



Határozatok Tára

NILO JÄÄSKINEN
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA
Az ismertetés napja: 2013. április 18.¹

C-4/11. sz. ügy

Bundesrepublik Deutschland
kontra
Kaveh Puid

(a Hessischer Verwaltungsgerichtshof [Németország] által benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem)

„Közös Európai Menekültügyi Rendszer — E rendszer bírósági végrehajtási eljárásai — A 343/2003 tanácsi rendelet — Egy harmadik ország állampolgára által a tagállamok egyikében benyújtott menedékkérelmek iránti kérelem megvizsgálásáért felelős tagállam meghatározása — A 3. cikk (2) bekezdése — A menedékkérők jogai — A C-411/10. és C-493/10. sz., N. S. és társai egyesített ügyekben meghatározott különleges helyzetek — A 19. cikk (2) bekezdése — A menedékkérők átadásának felfüggesztése”

I – Bevezetés

1. Az Európai Unió harmonizálta mind az eljárási², mind az anyagi³ szabályokat a menekültjog teljes rendszerét hozva létre a Közös Európai Menekültügyi Rendszer keretében. E rendszer a nemzetközi jog releváns szabályainak, beleértve a visszaküldés tilalma elvének a tiszteletben tartásán alapul. Egyetlen tagállamra korlátozza a menedékkérelmek iránti kérelem megvizsgálását, és rendelkezik a menedékkérőnek a menedékkérelmek iránti kérelem megvizsgálásáért felelős tagállamba való átadásáról, amennyiben a menedékkérelmet máshol kérték az Európai Unióban. E tagállam meghatározását a valamely harmadik ország állampolgára által a tagállamok egyikében benyújtott menedékkérelmek iránti kérelem elbírálásáért felelős tagállam meghatározására vonatkozó feltételek és eljárási szabályok megállapításáról szóló 2003. február 18-i 343/2003/EK tanácsi rendelet szabályozza.⁴

1 — Eredeti nyelv: angol.

2 — A Tanács 2005. december 1-jei 2005/85/EK irányelve a menekültstátusz megadására és visszavonására vonatkozó tagállami eljárások minimumszabályairól (HL 2005. L 326., 13. o.).

3 — A harmadik országok állampolgárainak, illetve a hontalan személyeknek menekültként vagy a más okból nemzetközi védelemre jogosultként való elismerésének feltételeiről és az e státusok tartalmára vonatkozó minimumszabályokról szóló, 2004. április 29-i 2004/83/EK tanácsi irányelv (HL 2004. L 304., 12. o.). A 2004/83 tanácsi rendelet 2013. december 31-től hatályát veszti a harmadik országbeli állampolgárok és hontalan személyek nemzetközi védelemre jogosultként való elismerésére, a menekültek és a kiegészítő védelemre jogosultak egységes jogállására, valamint a nyújtott védelem tartalmára vonatkozó szabályokról szóló, 2011. december 13-i 2011/95/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv 40. cikke (HL 2011. L 337., 9. o.) értelmében. A befogadási feltételeket a menedékkérők befogadása minimumszabályainak megállapításáról szóló, 2003. január 27-i 2003/9 tanácsi irányelv (HL 2003. L 31., 18. o.) harmonizálja.

4 — HL 2003. L 50., 1. o.

2. Ez az előzetes döntéshozatal iránti kérelem azon menedékkérők helyzetének tisztázására irányul, akik nem az Európai Unióba való első beutazás szerinti tagállamban nyújtanak be menedékkérelmet, akiknek azonban kizárt az első beutazás szerinti tagállam számára történő átadása a menekültügyi eljárást és a menedékkérők befogadásának feltételeit illetően azon tagállamban tapasztalható rendszerszintű zavarok miatt.

3. A jelen ügy a Bíróság C-411/10. és C-493/10. sz., N. S. és társai egyesített ügyekben hozott ítéletére [EBHT 2011., I-13905. o.] épít. Az említett ítéletben a Bíróság kimondta, hogy az uniós jog kizárja azon megdönthetetlen vélelem alkalmazását, mely szerint azon tagállam, melyet a 343/2003 rendelet 3. cikkének (1) bekezdése a menedékkérelmi kérelem megvizsgálása tekintetében illetékes tagállamként határoz meg, tiszteletben tartja az Európai Unióban elismert alapvető jogokat.⁵ Lényegében a Bíróságtól e megállapításnak a rendelet 3. cikkének (2) bekezdésében meghatározott, úgynevezett „független felelősségvállalási záradék” működésére gyakorolt hatását illetően kérnek állásfoglalást.

4. Az N. S.-ügyben hozott ítéletben a Bíróság egyebek mellett kimondta, hogy az Európai Unió Alapjogi Chartájának 4. cikkét úgy kell értelmezni, hogy a tagállamok – ideértve a bíróságait – kötelessége, hogy ne adják át a menedékkérőt a 343/2003 rendelet értelmében „felelős tagállamnak”, még ha egyébként meg is tehetnék, *„ha tudomással kell bírniuk arról, hogy a felelős tagállamban a menekültügyi eljárást és a menedékkérők befogadásának feltételeit illetően tapasztalható rendszerszintű zavarok [kiemelés tőlem] miatt alapos okkal, bizonyítottan feltételezhető, hogy a kérelmező e rendelkezés értelmében embertelen vagy megalázó bánásmód tényleges veszélyének lesz kitéve”*.⁶

5. A jelen esetben a Hessischer Verwaltungsgerichtshof (a hesseni közigazgatási bíróság) arra a kérdésre keres választ, hogy adott tagállamnak a 343/2003 rendelet 3. cikke (2) bekezdésének első mondata szerint fennálló kötelezettsége a menedékkérelmi kérelem megvizsgálását illetően e tagállammal szemben jogilag érvényesíthető alanyi jogot keletkeztet-e a menedékkérő javára az N. S.-ügyben hozott ítéletben leírtakhoz hasonló körülmények között. Ez a Hessischer Verwaltungsgerichtshof által előterjesztett négy kérdés közül a negyedik, mivel a kérdést előterjesztő bíróság az első három kérdést visszavonta a Bíróság N. S.-ügyben hozott ítéletének kihirdetését követően. A visszavont három kérdés a 343/2003 rendelet alkalmazása fenti 4. pontban leírt feltételeinek hatásaira vonatkozott.

