



Határozatok Tára

VERICA TRSTENJAK
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA
Az ismertetés napja: 2012. január 12.¹

C-620/10. sz. ügy

**Migrationsverket
kontra
Nurije Kastrati
Valdrina Kastrati
Valdrin Kastrati**

(A Kammarrätten i Stockholm, Migrationsöverdomstolen [Svédország] által benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem)

„Menedékjog — 343/2003 rendelet — A menedékjog iránti kérelem megvizsgálásáért felelős tagállam meghatározása — A schengeni egyezmény alapján kiadott vízummal történő beutazás — A menedékjog iránti kérelemnek a schengeni egyezmény alapján kiadott vízumot kiállító tagállamtól különböző tagállamhoz történő benyújtása — A tartózkodás helye szerinti tagállamban való tartózkodásra jogosító engedély megadása iránti kérelem — A menedékjog iránti kérelem visszavonása — A menedékkérőnek a menedékjog iránti kérelem megvizsgálásáért felelős tagállam általi átvétele”

I – Bevezetés

1. A Kammarrätten i Stockholm, Migrationsöverdomstolen (a stockholmi közigazgatási fellebbviteli bíróság bevándorlási ügyekkel foglalkozó tanácsa) jelen előzetes döntéshozatal iránti kérelme az egy harmadik ország állampolgára által a tagállamok egyikében benyújtott menedékjog iránti kérelem megvizsgálásáért felelős tagállam meghatározására vonatkozó feltételek és eljárási szabályok megállapításáról szóló, 2003. február 18-i 343/2003/EK tanácsi rendelet² értelmezésére irányul. A kérdést előterjesztő bíróság lényegében azt kívánja megtudni, hogy a menedékjog iránti kérelem olyan menedékkérő általi visszavonása, aki csak egy tagállamban nyújtott be menedékjog iránti kérelmet, kihat-e a 343/2003 rendelet alkalmazhatóságára.

II – Jogi háttér

A – A 343/2003 rendelet

2. A 343/2003 rendelet 1. cikke a következőképpen szól:

„E rendelet megállapítja egy harmadik ország állampolgára által a tagállamok valamelyikében benyújtott menedékjog iránti kérelem megvizsgálásáért felelős tagállam meghatározására vonatkozó feltételeket és eljárási szabályokat.”

¹ — Az indítvány eredeti nyelve: szlovén. Az eljárás nyelve: svéd.

² — HL L 50., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 19. fejezet, 6. kötet, 109. o.

3. A 2003 rendelet 2. cikkének f) pontja úgy határozza meg a menedékjog iránti kérelem visszavonását, miszerint az a menedékkérő azon cselekménye, amellyel a nemzeti joggal összhangban kifejezetten vagy hallgatólagosan lezárja azt az eljárást, amelyet menedékjog iránti kérelmének benyújtásával maga indított el.

4. A 343/2003 rendelet 3. cikkének (1) bekezdése a következőképpen rendelkezik:

„A tagállamok megvizsgálják harmadik országok minden olyan állampolgárának kérelmét, aki egy tagállam határán vagy területén menedékjogot kér. A kérelmet az a tagállam köteles megvizsgálni, amely a III. fejezetben előírt feltételek szerint felelős [helyesen: A kérelmet egyetlen tagállam vizsgálja meg, mégpedig az, amely a III. fejezetben előírt feltételek szerint felelős].”

5. A 343/2003 rendelet 4. cikke a következőképpen szól:

„(1) A felelős tagállam e rendelet szerinti meghatározására vonatkozó eljárás azonnal kezdetét veszi, amint a menedékjog iránti kérelmet valamely tagállamhoz először benyújtják.

[...]

(5) Azt a menedékkérőt, aki egy másik tagállamban tartózkodva ott nyújt be menedékjog iránti kérelmet azt követően, hogy kérelmét a felelős tagállam meghatározására vonatkozó eljárás során visszavonta, a 20. cikkben megállapított feltételek szerint visszafogadja az a tagállam, amelyben a menedékjog iránti kérelmet korábban benyújtotta, azzal a céllal, hogy a menedékjog iránti kérelem megvizsgálásáért felelős tagállam meghatározására vonatkozó eljárást lefolytassa.

E kötelezettség megszűnik, ha a menedékkérő időközben legalább három hónapos időszakra elhagyta a tagállamok területét, vagy valamely tagállamtól tartózkodásra jogosító engedélyt kapott.”

6. A 343/2003 rendelet 5. cikke szerint:

„(1) A felelős tagállam meghatározásának feltételeit az e fejezetben megállapított sorrendben kell alkalmazni.

(2) Az e feltételek szerinti felelős tagállam meghatározása során azt a helyzetet kell alapul venni, amikor a menedékkérő először nyújtotta be kérelmét egy tagállamhoz.”

7. A 343/2003 rendelet 9. cikke értelmében:

„(1) Amennyiben a menedékkérő rendelkezik érvényes tartózkodásra jogosító engedéllyel, az azt kibocsátó tagállam lesz a menedékjog iránti kérelem megvizsgálásáért felelős.

(2) Amennyiben a menedékkérőnek érvényes vízumja van, a vízumot kibocsátó tagállam felelős a menedékjog iránti kérelem megvizsgálásáért. [...]

[...]”

8. A 343/2003 rendelet 16. cikke értelmében:

„(1) A menedékjog iránti kérelem megvizsgálásáért e rendelet szerint felelős tagállam köteles:

- a) a 17–19. cikkben megállapított feltételek mellett átvenni azt a menedékkérőt, aki egy másik tagállamban nyújtotta be menedékjog iránti kérelmét;
- b) teljesíteni a menedékjog iránti kérelem elbírálását;

- c) a 20. cikkben megállapított feltételek mellett visszavenni egy másik tagállam területén engedély nélkül tartózkodó olyan kérelmezőt, akinek a kérelme még elbírálás alatt áll;
- d) a 20. cikkben megállapított feltételek mellett visszavenni azt a kérelmezőt, aki a kérelmét a vizsgálat során visszavonta, és egy másik tagállamban nyújtott be kérelmet;
- e) a 20. cikkben megállapított feltételek mellett visszavenni harmadik ország olyan állampolgárát, akinek kérelmét visszautasították, és aki engedély nélkül tartózkodik egy másik tagállam területén.

