvédelem követelményével, összeegyeztethetlenség származik abból, hogy nincs lehetőség a meghosszabbításra.

72. A magyar kormány álláspontja szerint közös szabályok hiányában az eljárási autonómia elvének megfelelően a tagállamoknak kell meghatározniuk az alkalmazandó határidőket. Az általános cél a kérelmek gyors kezelése. Ezenfelül a jelen ügghöz hasonló ügyek gyors kezelése lehetővé teszi a bíróságok számára, hogy inkább az érdemben vizsgált ügyekre összpontosítsanak. Az említett kormány álláspontja szerint a szóban forgó határidő észszerű, mivel az elfogadhatatlan ügyeket érdemben nem vizsgálják, és a vizsgált kérdésekhez nem szükséges terjedelmes bizonyítékok előterjesztése.

73. A Bizottság megjegyzi, hogy mivel a 2013/32 irányelv nem tartalmaz a határidőkre vonatkozó közös szabályt, e kérdés a tagállamok eljárásjogi autonómiájának körébe tartozik. Ebben az összefüggésben úgy véli, hogy a tényleges érvényesülés követelménye nem teljesül, mivel a szóban forgó határidő nem teszi lehetővé az egyéni körülmények figyelembevételét. A Bizottság konkrétabban a jelenlegi 2013/32 irányelv helyébe léptetendő szabályozásra irányuló javaslatában²⁶ foglalt 55. cikk tervezetére hivatkozik, amelyben az alapügy tárgyát képezőhöz hasonló helyzetre vonatkozóan 2 hónapos határidőt javasol, amely egy további 3 hónapos határidővel meghosszabbítható. A Bizottság e javaslat fényében véli úgy, hogy a 8 nap nem megfelelő.

74. Először is úgy tűnik, hogy a 8 napos határidő eljárásjogi természete hasonló a PG ügy tárgyát képező 60 napos határidőéhez.²⁷

75. Másodszor, a szóban forgó határidő a PG ügy tárgyát képező 60 napos határidőtől eltér, és annál jóval rövidebb. Ez az eltérés a pontos időtartamtól függetlenül önmagában nem problematikus. A Bíróság hasonló kontextusban elismerte, hogy a tagállamok a felperes általi keresetindítás határidejére vonatkozóan megállapíthatnak eltérő határidőket attól függően, hogy a határozat adott típusát rendes vagy gyorsított eljárásban fogadják el.²⁸

76. Ez a megállapítás *mutatis mutandis* alkalmazható azokra az eltérésekre, amelyek az ügy vizsgálatára vonatkozóan a bíróság számára előírt határidők tekintetében állnak fenn attól függően, hogy a bíróság a közigazgatási szervnek az ügy érdemére vagy az elfogadhatatlansági okokra vonatkozó értékelését bírálja felül. Az ügyek ugyanis nem mind azonosak.

77. Harmadszor, ami talán a jelen ügy kontextusában a legfontosabb, a Bíróság elismerte, hogy az elfogadhatatlansági okok meghatározásával a jogalkotó „a nemzetközi védelem iránti kérelem megvizsgálásáért felelős tagállam kötelezettségének enyhítésére” törekedett.²⁹ A Bíróság továbbá megállapította, hogy „a bíróságot [a 2013/32 irányelv 46. cikkének (3) bekezdése alapján] terhelő teljes körű és *ex nunc* vizsgálat nem feltétlenül tartalmazza a nemzetközi védelem szükségességének érdemi vizsgálatát, és vonatkozhat a nemzetközi védelem iránti kérelem elfogadhatóságára, amennyiben a nemzeti jog ezt lehetővé teszi a 2013/32 irányelv 33. cikkének (2) bekezdése alapján.”³⁰

26 COM(2016)0467. Jelenleg folyamatban a 2016/0224(COD) eljárás keretében.

27 További magyarázatokért lásd a PG ügyre vonatkozó indítványom 43-47. pontját.

28 A Bíróság elismerte, hogy létezhet arra irányuló szándék, hogy a menekült jogállás iránti, elfogadhatatlan kérelmeket gyorsabban dolgozzák fel „annak érdekében, hogy a menekültstátuszban megalapozottan részesülő személyek által előterjesztett kérelmek hatékonyabb elbírálását lehetővé tegy[ék]”. 2011. július 28-i Samba Diouf ítélet, (C-69/10, EU:C:2011:524, 65–66. pont).