II – Jogi keret

A – Nemzetközi jog

6. A menekültek helyzetére vonatkozó, 1951. július 28-án Genfben aláírt egyezmény (Az Egyesült Nemzetek Szerződéseinek Tára [1954], 189. kötet, 150. o., 2545. sz.; kihirdette az 1989. évi 15. tvr.) (a továbbiakban: Genfi Egyezmény)⁷ „A kiutasítás vagy visszaküldés (»refoulement«) tilalma” címet viselő 33. cikkének (1) bekezdése a következőképpen rendelkezik:

„Egyetlen Szerződő Állam sem utasítja ki vagy küldi vissza (»refouler«) a menekültet azon ország területének határára, ahol élete vagy szabadsága faji, vallási okokból, nemzeti hovatartozása miatt, vagy abból az okból van veszélyeztetve, hogy bizonyos társadalmi csoporthoz tartozik, vagy bizonyos politikai véleményt vall.

⁵ — Az ítélet 104. pontja.

⁶ — Az ítélet 106. pontja.

⁷ — Valamennyi tagállam részes fél a Genfi Egyezményben és az 1967. évi jegyzőkönyvben. Az Európai Unió nem részes fél sem a Genfi Egyezményben, sem az 1967. évi jegyzőkönyvben.

B – Az Európai Unió joga

A 343/2003 rendelet

7. A 343/2003 rendelet (3), (4), (12) és (15) preambulumbekzdése kimondja:

- (3) A tamperei [Európai Tanács] következtetések azt is megállapították, hogy ennek a rendszernek [Európai Menekültügyi Rendszer] rövid időn belül világos és alkalmazható módszer kialakítására is ki kell terjednie annak a tagállamnak a meghatározása céljából, amely felelős egy menedékjog iránti kérelem megvizsgálásáért.
- (4) E módszernek mind a tagállamok, mind az érintett személyek vonatkozásában tárgyilagos és méltányos szempontokon kell alapulnia. Lehetővé kell tennie különösen a felelős tagállam gyors meghatározását, hogy garantálják a menekültstátus meghatározására vonatkozó eljáráshoz való hatékony hozzáférést, és ne veszélyeztessék a menedékjog iránti kérelmekben a gyors döntéshozatalt.

[...]

- (12) Az e rendelet hatálya alá tartozó személyekkel kapcsolatos bánásmód tekintetében a tagállamokat kötik az azokból a nemzetközi jogi okmányokból eredő kötelezettségek, amelyeknek részesei.

[...]

- (15) E rendelet tiszteletben tartja azokat az alapvető jogokat, és megfelel azoknak az alapelveknek, amelyeket különösen az Európai Unió alapjogi chartája állapít meg. A rendelet biztosítani kívánja különösen a 18. cikkben biztosított menedékhez való jog teljes tiszteletben tartását.”

8. A 343/2003 rendelet 1. cikke a következőképpen rendelkezik:

„E rendelet egy harmadik ország állampolgára által a tagállamok egyikében benyújtott menedékjog iránti kérelem megvizsgálásáért felelős tagállam meghatározására vonatkozó feltételek és eljárási szabályok megállapításáról.”

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

(1) 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.

(2) Az (1) bekezdéstől eltérve minden tagállam megvizsgálhatja a harmadik ország állampolgára által hozzá benyújtott menedékjog iránti kérelmet akkor is, ha annak megvizsgálásáért az e rendeletben megállapított feltételek szerint nem felelős. Ebben az esetben ez a tagállam válik e rendelet értelmében felelős tagállammá, vállalva a felelősséggel együtt járó kötelezettségeket. Ez a tagállam szükség esetén tájékoztatja a korábbi felelős tagállamot, a felelős tagállam meghatározására vonatkozó eljárást lefolytató tagállamot, vagy azt a tagállamot, amelyet a kérelmező átvételével vagy visszavételével kapcsolatban kerestek meg.

(3) Minden tagállam fenntartja a jogot nemzeti joga szerint, hogy a genfi menekültügyi egyezmény rendelkezéseivel összhangban harmadik országba küldje a menedékkérőt.”

10. A 343/2003 rendelet III. fejezete tíz cikkből áll, melyek megállapítják azon kritériumok rangsorát, melyek alapján meghatározható a menedékjog iránti kérelem megvizsgálásáért felelős tagállam. A 343/2003 rendelet III. fejezetének 5. cikke a következőképpen rendelkezik:

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

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

11. A 343/2003 rendelet 10. cikkének (1) bekezdése a következőképpen rendelkezik:

„Amennyiben a 18. cikk (3) bekezdésében említett két listán ismertetett közvetlen vagy közvetett bizonyíték alapján, beleértve a 2725/2000/EK rendelet III. fejezetében említett adatokat, megállapítást nyer, hogy a menedékkérő harmadik országból érkezve jogellenesen lépte át egy tagállam határát szárazföldön, tengeri vagy légi úton, az a tagállam felelős a menedékjog iránti kérelem megvizsgálásáért, amelynek területére így lépett be. Ez a felelősség 12 hónappal a jogellenes határátlépést követően megszűnik.”

12. A 343/2003 rendelet 13. cikke a következőképpen rendelkezik:

„Amennyiben az e rendeletben felsorolt feltételek alapján egyetlen tagállam sem határozható meg felelősként a menedékjog iránti kérelem megvizsgálásáért, az első olyan tagállam felelős a menedékjog iránti kérelem megvizsgálásáért, amelynél a menedékjog iránti kérelmet benyújtották.”