(2) Amennyiben egy tagállam tartózkodásra jogosító engedélyt ad ki a kérelmező részére, az (1) bekezdésben meghatározott kötelezettségek erre a tagállamra hárulnak.

(3) Az (1) bekezdésben meghatározott kötelezettségek megszűnnek, amint a harmadik ország állampolgára legalább három hónapra elhagyta a tagállam [helyesen: tagállamok] területét, kivéve, ha a harmadik ország állampolgára a felelős tagállam által kiadott érvényes tartózkodásra jogosító engedéllyel rendelkezik.

(4) Az (1) bekezdés d) és e) pontjában meghatározott kötelezettségek megszűnnek akkor is, ha a kérelem megvizsgálásáért felelős tagállam a kérelem visszavonását vagy visszautasítását követően meghozta és ténylegesen végrehajtotta a szükséges intézkedéseket, mielőtt a harmadik ország állampolgára visszatérhet [helyesen: végrehajtotta az ahhoz szükséges intézkedéseket, hogy a harmadik ország állampolgára visszatérhessen] származási országába vagy egy másik országba, ahová jogszerűen beutazhat.”

B – A 2005/85 irányelv

9. A menekültstátusz megadására és visszavonására vonatkozó tagállami eljárások minimumszabályairól szóló, 2005. december 1-jei 2005/85/EK tanácsi irányelv³ „Eljárás a kérelem visszavonása esetén” című 19. cikke a következőképpen rendelkezik:

- „(1) Abban az esetben, ha a tagállamok nemzeti jogukban rendelkeznek a menedékkérelmi kérelem kifejezett visszavonásának lehetőségéről, amennyiben a menedékkérő kifejezetten visszavonja a menedékkérelmi kérelmét, a tagállamok biztosítják, hogy az eljáró hatóság az eljárás megszüntetéséről vagy a kérelem elutasításáról határozatot hoz.
- (2) A tagállamok dönthetnek úgy is, hogy az eljáró hatóság az ügyben határozat meghozatala nélkül szünteti meg a menekültügyi eljárást. Ezen esetekben a tagállamok biztosítják, hogy az eljáró hatóság a kérelmező iratanyagában a megszüntetésről feljegyzést készít.”

10. A 2005/85 irányelv „Eljárás a kérelem hallgatólagos visszavonása vagy a kérelemtől való elállás esetén” című 20. cikke értelmében:

„(1) Amennyiben ésszerűen feltételezhető, hogy egy menedékkérő hallgatólagosan visszavonta kérelmét, vagy attól elállt, a tagállamok biztosítják, hogy az eljáró hatóság – azon az alapon, hogy a kérelmező nem valószínűsítette a menekülteként való elismerés 2004/83/EK irányelvben foglalt feltételeit – az eljárás megszüntetéséről, vagy a kérelem elutasításáról határozatot hoz.

[...]

(2) A tagállamok biztosítják, hogy az a kérelmező, aki újra jelentkezik az illetékes hatóságnál azt követően, hogy az e cikk (1) bekezdésében említett, az eljárás megszüntetéséről szóló határozat meghozatalára sor került, jogosult az eljárás folytatását kérelmezni, kivéve, ha kérelmét a 32. és 34. cikk alapján vizsgálják.

3 — HL L 326., 13. o.; helyesbítés: HL 2006. L 236., 35. o.

A tagállamok meghatározhatnak olyan határidőt is, amelynek lejártát követően a kérelmező ügyének újrafelvételére már nincs lehetőség.

A tagállamok biztosítják, hogy ilyen esetekben a kérelmező kiutasítása során, a visszaküldés tilalma elvének betartásával járnak el.

A tagállamok lehetőséget biztosíthatnak az eljáró hatóság számára, hogy az újból megindított eljárás során, a kérelem elbírálását abban a szakaszában folytassa, ahol az megszakadt.”

III – A tényállás, a nemzeti bíróság előtti eljárás és az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések

11. Az alapeljárás felperesei, N. Kastrati és két kiskorú gyermeke harmadik ország állampolgárai, akik a francia hatóságok által a schengeni egyezmény alapján kiadott vízummal léptek be a schengeni térségbe. Miután 2009. április 30-án menedéjog iránti kérelmet nyújtottak be Svédországhoz, a Migrationsverket (nemzeti bevándorlási hatóság) 2009. június 4-én a 343/2003 rendelet alapján azt kérte Franciaországtól, hogy vegye át a családot a menedéjog iránti kérelmük megvizsgálásának érdekében. 2009. június 16-án az alapeljárás felperesei egy Svédországban lakóhellyel rendelkező személlyel való kapcsolatuk alapján tartózkodásra jogosító engedély megadását kérelmezték, és 2009. június 22-én visszavonták a menedéjog iránti kérelmeiket. Miután 2009. július 23-án a francia hatóságok hozzájárultak a család átvételéhez, a Migrationsverket 2009. július 30-i határozatával Franciaország felelősségére utalva elutasította a menedéjog iránti kérelmeket és a tartózkodásra jogosító engedély megadása iránti kérelmeket, és a 343/2003 rendelet 19. cikke (1) bekezdésének és a 19. cikke (3) bekezdésének megfelelően elrendelte a felperesek átadását Franciaországnak.

12. Az ezzel szemben a Länsrätt i Skåne län (Skåne megyei közigazgatási bíróság), Migrationsdomstolhoz (bevándorlási ügyekben eljáró bíróság) benyújtott kereset a határozat megsemmisítését, és az ügynek a Migrationsverkethez való visszautalását eredményezte a tartózkodásra jogosító engedély megadása feltételeinek megvizsgálása céljából, azzal az utalással, hogy a 343/2003 rendelet a menedéjog iránti kérelmek visszavonása után már nem alkalmazható. E határozat ellen a Migrationsverket fellebbezést nyújtott be a kérdést előterjesztő bírósághoz, és arra hivatkozott, hogy a 343/2003 rendelet a menedéjog iránti kérelmek visszavonása után is alkalmazható marad.