29 2016. március 17-i Mirza ítélet (C-695/15 PPU, EU:C:2016:188, 43. pont).

30 2018. július 25-i Alheto ítélet (C-585/16, EU:C:2018:584, 115. pont).

78. Annak elismerése azonban, hogy a közigazgatási határozatok vizsgálata során adott esetben el lehet tekinteni a teljes érdemi vizsgálattól abban az esetben, ha a kérelem elfogadhatóságának konkrét kérdését vitatják, csupán egy dolog. Egészen más dolog azt állítani, hogy ilyen esetekben a felülvizsgálat követelményei és a 2013/32 irányelv értelmében a kérelmezőket megillető eljárási jogok nem alkalmazandók.

79. Ha tehát az irányelv 46. cikke értelmében az ügynek a bíróság általi vizsgálatához való jogról van szó, főszabály szerint a kérelmezőket ugyanazok a jogok illetik meg, függetlenül attól, hogy a kérelmüket az elfogadhatatlanság szempontjából vizsgálják, vagy érdemben.³¹ A 2013/32 irányelv különös rendelkezései értelmében kizárólag az változik, hogy mi az, ami felülvizsgálható, a felülvizsgálat minősége azonban nem.

2. A határidő megfelelése értékelésének a jogokra összpontosító megközelítése

80. A PG ügyre vonatkozó indítványomban tett javaslattal³² összhangban a 8 napos határidőt az előírt felülvizsgálati követelményeknek, valamint azon konkrét eljárási jogoknak a kontextusában kell megvizsgálni, amelyek a kérelmezőket az uniós jog alapján megilletik.

81. A jelen ügy kontextusában a felperes azzal érvel, hogy a szóban forgó határidőt a teljes eljárás összefüggésében kell vizsgálni. Különösen azt a 3 napos határidőt hangsúlyozza, amelyen belül a kérelmezőknek keresetet kell terjeszteniük a bíróság elé, miközben a tranzitciónában tartózkodnak. Ez a további tény az álláspontja szerint fokozza a jogi segítségnyújtás megszerzéséhez vagy a személyes bírósági meghallgatás eléréséhez kapcsolódó korlátokat, és ilyen meghallgatásra a gyakorlatban soha nem kerül sor, mivel a bíróságnak nem állnak a rendelkezésére a szükséges kommunikációs eszközök.

82. Bár ezeket az információkat a kérdést előterjesztő bíróságnak kell értékelnie, egyértelmű, hogy az ilyen körülmények, amelyeket az jellemez, hogy a kérelmező ügyére nem csupán egy, hanem úgy tűnik, hogy több szigorú határidő is vonatkozik, szükségszerűen kihatással vannak az érvelés minőségére. Az ugyanakkor visszahat arra a munkára, amelyet a bíróság végez,³³ amely mindazonáltal köteles a teljes körű és *ex nunc* felülvizsgálat elvégzésére.³⁴

83. Ezenfelül a kérelmezőknek lehetőséget kell biztosítani arra, hogy vitassák az „első menedék országa” vagy a „biztonságos harmadik ország” elvének a saját egyéni körülményeikre való alkalmazását,³⁵ ami azt jelenti, hogy az említett elvek alkalmazását mindig esetről esetre kell értékelni, a kérelmező sajátos helyzete alapján.