13. A 343/2003 rendelet 15. cikkének (1) bekezdése a következőképpen rendelkezik:

„(1) Bármelyik tagállam, még akkor is, ha az e rendeletben megállapított feltételek szerint nem felelős, egyesítheti a családtagokat, valamint más eltartott hozzátartozókat különösen családi vagy kulturális megfontolásokon alapuló humanitárius okokból. Ebben az esetben egy másik tagállam kérésére az említett tagállam vizsgálja meg az érintett személy menedékjog iránti kérelmét. Az érintett személyeknek ehhez hozzá kell járulniuk.”

14. A 343/2003 rendelet 16. cikkének (1) bekezdése a következőképpen rendelkezik:

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

[...]

b) teljesíteni a menedékjog iránti kérelem elbírálását;

[...]”

15. A 343/2003 rendelet 17. cikkének (1) bekezdése a következőképpen rendelkezik:

„Amennyiben az a tagállam, amelyben menedékjog nemzetközi védelem iránti kérelmet nyújtottak be, úgy véli, hogy egy másik tagállam felelős a kérelem megvizsgálásáért, haladéktalanul, de mindenképpen a 4. cikk (2) bekezdése értelmében benyújtott kérelem időpontját követő három hónapon belül felkérheti a másik tagállamot, hogy vegye át a kérelmezőt.

[...]”

16. A 343/2003 rendelet 19. cikkének (1) és (2) bekezdése a következőképpen szól:

„(1) Amennyiben a megkeresett tagállam kész átvenni a kérelmezőt, az a tagállam, amelyben a menedékjog iránti kérelmet benyújtották, értesíti a kérelmezőt arról a határozatáról, hogy nem vizsgálja meg a kérelmét, valamint a kérelmező felelős tagállamnak történő átadására vonatkozó kötelezettségéről.

(2) Az (1) bekezdésben említett határozatnak tartalmaznia kell az alapjául szolgáló indokokat. Tartalmazza továbbá az átadás részletezett határidejét, és szükség esetén információt nyújt a helyről és időpontról, ahol és amikor a kérelmezőnek meg kell jelennie, ha a felelős tagállamba történő utazásáról maga gondoskodik. Ez a határozat fellebbezés vagy felülvizsgálat tárgya lehet. A határozatra vonatkozó fellebbezésnek vagy felülvizsgálatnak nincs felfüggesztő hatálya az átadás végrehajtására, kivéve ha a bíróságok vagy az illetékes hatóságok, amennyiben ezt a nemzeti jog megengedi, eseti alapon másként nem döntenek.”

17. A 2004/83 irányelv 13. cikke szerint:

„A menekültként való elismerés

A tagállamok olyan harmadik országbeli állampolgárt vagy hontalan személyt ismernek el menekültként, aki megfelel a II. és III. fejezetben előírt feltételeknek.”

18. A 2005/85/EK irányelv 25. cikkének (1) bekezdése értelmében:

„Elfogadhatatlan kérelmek

(1) Azokon az eseteken túlmenően, amikor egy menedékjog iránti kérelem elbírálására a 343/2003/EK rendelet szerint nem kerül sor, a tagállamok akkor sem kötelesek azt vizsgálni, hogy a menedékkérő a 2004/83/EK irányelv értelmében menekültnek minősülhet-e, ha egy menedékjog iránti kérelem e cikk értelmében elfogadhatatlannak minősül.”

19. A 2005/85/EK irányelv 39. cikkének (1) és (2) bekezdése a következőképpen rendelkezik:

„A hatékony jogorvoslathoz való jog

(1) A tagállamok biztosítják a menedékkérők részére a bíróság vagy törvényszék előtti hatékony jogorvoslathoz való jogot az alábbiakkal szemben:

a) a menedékjog iránti kérelem ügyében hozott határozat tárgyában, beleértve, ha a határozat:

i. a 25. cikk (2) bekezdése alapján a kérelem elfogadhatatlanságát állapítja meg;

[...]

(2) A tagállamok meghatározzák a kérelmező által az (1) bekezdés szerinti hatékony jogorvoslathoz fűződő jog gyakorlásához szükséges határidőket és egyéb szabályokat.”

C – Nemzeti szabályozás

20. A Grundgesetz (német alkotmány) 16a. cikkének (1) és (2) bekezdése a következőképpen rendelkezik:

„(1) A politikai okból üldözöttek menedékjogot élveznek.

(2) E cikk (1) bekezdésére nem hivatkozhat olyan személy, aki a szövetségi területre az Európai Közösségek egy másik tagállamából, vagy olyan harmadik államból utazott be, melyben biztosított a menekültek jogállásáról szóló egyezmény, és az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló egyezmény alkalmazása. A Bundesrat [szövetségi tanács] jóváhagyását megkövetelő törvény határozza meg azokat az Európai Közösségen kívüli államokat, melyekre az e bekezdés első mondatában meghatározott feltétel vonatkozik. Az első mondatban meghatározott esetekben a menedékkérő ott-tartózkodásának megszüntetésére irányuló intézkedések az azok ellen előterjesztett jogorvoslatra tekintet nélkül végrehajthatók.”

III – Az alapeljárás és az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések

21. Kaveh Puid (a menedékkérő) iráni állampolgár, aki 2007. október 20-án légi úton utazott Teheránból Athénba. Miután négy napot Athénban töltött, Frankfurt am Mainba utazott tovább. Ott a bevándorlási ellenőrzés során menedékkérőként jelentkezett, a visszatoloncolás biztosítása céljából őrizetbe vették. Az út mindkét szakaszát hamis úti okmánnyal tette meg.

22. 2007. november 15-én a menedékkérő egyebek mellett azzal a kérelemmel fordult a Verwaltungsgericht Frankfurt am Mainhoz (Frankfurt am Main-i közigazgatási bíróság), hogy az kötelezze a Németországi Szövetségi Köztársaságot, hogy engedélyezze számára a területére történő belépést, és tájékoztassa őt arról, hogy melyik az a szerv, amely jogosult a 343/2003 rendelet 3. cikkének (2) bekezdése értelmében felelős tagállam meghatározására. A Verwaltungsgericht Frankfurt am Main felszólította a Németországi Szövetségi Köztársaságot, hogy tájékoztassa a frankfurti repülőtéren jelen lévő illetékes rendőrséget, hogy a menedékkérő Görögországba történő visszaküldése ideiglenesen, legkésőbb 2008. január 16-ig tilos.