13. Mivel a kérdést előterjesztő bíróságnak kétségei voltak a 343/2004 rendeletnek az alapeljáráshoz hasonló helyzetben való alkalmazhatóságát illetően, felfüggesztette az eljárást, és előzetes döntéshozatal céljából a következő kérdéseket terjesztette a Bíróság elé:

- „1. Úgy kell-e értelmezni a 343/2003 rendeletet, hogy a menedéjog iránti kérelem visszavonása nem befolyásolja a rendelet alkalmazhatóságát többek között a 343/2003 rendelet 5. cikke (2) bekezdésének rendelkezéseinek és/vagy annak tükrében, hogy a rendelet a 4. cikke (5) bekezdésének második albekezdésén, valamint a 16. cikke (3) és (4) bekezdésén kívül nem tartalmaz további előírásokat a menedéjog iránti kérelem megvizsgálásért fennálló tagállami felelősség megszűnését illetően?
2. A fenti kérdés megválaszolása szempontjából van-e jelentősége annak, hogy a menedéjog iránti kérelmet az eljárás mely szakaszában vonták vissza?”

IV – A Bíróság előtti eljárás

14. A 2010. december 16-i előzetes döntéshozatalra utaló határozat 2010. december 27-én érkezett meg a Bíróság hivatalához. Az írásbeli szakaszban az alapügy felperesei, a Görög Köztársaság, a Németországi Szövetségi Köztársaság, Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királysága, az Olasz Köztársaság, a Holland Királyság, és az Európai Bizottság nyújtott be észrevételeket. A 2011. november 30-i tárgyaláson az alapügy felperesei, a Migrationsverket, a Görög Köztársaság, a Holland Királyság és a Bizottság vettek részt.

V – A felek érvei

15. A holland, a brit, és a német kormány álláspontja szerint a 343/2003 rendelet alkalmazható abban az ott nem kifejezetten szabályozott esetben is, amikor az egyetlen menedékkérelmi iránti kérelmet visszavonják. Amikor a rendelet tárgya több menedékkérelmi iránti kérelem közül az egyiknek a visszavonása, a rendeletről szerintük az következik, hogy a visszavonás nem hat ki a már megállapított tagállami felelősségre. Ezenkívül a rendelet egyik célja, hogy elvonja a menedékkérőktől a felelős tagállam meghatározásának azon lehetőségét, hogy mindig változó kérelmet nyújtsanak be, és hogy fenntartsa a felelős tagállam hatáskörét a kérelem végleges elintézéséig. Ezért, ha egyszer egy menedékkérelmi iránti kérelem benyújtásra kerül, ez maga után vonja a 343/2003 rendelet további alkalmazhatóságát.

16. A görög és az olasz kormány, valamint a Bizottság ezzel szemben úgy vélik, hogy az egyetlen menedékkérelmi iránti kérelem visszavonása megszünteti a 343/2003 rendelet alkalmazhatóságát. A rendelet kimerítően felsorolja azokat az eseteket, amikor az a menedékkérelmi iránti kérelem visszavonása ellenére alkalmazható. Az Unió területén belül egyetlen egy alkalommal benyújtott menedékkérelmi iránti kérelem visszavonásával a kérelmező egyértelművé teszi, hogy a továbbiakban nem kíván nemzetközi védelmet igénybe venni. Ez megszünteti a 343/2003 rendelet alkalmazásának alapját, amelynek célja egyrészt, hogy gyors eljárást biztosítson a menedékkérők számára, másrészt pedig, hogy megakadályozza több menedékkérelmi iránti kérelem egyidejű, vagy egymást követő benyújtása általi esetleges visszaéléseket.

17. Az alapeljárás felperesei arra hivatkoznak, hogy ők sohasem menedékkérelmi iránti kérelmet, hanem mindössze tartózkodási engedély megadását kérték. A menedékkérelmi iránti kérelmet kizárólag a Migrationsverk tanácsára nyújtották be.

VI – A jogkérdésről

A – Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett első kérdésről

18. Előzetes döntéshozatalra előterjesztett első kérdésével a kérdést előterjesztő bíróság lényegében arra keres választ, hogy valamely tagállamhoz menedékkérelmi iránti kérelmet benyújtó menedékkérő e menedékkérelmi iránti kérelem visszavonásával kivonhatja-e magát a 343/2003 rendelet alkalmazása alól, ha másik tagállamhoz nem nyújtott be újabb menedékkérelmi iránti kérelmet.

19. Az alapeljárás felpereseinek azon állításával kapcsolatban, miszerint ők sohasem akartak menedékkérelmi iránti kérelmet, így kérelmüket tulajdonképpen nem a 343/2003 rendelet értelmében vett menedékkérelmi iránti, hanem tartózkodási engedély megadására irányuló kérelemnek kell tekinteni, utalni kell arra, hogy a Bíróság állandó ítélkezési gyakorlata szerint egyedül a kérdést előterjesztő bíróság feladata azon kérdések tárgyának megállapítása, amelyeket a Bíróság elé kíván terjeszteni. Kizárólag az ügyben eljáró és a bírósági döntésért felelősséggel tartozó nemzeti bíróság feladata ugyanis, hogy az adott ügyben megítélje mind az előzetes döntéshozatal szükségességét ítéletének meghozatala szempontjából, mind pedig a Bíróság elé terjesztett kérdések jelentőségét.⁴ Erre tekintettel a Bíróság az alapeljárás tényállásának meghatározását illetően sem rendelkezik hatáskörrel.