84. Negyedszer és végezetül a jelen ügyben a kérdést előterjesztő bíróság nem említi, hogy a különösen a 2013/32 irányelv 12. cikke (1) bekezdése b)–e) pontjának és 12. cikke (2) bekezdésének az összefüggésben értelmezett rendelkezései, illetve az ugyanezen irányelv 20., 22., 24. vagy 25. cikke által biztosított jogok bármelyike sérült-e a szóban forgó határidő miatt.³⁶

31 Lásd ebben az értelemben: 2018. július 25-i Alheto ítélet (C-585/16, EU:C:2018:584, 115. pont).

32 Lásd az említett indítvány 59–63. pontját.

33 Lásd ebben az értelemben: EJE, 2012. február 2., I. M. kontra Franciaország (CE:ECHR:2012:0202JUD000915209, 155. §).

34 Lásd: 2018. július 25-i Alheto ítélet (C-585/16, EU:C:2018:584, 115. pont).

35 Ami az „első menedék országának” az elvét érinti, a 2013/32 irányelv 35. cikkének utolsó mondata szerint „[a] kérelmezőnek lehetőséget kell biztosítani arra, hogy megtámadja az első menedék országa elvének az ő különleges körülményei tekintetében való alkalmazását”. A „biztonságos harmadik ország” elvét érintően a 2013/32 irányelv 38. cikke (2) bekezdésének c) pontja szerint a tagállamoknak szabályokat kell megállapítaniuk, „melyek a nemzetközi joggal összhangban megengedik annak egyedi vizsgálatát, hogy az érintett harmadik ország biztonságos-e egy adott menedékkérő számára, és amelyeknek a kérelmező számára lehetővé kell tenniük legalább azt, hogy kifogásolja a biztonságos harmadik ország elvének alkalmazását azon az alapon, hogy a harmadik ország a kérelmező sajátos körülményeit tekintve nem biztonságos. A kérelmező számára ugyancsak lehetővé teszik, hogy megtámadja a harmadik ország és közte lévő, az a) pont szerinti kapcsolat fennállását.”

36 Lásd a PG-ügyre vonatkozó indítványom 64. pontját.

85. E tényezőket összesítve a jelen ügyben előterjesztett második kérdésre javasolt válaszom tehát hasonló a PG ügyben adott javaslathoz: ha e tényezők alapján a nemzeti bíróság észleli, hogy a megkövetelt felülvizsgálatot az előírt határidőn belül nem lehet elvégezni az uniós jog által a kérelmező számára biztosított jogok tiszteletben tartása mellett, e bíróságnak mellőznie kell a nemzeti jog releváns rendelkezésének alkalmazását, és a felülvizsgálattal a határidő lejártát követően a lehető leggyorsabban végeznie kell.³⁷

86. Hozzá kell fűzni ugyanakkor, hogy a PG ügyben a 60 napos határidő megfeleltetése bizonyos körülmények között (például abban az esetben, ha a szóban forgó bíróság vagy bíró munkaterhe könnyű, és valamennyi szükséges technikai eszköz a bíróság rendelkezésére áll) vitatott lehet.³⁸ Ezzel szemben egy 8 napos határidő a megfeleltetést tekintve komolyabb kételyeket vet fel, még akkor is, ha a bírónak „csupán” az eljáró hatóság által az öt elfogadhatatlansági ok valamelyike tekintetében alkalmazott értékelést kell felülvizsgálnia.

87. Az ügynek önmagában már a bíróságon való nyilvántartásba vétele is időt vesz ugyanis igénybe, majd ezt követi az ahhoz szükséges idő, hogy a bíró megismerkedjen az üggyel, és elrendelje a szükséges intézkedéseket, mint például adott esetben a jogi segítségnyújtás és a tolmácsolás biztosítása, szükség esetén a meghallgatás megszervezése, valamint a releváns harmadik országokat és a kérelmező egyéni körülményeit érintően a szükséges információk beszerzése. Bár természetesen nem kételkedem a jól megszervezett bírósági eljárások hatékonyságában, ha valaki mindezt 8 napon belül el tudja végezni az ügynek az ezt követő, a megfelelő követelményeket kielégítő vizsgálatával együtt, mialatt természetesen számos más ügyben is el kell járnia egyidejűleg, az bizonyosan még Herkules bíróban is kisebbségi komplexust keltene.