23. A Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (Szövetségi Migrációs és Menekültügyi Hivatal; a továbbiakban: Szövetségi Hivatal) 2007. december 14-i határozatában megállapította, hogy a menedékjog iránti kérelem nem elfogadható, és elrendelte a menedékkérő Görögországba való kitoloncolását. E határozat fő indoka az volt, hogy a 343/2003 rendelet értelmében Görögország a felelős a menedékjog iránti kérelem elbírálásáért a 343/2003 rendelet 17. cikkének (2) bekezdésében, továbbá 18. cikkének (4) és (7) bekezdésében meghatározott határidők miatt, valamint az, hogy nem álltak fent rendkívüli humanitárius indokok, melyek alátámasztották volna a felelősség Németországi Szövetségi Köztársaság általi átvállalását a 343/2003 rendelet 3. cikkének (2) bekezdése értelmében. A Szövetségi Hivatal azon az állásponton volt, hogy Görögország a német alkotmány 16a. cikkének (2) bekezdése értelmében biztonságos harmadik országnak tekintendő, és a minimumkövetelmények betartásának ellenőrzésére hatáskörrel rendelkező Európai Bizottság eddig nem szólította fel a tagállamokat a Görögországba való kitoloncolások mellőzésére. A menedékkérőt ekképpen 2008. január 23-án Athénba toloncolták vissza.

24. A menedékkérő azonban már 2007. december 25-én keresetet nyújtott be a Verwaltungsgerichthez, amelyben a Szövetségi Hivatal 2007. december 14-i határozatának megsemmisítését és a Németországi Szövetségi Köztársaság arra való kötelezését kérte, hogy nyilvánítsa magát felelősnek menedékjog iránti kérelme elbírálásáért a 343/2003 rendelet 3. cikkének (2) bekezdése alapján.

25. A Verwaltungsgericht a menedékkérőnek az ezen ügyben tartandó tárgyaláson való személyes megjelenését rendelte el. Erre tekintettel lehetővé tették számára a Németországba való belépést.

26. A Verwaltungsgericht 2009. július 8-i ítéletével megsemmisítette a Szövetségi Hivatal 2007. december 14-i határozatát, és megállapította, hogy a menedékkérő elleni kitoloncolási határozatot jogellenesen hajtották végre. A Verwaltungsgericht a Szövetségi Hivatalt a 2007. december 14-i kitoloncolási határozat megsemmisítésére és a végrehajtásából fakadó következmények megszüntetésére kötelezte.

27. A Verwaltungsgericht ennek indokolásaként lényegében azt fejtette ki, hogy a Szövetségi Hivatal a 343/2003 rendelet 3. cikkének (2) bekezdése szerinti átvételi jog gyakorlása révén köteles a menedékjog iránti kérelem elbírálásáért való felelősséget átvenni. A Szövetségi Hivatal mérlegelési jogköre megszűnt, miután kiderült, hogy Görögországban nem tartják be a menedékkérők befogadásának és a menedékjogi eljárás lefolytatásának minimumkövetelményeit, és a menedékkérőnek görögországi tartózkodása során az eljárási jogai és a befogadási feltételek tekintetében súlyos hátrányokat kellett elszenvednie. Ez ellentétes a vonatkozó irányelvek lényegével és tartalmával. A Verwaltungsgericht arra kötelezte továbbá a Szövetségi Hivatalt, hogy a felperes számára állítson ki ideiglenes tartózkodási engedélyt az ítélet jogerőre emelkedéséig terjedő hatállyal.

28. A Verwaltungsgericht ítélete ellen fellebbezést nyújtottak be a Hessischer Verwaltungsgerichtshofhoz, azon az alapon, hogy nem meggyőző az ítélet alapjául szolgáló jogi álláspont, mely szerint Németország köteles a 343/2003 rendelet 3. cikkének (2) bekezdése szerinti átvételi jogot gyakorolni. A Szövetségi Hivatal által képviselt német állam többek között úgy érvelt, hogy az emberi jogok európai egyezményének súlyos megsértésén felül azon tény, miszerint a felelősséget átvállaló tagállam nem a menedékkérők befogadására és a menedékjogi eljárás minimumkövetelményeire vonatkozó irányelvek szerint járt el, nem kell figyelembe venni az átvételi jog gyakorlására tárgyában hozandó döntés során. A Szövetségi Hivatal arra hivatkozott, hogy a menedékkérők elszállásolása és ellátása terén fennálló hiányosságok nem mentesítik a tagállamot az eljárás lefolytatásáért való felelőssége alól. Az érintetteket máskülönben végső soron az általuk érintett valamennyi államban meg kellene illetnie az átvételhez való jognak.

29. A Hessischer Verwaltungsgerichtshof szükségesnek tartotta, hogy a Bíróság elé terjesszen előzetes döntéshozatal céljából négy kérdést, és 2010. december 22-én ekképpen határozott. Az első három kérdést később visszavonta, mivel azokat lényegében megválaszolta az N. S-ügyben 2011. december 21-én hozott ítélet.

30. Ezenfelül a Szövetségi Hivatal 2011. január 20-i határozatával megsemmisítette a 2007. december 14-i határozatát, és úgy határozott, hogy gyakorolja a kérelem megvizsgálására vonatkozó, a 343/2003 rendelet 3. cikkének (2) bekezdése szerinti hatáskörét. 2011. május 18-i határozatában a Szövetségi Hivatal elutasította a menedékkérő menedékjog iránti kérelmét a német alkotmány 16a. cikkének értelmében, azonban elismerte, hogy a menedékkérő menekültnek (Flüchtlingseigenschaft) minősül.