20. Az alapeljárás felperesei előadását figyelembe véve a nemzeti bíróság feladata annak megítélése, hogy az alapeljárás felpereseinek szóban forgó menedékkérelmi iránti kérelmét a 343/2003 rendelet szerint kell-e elbírálni. A „menedékkérelmi iránti kérelem” fogalmának a 343/2003 rendelet 2. cikkének c) pontjában szereplő meghatározása értelmében a kérdést előterjesztő bíróságnak tehát azt kell tehát

4 — Lásd a C-316/09. sz. MSD Sharp-ügyben 2011. május 5-én hozott ítélet (EBHT 2011., I-3249. o.) 21. pontját, és a C-376/05. és C-377/05. sz., Brünsteiner és Autohaus Hilgert egyesített ügyekben 2006. november 30-án hozott ítélet (EBHT 2006., I-11383. o.) 26. pontját.

kiderítenie, hogy az alapeljárás felperesei által benyújtott kérelem olyan kérelmet jelent-e, amely a genfi menekültügyi egyezmény alapján nemzetközi védelmet igénylő kérelemként értelmezhető. Amint a kérdést előterjesztő bíróságnak kétségei támadnak e fogalom meghatározásnak az alapeljárás konkrét körülményeire való alkalmazhatósága tekintetében, új előzetes döntéshozatali eljárás keretében, tényekkel alátámasztva, további iránymutatást kell kérnie a Bíróságtól e fogalom meghatározásnak az alapeljárásban szereplőhöz hasonló helyzetre történő alkalmazásával kapcsolatban.

21. Amennyiben a kérdést előterjesztő bíróság arra a megállapításra jutna, hogy az alapeljárás felpereseinek kérelme a 343/2003 rendelet értelmében vett menedékjog iránti kérelemnek tekintendő, felmerül az általa előterjesztett kérdés, hogy milyen jogkövetkezményekkel jár e kérelemnek az alapeljárás felperesei által történő visszavonása.

22. Bár a 343/2003 rendelet nem szabályozza kifejezetten a csak egy menedékjog iránti kérelem visszavonásának az alapügyben szereplő esetét és az ebből eredő következményeket, a rendelet szövegének és céljának következetes értelmezése álláspontom szerint ahhoz az eredményhez vezet, hogy az a menedékkérő, aki csak egy menedékjog iránti kérelmet nyújtott be, a kérelem egyoldalú visszavonásával nem zárhatja ki a 343/2003 rendeletnek e kérelemre való alkalmazhatóságát.

23. A Bíróság állandó ítélkezési gyakorlata szerint valamely uniós jogi előírás értelmezésekor nem csupán annak szövegét kell figyelembe venni, hanem összefüggéseit és az általa alkotott szabályozás céljait is.⁵

24. A 343/2003 rendelet lényegi célkitűzéseit 2001. július 26-i rendeletre vonatkozó javaslatában⁶ ismertette a Bizottság. A javaslat „Célkitűzések” cím alatt szereplő 2.1. pontja egyrészt a menedékjog gyors, objektív szempontokon alapuló és az érintett számára igazságos eljárás általi biztosítását, másrészt viszont a többszörösen, különböző tagállamokhoz benyújtott kérelmek benyújtásából eredő visszaéléseknek az egyetlen felelős tagállam gyors kijelölése általi megakadályozását veszi alapul. Főszabály szerint annak a tagállamnak kell a felelős tagállamnak lennie, amelynek a legnagyobb része volt a menedékkérőnek a tagállamok területére való beutazásában,⁷ vagy e területen való tartózkodásában azáltal, hogy a menedékkérőnek vízumot vagy tartózkodásra jogosító engedélyt adott, nem ellenőrizte szabályszerűen a külső határait, vagy lehetővé tette a vízum hiányában történő beutazást.⁸

25. A Bizottság által megfogalmazott ezen lényeges célok aztán a 343/2003 rendeletben is kifejeződtek. A (3) és (4) preambulumbekzdés alapvető célkitűzésként említi a felelős tagállam rövid időn belüli meghatározását egy világos és alkalmazható módszer alapján, az eljáráshoz való hatékony hozzáférés garantálása érdekében. A 343/2003 rendelet 3. cikke előírja azt az alapelvet, miszerint minden menedékjog iránti kérelmet egyetlen tagállam vizsgál meg. Ez egyrészt megakadályozza *refugees in orbit*

5 — Lásd a C-301/98. sz. KVS International ügyben 2000. május 18-án hozott ítélet (EBHT 2000., I-3583. o.) 21. pontját, a C-300/05. sz. ZVK-ügyben 2006. november 23-án hozott ítélet (EBHT 2006., I-11169. o.) 15. pontját, és a C-19/08. sz., Petrosian és társai ügyben 2009. január 29-én hozott ítélet (EBHT 2009., I-495. o.) 34. pontját.

6 — Az egy harmadik ország állampolgára által a tagállamok egyikében benyújtott menedékjog iránti kérelem megvizsgálásáért felelős tagállam meghatározására vonatkozó feltételek és eljárási szabályok megállapításáról szóló tanácsi rendeletre vonatkozó javaslat, COM(2001) 447 végleges.

7 — Az Európai Unióról szóló Szerződéshez és az Európai Közösséget létrehozó Szerződéshez csatolt jegyzőkönyv 1. és 2. cikkével összhangban Dánia kezdetben nem vett részt a 343/2003 rendelet elfogadásában (lásd a (18) preambulumbekzdést), azonban az Európai Közösség és a Dán Királyság között a Dániában vagy az Európai Unió egy másik tagállamában benyújtott menedékjog iránti kérelem elbírálásáért felelős állam meghatározására vonatkozó feltételek és eljárási szabályok megállapításáról, valamint a dublini egyezmény hatékony alkalmazása érdekében az ujjlenyomatok összehasonlítására irányuló „Eurodac” létrehozásáról szóló megállapodás (HL 2006. L 66., 38. o.) e rendelet hatályát kiterjesztette Dániára. Nemzetközi szerződések által néhány harmadik állam is részt vett a menedékjog iránti kérelem megvizsgálásáért felelős állam meghatározására vonatkozó európai jogszabályi rendszerben, így például a Svájci Államszövetség (HL 2008. L 53., 5. o.).