88. A fenti megfontolások alapján a második közbenső következtetésem az, hogy a 2013/32 irányelv 46. cikkének a Charta 47. cikkével összefüggésben értelmezett (3) bekezdését úgy kell értelmezni, hogy a nemzeti jogban meghatározott felülvizsgálati határidőnek a nemzeti bíróság előtt folyamatban lévő ügy tekintetében fennálló megfeleltetést a nemzeti bíróságnak kell értékelnie a teljes körű és *ex nunc* felülvizsgálat – és adott esetben a 2011/95 irányelv szerinti, nemzetközi védelem iránti igényre vonatkozó vizsgálat – elvégzésére, és ezzel egyidejűleg a kérelmezőt megillető, különösen a 2013/32 irányelvben meghatározott jogok tiszteletben tartására vonatkozó kötelezettségét figyelembe véve. Ha a nemzeti bíróság megállapítja, hogy az ügy sajátos körülményeire tekintettel, vagy azon általános feltételek alapján, amelyek mellett a bíróságnak a feladatát el kell látnia – ideértve például az egyidejűleg előterjesztett kérelmek különösen nagy számát – e jogok nem biztosíthatóak, e bíróságnak szükség szerint mellőznie kell az alkalmazandó határidő alkalmazását, és a vizsgálattal a határidő lejártát követően a lehető leggyorsabban végeznie kell.

V. Véggkövetkeztetés

89. A fenti megfontolások alapján azt javaslom a Bíróságnak, hogy a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (Magyarország) részére a következő választ adja:

1. A nemzetközi védelem megadására és visszavonására vonatkozó közös eljárásokról szóló, 2013. június 26-i 2013/32/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv 33. cikkével ellentétes az olyan tagállami szabályozás, amely szerint a kérelem elfogadhatatlannak minősül abban az esetben, ha a kérelmező e tagállamba olyan harmadik országon keresztül érkezett, amelyben nem volt kitéve üldözésnek vagy súlyos sérelem veszélyének, vagy amelyben biztosított a megfelelő szintű védelem.

³⁷ Az említett indítvány 71. pontjában kifejtettek a jelen ügyben is alkalmazandók. Megjegyzem, hogy mind a 2013/32 irányelv 46. cikkének (3) bekezdése, mind a Charta 47. cikke közvetlen hatállyal rendelkezik. Lásd: 2019. július 29-i Torubarov ítélet (C-556/17, EU:C:2019:626, 56. és 73. pont), vagy (kizárólag a Charta 47. cikkét érintően) 2018. április 17-i Egenberger ítélet (C-414/16, EU:C:2018:257, 78. pont); 2019. november 19-i A. K. és társai [A legfelsőbb bíróság fegyelmi tanácsának függetlensége] ítélet (C-585/18, C-624/18 és C-625/18, EU:C:2019:982, 162. pont).

³⁸ Lásd a PG ügyre vonatkozó indítványom 65–69. pontját.

2. A 2013/32 irányelv 46. cikkének az Európai Unió Alapjogi Chartája 47. cikkével összefüggésben értelmezett (3) bekezdését úgy kell értelmezni, hogy a nemzeti jogban meghatározott felülvizsgálati határidőnek a nemzeti bíróság előtt folyamatban lévő ügy tekintetében fennálló megfelelőségét a nemzeti bíróságnak kell értékelnie a teljes körű és *ex nunc* felülvizsgálat – és adott esetben a harmadik országbeli állampolgárok és hontalan személyek nemzetközi védelemre jogosultként való elismerésére, az egységes menekült- vagy kiegészítő védelmet biztosító jogállásra, valamint a nyújtott védelem tartalmára vonatkozó szabályokról szóló, 2011. december 13-i 2011/95/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv szerinti, nemzetközi védelem iránti igényre vonatkozó vizsgálat – elvégzésére, és ezzel egyidejűleg a kérelmezőt megillető, különösen a 2013/32 irányelvben meghatározott jogok tiszteletben tartására vonatkozó kötelezettségét figyelembe véve. Ha a nemzeti bíróság megállapítja, hogy az ügy sajátos körülményeire tekintettel, vagy azon általános feltételek alapján, amelyek mellett a bíróságnak a feladatát el kell látnia – ideértve például az egyidejűleg erőterjesztett kérelmek különösen nagy számát – e jogok nem biztosíthatóak, e bíróságnak szükség szerint mellőznie kell az alkalmazandó határidő alkalmazását, és a vizsgálattal a határidő lejártát követően a lehető leggyorsabban végeznie kell.