31. A nemzeti bíróság szerint az előzetes döntéshozatal iránti kérelem továbbra is releváns jogilag, mivel a német jog szerint a menedékkérőnek jogi érdeke fűződik ahhoz, hogy a Szövetségi Hivatal 2007. december 4-i határozata jogszerűségének a Hessischer Verwaltungsgerichtshof általi felülvizsgálását kérje, a fent leírt fejleményektől függetlenül. Ennek az az oka, hogy a menedékkérőt jogellenesen fogva tartották a Görögországba történt visszatoloncolással, és időközben a 2007. december 4-i határozat jogszerűtlenségének megállapítását kérte, valamint kártérítést.

32. A nemzeti bíróság megerősítette továbbá, hogy még mindig eltérnek a vélemények a fennmaradó negyedik kérdésre adandó választ illetően. Ennek szövege a következő:

„A tagállam arra vonatkozó kötelezettsége, hogy éljen a 343/2003 rendelet 3. cikke (2) bekezdésének első mondata szerinti lehetőséggel, az átvétel gyakorlásához való, e tagállammal szemben érvényesíthető alanyi jogot keletkeztet-e a menedékkérő javára?”

33. A Hessischer Verwaltungsgerichtshof által előzetes döntéshozatalra előterjesztett eredeti négy kérdést illetően írásbeli észrevételeket nyújtott be K. Puid, Németország, Belgium, Írország, Görögország, Franciaország, Olaszország, Lengyelország kormánya, valamint Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királyságának Kormánya, Svájc kormánya, illetve a Bizottság. Ezek közül Olaszország írásbeli beadványa nem tartalmazott észrevételt a negyedik kérdést illetően, Belgium pedig nem érintette e kérdést közvetlenül. A 2013. január 22-i tárgyaláson részt vettek K. Puid, Írország, Görögország és a Bizottság képviselői.

IV – Elemzés

A – Előzetes észrevételek

1. A Közös Európai Menekültügyi Rendszer háttere

34. Az Európai Tanács 1989. december 8-i és 9-i strasbourgi ülése célként tűzte ki a tagállamok menekültügyi politikáinak az összehangolását.

35. A tagállamok 1990. június 15-én Dublinban aláírták az Európai Közösségek tagállamainak egyikében benyújtott menedékgig iránti kérelmek megvizsgálásáért felelős állam meghatározásáról szóló egyezményt (a továbbiakban: dublini egyezmény).⁸

36. A Maastrichti Szerződés az EUSZ K.1. cikkének (1) bekezdésében kimondta, hogy a menekültpolitika közös érdekű kérdés. Az Amszterdami Szerződés által elfogadott EK 63. cikk arra kötelezte a Tanácsot, hogy az Amszterdami Szerződés hatálybalépését követő öt éven belül – a genfi egyezménnyel összhangban – határozza meg többek között egy harmadik ország állampolgárának a tagállamok valamelyikében benyújtott menedékgig iránti kérelmének elbírálására köteles tagállam meghatározására vonatkozó intézkedéseket, a menedékkérők befogadására vonatkozó minimumszabályokat, a harmadik országok állampolgárainak menekültkénti elismerésére vonatkozó minimumszabályokat, és a menekültstátusz tagállamokban történő megadására vagy visszavonására vonatkozóan eljárási minimumszabályokat. E rendelkezést jelenleg az EUMSZ 78. cikke tartalmazza.

37. Az Európai Tanács Tamperében 1999. október 15–16-án tartott ülésén előirányozta egy közös európai menekültügyi rendszer létrehozását. E rendszert többek között a dublini egyezmény helyébe lépő 343/2003 rendelet, illetve a 2003/9/EK, a 2004/83/EK és a 2005/85/EK irányelv hozta létre.

38. Az Európai Unió Alapjogi Chartájának (a továbbiakban: Charta) 18. cikke, valamint az EUMSZ 78. cikke úgy rendelkezik, hogy a menedékgigot a genfi egyezménnyel összhangban kell biztosítani. A Charta 4. cikke szerint senkit nem lehet kínzásnak, embertelen vagy megalázó bánásmódnak vagy büntetésnek alávetni. A Charta 19. cikkének (2) bekezdése megtiltja az olyan országokba történő kitoloncolást, kiutasítást vagy kiadatást, ahol komoly kockázata van az embertelen vagy megalázó bánásmódnak. A Charta 47. cikke biztosítja a hatékony jogorvoslathoz és a tisztességes eljáráshoz való jogot mindenkinek, akinek az Unió joga által biztosított jogát vagy szabadságát megsértették.

2. A Bíróság megállapításai az N. S.-ügyben

39. Hasznosnak tartom röviden összefoglalni a Bíróság által az N. S.-ügyben érintett kérdéseket, és a Bíróság megállapításait, mielőtt a fennmaradó kérdés megválaszolására térnék ki. Az N. S.-ügy a következő, a jelen ügyben is releváns kérdésekkel foglalkozott.

40. A Bíróság által figyelembe vett körülmények hasonlóak az alapeljárásban felmerült körülményekhez. N. S., afgán állampolgár az Egyesült Királyságba érkezése napján menedékgig iránti kérelmet nyújtott be. Mielőtt az Egyesült Királyságba érkezett volna, számos európai országon átutazott, többek között Görögországon is, ahol nem nyújtott be menedékgig iránti kérelmet, azonban négy napig fogva

⁸ — HL 1997. C 254., 1. o.

tartották. A Secretary of State for the Home Department (az Egyesült Királyság belügyminisztere) felkérte Görögországot, hogy vegye át N. S.-t a menedékjog iránti kérelme kivizsgálása érdekében. Görögország nem válaszolt, és így beállt az a vélelem, hogy Görögország elfogadta a felperes kérelmének megvizsgálására irányuló felelősséget.