8 — Lásd a fenti 6. lábjegyzetben hivatkozott rendeletre vonatkozó javaslat 3.1. pontját.

kialakulását, vagyis a menedékkérőknek az egyik tagállamból a másikba való továbbítását, és ennek megfelelően menedékjoguk tulajdonképpen leértékelődését. Másrészt az úgynevezett *asylum shoppingnak* is véget vet azáltal, hogy kizárja az EU területén belüli ellenőrizetlen további migrációt vagy egymást követő menekültügyi eljárásokat.⁹

26. Az utóbb említett célkitűzés értelmében már az Európai Közösségek valamely tagállamában benyújtott menedékjog iránti kérelem megvizsgálásáért felelős tagállam meghatározásáról szóló, 1990. június 15-én Dublinban kötött megállapodás¹⁰ hatálya idején elfogadták¹¹ a dublini egyezmény hatékony alkalmazása érdekében az ujljenyomatok összehasonlítására irányuló Eurodac létrehozásáról szóló, 2000. december 11-i 2725/2000/EK rendeletet¹². Ez először a dublini egyezmény végrehajtását és alkalmazását szolgálta, amelynek helyébe a 343/2003 rendelet lépett. Ezáltal a két rendelet összefügg,¹³ ami egyértelművé teszi, hogy a felelős tagállam meghatározását adat-összehasonlítás által is biztosítani kell.¹⁴

27. Következésképpen a 343/2003 rendelet III. fejezete fontossági sorrendben tartalmazza a felelős tagállam meghatározásának feltételeit,¹⁵ ami azon követelmény teljesülését segíti elő, hogy a felelős tagállam meghatározása kizárólag objektív szempontok alapján menjen végbe, és az egyidejűleg vagy egymást követően több menedékjog iránti kérelem benyújtásával történő visszaélés megakadályozásának célját szolgálja azáltal, hogy csak egy felelős tagállamot határoz meg.

28. Éppen ez, tehát a felelős tagállam meghatározása a 343/2003 rendelet fő célja. A 343/2003 rendelet alkalmazhatóságával kapcsolatban a 4. cikk (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a felelős tagállam meghatározására vonatkozó eljárás azonnal kezdetét veszi, amint a menedékjog iránti kérelmet először benyújtják a tagállamhoz. A menedékjog iránti kérelem tényleges vizsgálata ezzel szemben a nemzeti jogi rendelkezések szerint történik, a 2005/85 irányelv, valamint a harmadik országok állampolgárai, illetve hontalan személyek menekülteként vagy más okból nemzetközi védelemre jogosultként való elismerésének feltételeiről és a védelem tartalmára vonatkozó minimumszabályokról szóló, 2004. április 29-i 2004/83/EK tanácsi irányelv¹⁶ figyelembevételével.

29. A Bizottság helytállóan utal arra írásbeli nyilatkozataiban, hogy a teljes szabályozási anyagot figyelembe véve a menekültügyi eljárás két szakaszból áll, mégpedig a menedékjog iránti kérelem első benyújtását követően a felelős tagállamnak a 343/2003 rendelet alkalmazásával történő meghatározásából, és az ezt követő, érdemi vizsgálatból, ami a mindenkori felelős tagállam feladata, és amelynek keretében figyelembe kell venni a 2005/85 irányelv minimumszabályait. Így tehát a menekültügyi eljárásnak két egymástól különböző szakasza van. Ez a tétel már a 2005/85 irányelv megalkotásával kapcsolatos első gondolatok alapját is képezte,¹⁷ majd annak (29) preambulumbekzdésében is kifejeződött, amely kifejezetten kimondja, hogy a 2005/85 irányelv nem érinti a 343/2003 rendelet hatálya alá tartozó eljárásokat. A 343/2003 rendelet célja ennek megfelelően nem eljárási biztosítékok kialakítása a menedékkérők számára, menedékjog iránti

9 — Ezzel kapcsolatban lásd Hermann, M. in: Hailbronner, K. (szerk.), *EU Immigration and Asylum Law*, München 2010., Kommentierung zu VO 343/2003, 1. cikk, 20. és azt követő pontok, Filzwieser, C., és Sprung, A., *Dublin II-Verordnung, Das Europäische Asylzuständigkeitsystem*, 3. kiadás, 2010., 3. cikk, K6 pont, Huber, B., és Göbel-Zimmermann, R., *Ausländer- und Asylrecht*, 2. kiadás, München 2008., 1885. pont.

10 — HL 1997. C 254., 1. o.

11 — Az Eurodoc adatbankokban történő, személyekre vonatkozó információgyűjtés adatvédelmi jogi szempontjainak és hátterének általános elemzéséről lásd Hofmann, H., Rowe, G., és Türk, A., *Administrative Law and Policy of the European Union*, Oxford 2011., 480. és azt követő oldalak.

12 — HL L 316., 1. o.

13 — Lásd a dublini rendszer értékeléséről szóló bizottsági jelentést COM(2007) 299 végleges, 2.1. pont, Hermann, M., i. m., (9. lábjegyzet), 1. cikk, 46. pont.

14 — Huber, B., és Göbel-Zimmermann, R., i. m. (9. lábjegyzet), 1904. pont, Hailbronner, K., *Asyl- und Ausländerrecht*, 2. kiadás, Stuttgart 2008., 46. pont, és Filzwieser, C., és Sprung, A., i. m. (9. lábjegyzet), 9. cikk, K2 pont.

15 — Ezzel kapcsolatban lásd Alland, D., és Chassin, C., *Répertoire de droit international*, Asile, 46. pont.

16 — HL L 304., 12. o.

17 — A menekültstátusz megadására és visszavonására vonatkozó tagállami eljárások minimumszabályairól szóló tanácsi irányelvre vonatkozó javaslat COM(2000) 578 végleges, az indokolás 2. pontja.

kérelmeik elismerése vagy elutasítása feltételeinek meghatározása értelmében.¹⁸ Ehelyett ez a rendelet elsősorban a tagállamok közötti kötelezettség- és feladatmegosztást szabályozza. Erre tekintettel a 343/2003 rendelet azon rendelkezései, amelyek a tagállamok menedékkérőkkel szembeni, a dublini eljárás hatálya alá tartozó kötelezettségeit érintik, főszabály szerint csak a tagállamok egymás közötti viszonyával kapcsolatos eljárások menetére vonatkoznak, vagy a más menekültügyi jogszabályokkal való összhang biztosítását célozzák.¹⁹

30. A felelősség szempontjából a 343/2005 rendelet olyan szabályokat is tartalmaz, amelyek a menedékkérelmek iránti kérelem visszavonásának a menedékkérelmek iránti kérelem megvizsgálásáért felelős tagállam meghatározására vonatkozó eljárásra gyakorolt hatásaira vonatkoznak. Kifejezett rendelkezések mindazonáltal csak azzal az esettel kapcsolatban találhatók, amikor több kérelem közül vannak vissza egyet, például a 4. cikk (5) bekezdésében vagy a 16. cikk (1) bekezdésének d) pontjában és (4) bekezdésében. Ezek a rendelkezések különösen olyan eseteket érintenek, amikor a menedékkérelmek iránti kérelmek még a menedékkérelmek iránti kérelem megvizsgálásáért felelős tagállam meghatározására vonatkozó eljárás során visszavonta (4. cikk, (5) bekezdés), illetve csak a kérelem vizsgálata során (16. cikk, (1) bekezdés, d) pont) vonta vissza, és egy másik tagállamban újabb kérelmet nyújtott be.

31. A 343/2003 rendelet azonban nem szabályozza kifejezetten a valamely tagállamhoz benyújtott menedékkérelmek iránti kérelem olyan visszavonását, amelyet nem kísér másik menedékkérelmek iránti kérelemnek másik tagállamhoz történő benyújtása.

32. Álláspontom szerint az a tény, hogy valamely egyetlen menedékkérelmek iránti kérelem visszavonásának következményei a 343/2003 rendeletben nincsenek kifejezetten szabályozva, arra vezethető vissza, hogy ebben az esetben nem jöhet létre hatásköri összeütközés. Ebből azonban nem lehet azt levezetni, hogy egy menedékkérelmek iránti kérelem olyan menedékkérelmek általi visszavonása, aki nem nyújtott be újabb kérelmeket, *eo ipso* a 343/2003 rendelet alkalmazhatatlanságát eredményezhetné.

33. Igaz, hogy kezdetben elfogadhatónak tűnik az a feltételezés, hogy a rendelet csak menedékkérelmek iránti kérelem benyújtása esetén alkalmazható, és ennek megfelelően a kérelmező védelem iránti igénye megszűnik, ha kérelme visszavonása által egyértelművé teszi, hogy a továbbiakban már nem kér védelmet. Ez annál is inkább igaz, mivel egy ilyen eset feltüntetésének hiánya arra a következtetésre vezethetne, hogy a rendelet ilyen esetben értelemszerű módon nem alkalmazható.

34. Mindazonáltal a menekültügyi eljárásra vonatkozó jogszabályok általános kontextusából az következik, hogy főszabály szerint csak valamely menekültügyi eljárás végleges lezárása eredményezi az egyszer már megállapított tagállami felelősség megszűnését. Ezen túlmenően ez a végleges lezárás nem feltételezhető már akkor, ha valamely harmadik országbeli állampolgár nem tartja fenn tovább menedékkérelmek iránti kérelmét, hanem csak akkor, ha az illetékes tagállami hatóság határozatot hozott az eljárás lezárásáról.

35. A 343/2003 rendeletnek már a szövege is ezt az értelmezést támasztja alá.

36. Így például a menedékkérelmek iránti kérelem visszavonása fogalmának a 343/2003 rendelet 2. cikkének f) pontjában oly módon való meghatározása, miszerint ez a menedékkérelmek azon cselekménye, amellyel „a nemzeti joggal összhangban” kifejezetten vagy hallgatólagosan lezárja azt az eljárást, amelyet menedékkérelmek iránti kérelmek benyújtásával maga indított el, azt mutatja, hogy a visszavonás nyilvánítása csak a releváns belső jogi rendelkezések betartása esetén zárhatja le az eljárást. Mivel e

18 — Így például Huber, B., és Göbel-Zimmermann, R., is, i. m., (9. lábjegyzet), 1885. pont, és Bergmann, J. in Renner, Ausländerrecht, 9. kiadás, 2011., 130. pont.

19 — Lásd ezzel kapcsolatban például az egy harmadik ország állampolgára, illetve hontalan személy által a tagállamok egyikében benyújtott nemzetközi védelem iránti kérelem megvizsgálásáért felelős tagállam meghatározására vonatkozó feltételek és eljárási szabályok megállapításáról szóló európai parlamenti és tanácsi rendeletre vonatkozó javaslatot, COM(2008) 820 végleges, különösen az indokolás 3. pontját.

belső jogi rendelkezések meg kell, hogy feleljenek a 2005/85 irányelv előírásainak, a menedékjog iránti kérelem visszavonásának a 343/2003 rendelet alkalmazhatóságára és alkalmazására gyakorolt következményeinek kérdése csak e rendelet és a 2005/85 irányelv együttes szemléletével válaszolható meg.

37. A 2005/85 irányelv szerint valamely tagállamban menedékjogot kérő, harmadik országbeli állampolgár a kérelmét elutasító határozat vagy a menedékkérőként való tartózkodásának jogát megszüntető határozat jogerőre emelkedéséig nem tekinthető úgy, hogy illegálisan tartózkodik az adott tagállam területén.²⁰

38. Egy ilyen jogerős határozat meglétéhez az illetékes tagállami hatóságok határozata szükséges. A menedékjog iránti kérelem kifejezett visszavonása esetére a 2005/85 irányelv 19. cikke úgy rendelkezik, hogy ha a tagállamok nemzeti jogukban rendelkeznek a menedékjog iránti kérelem kifejezett visszavonásának lehetőségéről, amennyiben a menedékkérő kifejezetten visszavonja a menedékjog iránti kérelmét, a tagállamoknak biztosítaniuk kell, hogy az eljáró hatóság az eljárás megszüntetéséről vagy a kérelem elutasításáról határozatot hozzon. A menekültügyi hatóságnak az eljárás alakszerű megszüntetéséről vagy a kérelem elutasításáról hozott határozata a menedékjogi kérelem hallgatólagos visszavonása esetén is szükséges, a fent említett irányelv 20. cikke értelmében.

39. E megfontolásokból kitűnik, hogy a menedékkérőnek a visszavonásról tett nyilatkozata nem vezet *eo ipso* a menekültügyi eljárás megszüntetéséhez. Ehhez az szükséges, hogy a felelős tagállam illetékes hatósága ennek megfelelő határozatot hozzon. Ennek azonban logikus módon az az előfeltétele, hogy a menedékkérő visszavonásról tett nyilatkozata ellenére az illetékes menekültügyi hatóság továbbra is megállapítható legyen a 343/2003 rendelet előírásainak megfelelően.