41. N. S. tiltakozott az Egyesült Királyságból Görögországba való kitoloncolása ellen, azon indokkal, hogy fennáll a veszélye annak, hogy az uniós jog, az emberi jogok európai egyezménye és/vagy a genfi egyezmény szerinti alapvető jogai sérülnének, ha visszatoloncolnák Görögországba. A jogvita eljutott a United Kingdom Court of Appealhez (az Egyesült Királyság fellebbviteli bírósága), mely bíróság előzetes döntéshozatal céljából hét kérdést terjesztett a Bíróság elé.

42. Amint már említettem, a Bíróság kimondta, hogy az uniós jog kizárja azon megdönthetetlen vélelem alkalmazását, mely szerint az a felelős tagállam, melynek a másik tagállam a menedékkérőt át kívánja adni, tiszteletben tartja az Európai Unióban elismert alapvető jogokat.

43. Ennek többek között az az oka, hogy a „Közös Európai Menekültügyi Rendszer a genfi egyezmény és mindenre kiterjedő alkalmazásán alapul, valamint annak biztosításán, hogy senkit ne, küldjenek vissza oda, ahol ismét üldöztetésnek lehet kitéve”, valamint azon tény, hogy „a genfi egyezmény és az 1967. évi jegyzőkönyv tiszteletben tartásáról a Charta 18. cikke és az EUMSZ 78. cikk rendelkezik”⁹. A Bíróság kimondta, hogy „ha azonban komolyan attól kell tartani, hogy a felelős tagállamban a menekültügyi eljárást és a menedékkérők befogadásának feltételeit illetően rendszerszintű zavarok tapasztalhatók, amelyek az e tagállamnak átadott menedékkérőkkel szemben a Charta 4. cikke értelmében vett embertelen vagy megalázó bánásmódot is magukban foglalják, akkor a menedékkérők átadása összeegyeztethetetlen lenne az említett rendelkezéssel.”¹⁰

44. Ez alkalmazandó, amikor azon tagállamnak, ahol a menedékkérő tartózkodik, „tudomással kell bírnia arról, hogy” a 343/2003 rendelet értelmében „felelős tagállamban a menekültügyi eljárást és a menedékkérők befogadásának feltételeit illetően tapasztalható rendszerszintű zavarok miatt alapos okkal, bizonyítottan feltételezhető, hogy a menedékkérő a Charta 4. cikkének értelmében embertelen vagy megalázó bánásmód tényleges veszélyének lesz kitéve”¹¹.

45. A Bíróság megállapította továbbá, hogy azon tagállamot, amely ilyen helyzetben találja magát, és tudomással bír ilyen szintű információkról, további kötelezettségek terhelik. Ezeket a következőképpen határozta meg:

„Amennyiben nem lehetséges a kérelmező átadása a 343/2003 rendelet III. fejezetében foglalt feltételek szerint felelős tagállamként meghatározott másik európai uniós tagállamnak, akkor annak a tagállamnak, amelynek ezt az átadást végre kellett hajtania, fenntartva a 343/2003 rendelet 3. cikkének (2) bekezdésében foglalt azon lehetőséget, hogy maga vizsgálja meg a kérelmet, folytatnia kell az említett fejezetben foglalt feltételek vizsgálatát annak megállapítása érdekében, hogy a rangsorban következő valamelyik feltétel alapján meg lehet-e egy másik tagállamot határozni felelősként a menedékjog iránti kérelem megvizsgálásáért.

9 — Az ítéletnek a C-175/08., C-176/08., C-178/08. és C-179/08. sz., Salahadin Abdulla és társai egyesített ügyekben 2010. március 2-án hozott ítélet [EBHT 2010., I-1493. o.] 53. pontjára, valamint a C-31/09. sz. Bolbol-ügyben 2010. június 17-én hozott ítélet [EBHT 2010., I-5539. o.] 38. pontjára hivatkozó 75. pontja.

10 — Az ítélet 86. pontja. A Bíróság hivatkozott továbbá a fogvatartás embertelen és megalázó bánásmódnak megfelelő feltételeinek való kitettséggel kapcsolatban az Emberi Jogok Európai Bíróságának releváns ítélkezési gyakorlatára az ítélet 88. és 90. pontjában hivatkozva az EJEB 2011. január 21-i MSS kontra Belgium és Görögország ítéletére, amelyet még nem tettek közzé az Ítéletek és Határozatok Tárában.

11 — Az ítélet 94. pontja.

Annak a tagállamnak, amelyben a menedékkérő tartózkodik, ügyelnie kell azonban arra, hogy a kérelmező alapvető jogának megsértésével járó helyzetet ne súlyosbítsa a felelős állam meghatározására irányuló, aránytalanul hosszú ideig tartó eljárással. Szükség esetén magának a tagállamnak kell a 343/2003 rendelet 3. cikkének (2) bekezdésében foglaltaknak megfelelően a kérelmet megvizsgálnia”¹²

3. A Hessischer Verwaltungsgerichtshof által előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdés

46. Először is egyértelműbbé kell tenni az előterjesztett kérdést. Erre a fennmaradó, előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdés és a visszavont első három kérdés közötti összefüggés miatt van szükség, különös tekintettel a harmadik kérdésre, amely a következőképpen hangzott:

„A Charta fent hivatkozott garanciáira tekintettel köteles-e a tagállam a 343/2003 rendelet 3. cikke (2) bekezdésének első mondata szerinti lehetőséggel élni különösen akkor, ha a felelős tagállamban különösen súlyos, a menedékkérők számára biztosított eljárási garanciákat alapvetően megkérdőjelező vagy az átadott menedékkérők létét vagy fizikai épségét veszélyeztető hiányosságok állnak fenn?”

47. Véleményem szerint a fennmaradó, előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdés lényegében a menedékkérőnek azon tagállambeli jogi helyzetére vonatkozik, ahol a menedékjog iránti kérelmet benyújtotta, amikor a 343/2003 rendelet értelmében felelős tagállamban fennálló feltételek megfelelnek az N. S.-ügyben leírtaknak. Különösen az előbbi tagállam, és még inkább e tagállam bíróságainak kötelezettségeire, illetve a menedékkérő jogaira és jogorvoslati lehetőségeire vonatkozik a kérdés. Ebben az értelemben kívánom elemezni az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdést.

B – Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésre adandó válasz

1. Az Európai Unió menekültügyi jogának alapvető elvei

48. A genfi egyezmény alapvető elve a visszaküldés tilalmának elve, amely védelmet nyújt a menekülteknek az ellen, hogy olyan ország területének határára utasítsák ki vagy küldjék vissza, ahol életét vagy szabadságát faji, vallási, nemzeti hovatartozás, meghatározott társadalmi csoporthoz tartozás vagy politikai meggyőződés okán veszély fenyegetné.

49. A visszaküldés tilalmának elve jelenti a Charta 18. cikkében és az EUMSZ 78. cikk (1) bekezdésében biztosított menedékhez való alapvető jog lényegét. E rendelkezések nem biztosítanak a menedékkérők számára szubjektív anyagi jogi jogosultságot arra, hogy számukra menedékjogot biztosítsanak¹³, hanem a menedékjog iránti kérelmük tisztességes és hatékony vizsgálatának jogát biztosítják, valamint azt a jogot, hogy nem adják át őket más országoknak vagy területeknek a visszaküldés tilalmának elvét megsértve.

50. Ugyanakkor az unós jog szubjektív jogot biztosít a 2004/83 irányelvben meghatározott kritériumoknak megfelelő személyek esetében a menekültkénti elismerésre, amennyiben ezen irányelv harmonizálja a menekültként való elismerés feltételeit. Ez az uniós jog menedékkérők biztonságos harmadik országoknak történő átadására vonatkozó rendelkezéseinek sérelme nélkül alkalmazandó.

51. A menekültstátus megadását és visszavonását szintén harmonizálták az eljárást illetően. Többek között a 2005/85 irányelv írja elő e tekintetben a minimumkövetelményeket, beleértve a hatékony jogorvoslathoz való jogot a fellebbezési eljárásokban.

¹² — Az ítélet 107. és 108. pontja.

¹³ — A német kormány írásbeli beadványaiban a Charta 18. cikkének előkészítő munkálataira hivatkozik, valamint azon tényre, hogy az érintett időszakban a menekültstátus megadására vonatkozó nemzeti rendelkezések nem voltak harmonizálva. Ennélfogva véleményem szerint a Charta 18. cikke nem mutat távolabbra, mint a genfi egyezmény és az *acquis communautaire* a menedékkérők jogait illetően.

52. Ugyanakkor a 2005/85 irányelv, és következésképpen a 2004/83 irányelv alkalmazása csupán a második lépés egy harmadik ország állampolgára vagy hontalan személy által benyújtott menedékjog iránti kérelem elbírálása keretében. Első lépésként azt kell meghatározni, hogy melyik tagállam felelős a kérelem elbírálásáért.

53. Erre a 343/2003 rendelettel összhangban kerül sor, a fontossági sorrendben meghatározott objektív kritériumok alapján, aminek eredményeképpen egyetlen tagállam minősül felelősnek a kérelem megvizsgálásáért. Azonban a rendelet mérlegelési jogkört is biztosít a tagállamoknak a kérelem elbírálásáért való felelősség felvállalását illetően, akár a 343/2003 rendelet 15. cikkében meghatározott humanitárius okokból, akár a 343/2003 rendelet 3. cikkének (2) bekezdésén alapuló választásuk eredményeképpen.

54. A visszaküldés tilalmának elve szintén alapját képezi a 343/2003 rendelet által létrehozott rendszernek, mely az Unión belül benyújtott menedékjog iránti kérelmek elbírálását kívánja megszervezni és annak kíván keretet biztosítani, valamint harcolni kíván a *forum shopping* ellen. A tagállamokat mindenesetre köti a genfi egyezmény és az emberi jogok európai egyezménye. Ekképpen csak akkor adhatnak át menedékkérőt másik tagállamnak, ha rendelkezésre állnak biztosítékok arra nézve, hogy ezen elvet tiszteletben fogják tartani. Következésképpen a dublini egyezmény és a 343/2003 rendelet által létrehozott rendszer a tagállamok közötti kölcsönös bizalmon alapul. Más szavakkal, a 343/2003 rendelet azon feltevésre támaszkodik, hogy az unió valamennyi tagállama biztonságos országnak tekinthető a menedékkérők szempontjából, valamint hogy a tagállamok tiszteletben tartják a visszaküldés tilalmának elvét harmadik országokkal szemben.

55. A Hessischer Verwaltungsgerichtshof által előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdés megválaszolásához először is meg kell vizsgálni a 343/2003 rendelet szokásos körülmények közötti értelmezését. Ez teszi lehetővé az olyan körülmények közötti értelmezését, mint az N. S.-ügyben meghatározottak, ahol a menedékjog iránti kérelem megvizsgálásáért *prima facie* felelős tagállamnak a Közös Európai Menekültügyi Rendszer keretében őt terhelő kötelezettségek teljesítésére vonatkozó képességével kapcsolatos alapfeltételezés már nem áll helyt.

2. A 343/2003/EK rendelet értelmezése

56. A tamperei Európai Tanács következtetései szerint a Közös Európai Menekültügyi Rendszernek „lehetővé kell tennie [...] a felelős állam világos és alkalmazható meghatározását a menedékjog iránti kérelem megvizsgálása érdekében”.¹⁴ Véleményem szerint ez az a próbakő, amelynek alapján az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésre adandó választ meg kell adni. A világosság és alkalmazhatóság célkitűzésével összeegyeztethetetlen válasz ellentétes lenne mind a 343/2003/EK rendelet céljával, mind a Közös Európai Menekültügyi Rendszer célkitűzéseivel. Szem előtt kell tartani, hogy az állandó ítélkezési gyakorlat szerint valamely uniós jogi rendelkezés értelmezéséhez nemcsak a rendelkezés szövegét, hanem szöveggörnyezetét, és annak a szabályozásnak a célkitűzéseit is figyelembe kell venni, amelynek részét képezi.¹⁵

14 — Javaslat: A Tanács rendelete egy harmadik ország állampolgára által a tagállamok egyikében benyújtott menedékjog iránti kérelem megvizsgálásáért felelős tagállam meghatározására vonatkozó feltételek és eljárási szabályok megállapításáról, COM(2001) 447 végleges; 2. o., 1. pont. Lásd a 343/2003/EK rendelet (3) preambulumbekzdését.