40. A menedékjog iránti kérelem önként történő visszavonása esetén a menekültügyi eljárás jogi és közigazgatási lezárásának fontosságával kapcsolatban a Bizottság már a 2005/85 irányelvre vonatkozó első javaslatában utalt arra, hogy csak egy ilyen lezárással biztosítható, hogy a tagállam a releváns információkat felhasználhassa, ha a kérelmező ugyanabban vagy egy másik tagállamban újra felbukkan, és ismételten felmerül egy újabb kérelem megvizsgálásáért való felelősség kérdése.²¹

41. Ez a szempont az összes tagállam meghallgatását és a velük történő alapos konzultálást követően is nemcsak, hogy irányadó maradt a többször jelentősen módosított 2002. június 18-i bizottsági irányelvjavaslatban, hanem az irányelv javasolt rendelkezéseihez fűzött magyarázatok között kiemelten szerepelt, hogy hatékonysági okokból elengedhetetlennek tekintett, hogy egyértelmű és pontos normákat kell alkotni az eljárásnak – a kérelem kifejezett visszavonása (19. cikk), vagy más okok (20. cikk) miatti – megszakítása vagy megszakadása esetére, és hogy e normák ezért kimerítő leírását tartalmazták a tagállamok rendelkezésére álló eljárási lehetőségeknek. Ezért az irányelv lehetővé teszi a tagállamok számára, hogy abban az esetben, ha a menedékkérő vissza kívánja vonni a kérelmét, a tagállamok választhassanak a vizsgálat megszüntetése vagy a kérelem elutasításának lehetősége között.²²

42. Ez a szempont aztán kifejezésre jutott a 2005/85 irányelv 19. és 20. cikkében is, amelyek ezenkívül az újabb kérelmek vonatkozásában egy különleges eljárás lehetőségét is előírják az elsőként benyújtott kérelemnek a 32. és azt követő cikkekkkel összefüggésben értelmezett 24. cikk (1) bekezdésének a) pontja szerinti visszavonása esetére. Így a tagállamok a 34. cikk értelmében kötelezhetik az újabb kérelmet benyújtó menedékkérőt arra, hogy nevezzen meg olyan tényeket, vagy szolgáltatson olyan bizonyítékokat, amelyek indokolják az új eljárást, és – a 12. cikktől eltérően – még határozatot is hozhatnak a menedékkérő meghallgatása nélkül.

20 — Lásd a 2005/85 irányelv 7. cikkét, valamint ezen irányelv (13) preambulumbekzdését is. Lásd továbbá 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 (HL L 348., 98. o.) (9) preambulumbekzdését.

21 — A fenti 17. lábjegyzetben hivatkozott irányelvjavaslat (a javaslat akkori 16. cikkéhez fűzött magyarázatok).

22 — A menekültstátusz megadására és visszavonására vonatkozó tagállami eljárások minimumszabályairól szóló irányelvre vonatkozó módosított javaslat (COM(2002) 326 végleges, a 19. cikkhez fűzött magyarázatok).

43. Ezzel szemben, ha 343/2003 rendelet kontextusában a menedékkérő számára biztosított volna a kérelme következmények nélküli visszavonásának lehetősége, ez összeegyeztethetetlen lenne a 2005/85 irányelvnek az egymást követő menedékjog iránti kérelmek benyújtására, és ennek az esetleges további kérelmeket érintő következményeire vonatkozó rendelkezéseivel.

44. A 343/2003 rendeletnek ilyen értelmezését, mely szerint a menedékkérő menedékjog iránti kérelmének visszavonása által nem befolyásolhatja egyoldalúan az e rendeletben meghatározott felelősségi szabályokat, alátámasztja a rendelet szerkezete, és a tagállam felelősségének a lehető leggyorsabban és kizárólag objektív szempontokon alapuló meghatározására, valamint arra irányuló célja is, hogy ezáltal megakadályozza a menedékkérő több kérelem benyújtása általi bármilyen befolyását.

45. Ha a menedékkérőnek lehetősége volna arra, hogy a korábbi kérelmeket állandóan visszavonva újabb és újabb kérelmek benyújtása által befolyást gyakoroljon a felelős tagállam meghatározására, ezek a célok megghiúsulnának, noha a 343/2003 rendeletnek éppen ezt kellene megakadályoznia. Ebben az összefüggésben utalni kell a 343/2003 rendelet 13. cikkének rendelkezésére, amely azokra az esetekre, amikor az e rendeletben felsorolt feltételek alapján nem határozható meg a felelősség, előírja, hogy az a tagállam felelős a menedékjog iránti kérelem megvizsgálásáért, amelyhez az első menedékjog iránti kérelmet benyújtották. A rendelet megalkotója tehát tisztában volt azzal a lehetőséggel, hogy minden vizsgálati lehetőség ellenére nem határozható meg felelős tagállam, és erre az esetre kiegészítő felelősségi szabályozást alkotott. Ha minden visszavonással megszűnne a 343/2003 rendelet alkalmazhatósága, akkor az adott eset körülményei szerint a menedékkérő tartózkodási helyének megválasztása által meghatározhatná a felelős tagállamot. Ezenkívül nem valósulhatna meg a felelős tagállam gyors meghatározása általi gyors döntéshozatalra vonatkozó célkitűzés.

46. Ebben az összefüggésben utalni kell a korábbi menedékkérő kiutasításáért való felelősség problémakörére is. A 343/2003 rendeletből ugyanis az tűnik ki, hogy valamely menedékjog iránti kérelem megvizsgálásáért felelős tagállam a menedékkérőnek a menedékjog iránti kérelem – kifejezett vagy hallgatólagos – visszavonására irányuló nyilatkozatát, és az illetékes tagállami hatóság ennek megfelelő, azt eljárást lezáró aktusát követően főszabály szerint a korábbi menedékkérő kiutasításáért is felelős marad.

47. Így a 343/2003 rendelet 16. cikke (1) bekezdésének e) pontjában található szabályozás egyértelművé teszi, hogy a menedékjog iránti kérelem megvizsgálásáért felelős tagállam a menekültügyi eljárás megtámadhatatlan elutasító határozattal történt lezárása ellenére köteles a korábbi menedékkérő visszavételére, ha ez utóbbi engedély nélkül egy másik tagállam területén tartózkodik. E kötelezettség a 343/2003 rendelet előírásai szerint szűnik meg, és csak akkor, ha egy másik tagállam tartózkodásra jogosító engedélyt adott ki a harmadik ország állampolgára számára (16. cikk, (2) bekezdés), vagy ha az érvényes tartózkodásra jogosító engedély nélkül legalább három hónapra elhagyta a tagállam területét (16. cikk, (3) bekezdés), vagy pedig, ha a kérelem megvizsgálásáért felelős tagállam a kérelem elutasítását követően meghozta és ténylegesen végrehajtotta az ahhoz szükséges intézkedéseket, hogy a harmadik ország állampolgára visszatérhessen származási országába vagy egy másik országba, ahová jogszerűen beutazhat (16. cikk, (4) bekezdés).

48. E vonatkozásban a 343/2003 rendelet lényegében az 1990. június 15-i dublini egyezmény koncepcióját vette át, amely szerint egy olyan térségben, ahol a személyek szabad mozgása a szerződések rendelkezéseinek megfelelően biztosított, minden tagállam felelősséggel tartozik a többi tagállammal szemben a harmadik országok állampolgárainak beutazása és tartózkodása terén tett aktusaiért, és eljárásának következményeit a szolidaritás és a jóhiszemű együttműködés szellemében viselni köteles. E megközelítést tükrözik a legfontosabb felelősségi feltételek, és azok sorrendje is, melyek szerint a felelősség arra a tagállamra hárul, amelynek a legnagyobb része volt a menedékkérőnek a tagállamok területére való beutazásában vagy e területen való tartózkodásában azáltal, hogy neki vízumot vagy tartózkodásra jogosító engedélyt adott, hogy a tagállam nem ellenőrizte szabályszerűen a külső határait, vagy lehetővé tette a vízum hiányában történő beutazást. A

feltételek egy másik csoportja annak biztosítására hivatott, hogy következményei legyenek annak, ha egy tagállam nem képes megakadályozni az illegális bevándorlást.²³

49. Ebből egyértelműen kitűnik, hogy a kezdeményező elvének fényében a 343/2003 rendelet alkalmazása érdekében egy tagállamnak valamely menedékkérő vonatkozásában a többi tagállam viszonylatában fennálló felelősségének meghatározása döntő fontosságú kapcsolódási pont. Ez azt az elvet tükrözi, hogy az adott tagállam felelősséggel tartozik a többi tagállammal szemben a harmadik országok állampolgárainak beutazásával és tartózkodásával kapcsolatos aktusaiért.²⁴

50. A kezdeményező elve szerinti felelősséget kiegészíti 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 irányelv²⁵, amely a harmadik országok illegálisan tartózkodó állampolgárainak visszatérésére, valamint arra az esetre vonatkozó szabályokat tartalmaz, amikor ez a visszatérés sajátos okokból nem lehetséges. Az, hogy ebben az összefüggésben már nincsenek új felelősségi szabályok előírva, szintén azt mutatja, hogy a 343/2003 rendelet az eljárás e szakaszában is alkalmazandó.

51. Mindezek alapján az előzetes döntéshozatalra előterjesztett első kérdést akként kell megválaszolni, hogy a menedékkérő iránti kérelem olyan menedékkérő általi visszavonása, aki csak egy tagállamhoz nyújtott be menedékkérő iránti kérelmet, önmagában sem a 343/2003 rendelet alkalmazhatóságára, sem pedig az e kérelem megvizsgálásáért felelős tagállamnak e rendelet szerinti meghatározására nincs hatással.

B – A második kérdéstről

52. Előzetes döntéshozatalra előterjesztett második kérdésével a kérdést előterjesztő bíróság arra keres választ, hogy az alapeljárásban szereplőhöz hasonló esetben a menedékkérő iránti kérelem menedékkérő általi visszavonásának időpontja a 343/2003 rendeletre tekintettel befolyásolja-e e visszavonás jogkövetkezményeinek megítélését.

53. Erre a kérdésre minden további nélkül nemleges választ lehet adni. Amint fentebb kifejtettem, a menedékkérő iránti kérelem olyan menedékkérő általi visszavonása, aki csak egy tagállamhoz nyújtott be menedékkérő iránti kérelmet, önmagában sem a 343/2003 rendelet alkalmazhatóságára, sem pedig az e kérelem megvizsgálásáért felelős tagállamnak e rendelet szerinti meghatározására nincs hatással. Ez attól függetlenül így van, hogy az eljárás melyik szakaszában nyilvánítják ki e visszavonást.

VII – Véggöveztetések

54. A fenti megfontolások alapján azt javaslom a Bíróságnak, hogy az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésekre a következő választ adja:

A menedékkérő iránti kérelem olyan menedékkérő általi visszavonása, aki csak egy tagállamhoz nyújtott be menedékkérő iránti kérelmet, önmagában sem az egy harmadik ország állampolgára által a tagállamok egyikében benyújtott menedékkérő iránti kérelem megvizsgálásáért felelős tagállam meghatározására vonatkozó feltételek és eljárási szabályok megállapításáról szóló, 2003. február 18-i 343/2003/EK tanácsi rendelet alkalmazhatóságára, sem pedig az e kérelem megvizsgálásáért felelős tagállamnak e rendelet szerinti meghatározására nincs hatással. Ez attól függetlenül így van, hogy az eljárás melyik szakaszában nyilvánítják ki e visszavonást.

23 — Ezzel kapcsolatban lásd a fenti 6. lábjegyzetben hivatkozott rendeletre vonatkozó javaslat indokolásának 3.1. pontját.

24 — Ugyanott, a 9. cikkhez fűzött magyarázatok. Lásd továbbá a fenti 19. lábjegyzetben hivatkozott rendeletre vonatkozó javaslat indokolásának 3. pontját.

25 — HL L 348., 98. o.