15 — A C-19/08. P. sz., Bizottság kontra V ügyben 2009. november 20-án hozott ítélet (EBHT 1997., I-495. o.) 34. pontja és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat.

57. A 343/2003/EK rendelet célja mind a menedékjog iránti kérelmek gyors feldolgozása, mind a legkedvezőbb igazságszolgáltatási fórum felek általi kiválasztásának (*forum shopping*) megelőzése. A 343/2003/EK rendelet (4) preambulumbekzdése például kimondja, hogy nem veszélyeztethetik „a menedékjog iránti kérelmekben a gyors döntéshozatalt”¹⁶, míg a 343/2003/EK rendelet V. fejezete szigorú határidőket állapít meg akár a menedékjog iránti kérelem átvételére, akár a menedékkérő felelős tagállamba történő visszairányítására vonatkozóan¹⁷. A *forum shopping* megelőzésének célját a 9–12. cikk tükrözi, amely úgy rendelkezik, hogy a szükséges úti okmányokat kiállító tagállam, vagy az – akár jogszerű, akár jogellenes – első belépés szerinti tagállam felel a menedékjog iránti kérelem megvizsgálásáért, figyelemmel csupán bizonyos különleges kivételekre¹⁸. Igaz, hogy a 15. cikk (az úgynevezett humanitárius záradék) és a 3. cikk (2) bekezdése (az úgynevezett szuverenitási záradék) meghatározza a mérlegelési jogkör gyakorlásának terjedelmét, de ez a tagállamok jogköre, nem a menedékkérőké.¹⁹

58. Ezenfelül a 343/2003/EK rendelet (16) preambulumbekzdése és 1. cikke a rendelet célját a következőképpen határozza meg: „a tagállamok valamelyikében benyújtott menedékjog iránti kérelem megvizsgálásáért felelős tagállam meghatározására vonatkozó feltételek és eljárási szabályok” megállapítása. Más szavakkal, a 343/2003/EK rendelet nem arra irányul, hogy jogokat ruházzon magánszemélyekre, hanem hogy megszervezze a tagállamok közötti kapcsolatokat²⁰, jóllehet tartalmaz olyan elemeket, amelyek nem lényegtelenek a menedékkérők jogai szempontjából. Mindez azzal együtt, hogy a 343/2003/EK rendelet 3. cikkének (2) bekezdése egy mérlegelési jogkört biztosító rendelkezés, nem mutat olyan értelmezés irányába, amely a menedékkérőket egyéni jogokkal ruházná fel e rendelkezés alkalmazásában. Amint a Bíróság következetesen megállapította, míg a rendeleteknek általában közvetlen hatályuk van a nemzeti jogrendszerekben, anélkül hogy szükség lenne arra, hogy a nemzeti hatóságok végrehajtási intézkedéseket fogadjanak el, vagy anélkül, hogy az uniós jogalkotónak további jogszabályokat kellene elfogadnia, azonban a rendelet egyes rendelkezéseinek végrehajtása érdekében szükség lehet végrehajtási intézkedések elfogadására, akár a tagállamok, akár maga az uniós jogalkotó részéről²¹.

16 — A C-245/11. sz. K-ügyben 2012. november 6-án hozott ítélet 48. pontjában a Bíróság azt állapította meg, hogy „a hatáskörrel rendelkező nemzeti hatóságok kötelesek megbizonyosodni arról, hogy a 343/2003/EK rendeletet oly módon hajtják végre, amely garantálja a menekült jogállás meghatározására vonatkozó eljáráshoz való hatékony hozzáférést, és nem veszélyezteti a menedékjog iránti kérelmekben a gyors döntéshozatalt.”

17 — A 343/2003 rendeletben megállapított határidőket táblázatos formában lásd Sharpston főtanácsnok C-179/11. sz. Cimade-ügyre vonatkozó indítványának mellékletében.

18 — Lásd Trstenjak főtanácsnok N. S.-ügyre vonatkozó indítványát, amelynek 94. pontjában többek között azt állapította meg, hogy a 343/2003 rendelet célja „a menedékkérők általi *forum shopping* megakadályozása”, amit az a szabály is bizonyít, „amely szerint az Unióban benyújtott, menedékjog iránti kérelem megvizsgálásáért csak egyetlen tagállam felelős, amelynek meghatározására objektív szempontok alapján kerül sor”.

19 — Itt analógiával élve hivatkozom a Bíróság C-396/11. sz. Radu-ügyben 2013. január 29-én hozott ítéletében foglalt álláspontjára, amelynek 34. pontjában a Bíróság megállapította, hogy „a 2002/584/EK kerethatározat célja ily módon az elítéltek vagy a bűncselekmény elkövetésével gyanúsítottak átadásának új, egyszerűsített és hatékonyabb rendszerének bevezetése útján az igazságügyi együttműködés megkönnyítése és meggyorsítása annak érdekében, hogy elősegítse az Unió azon célkitűzésének elérését, hogy a szabadság, a biztonság és a jog érvényesülésének azon nagyfokú bizalomra épülő térségévé váljon, amelynek a tagállamok között fenn kell állnia”. Ez volt az a tényező, amelynek alapján a Bíróság elutasította azt a felkérést, amely értelmében az európai elfogatóparancs kiadásával szembeni, a végrehajtó igazságügyi hatóság előtti jogorvoslati lehetőségeket ki kellene egészíteni azon követelménnyel, hogy az európai elfogatóparancs kibocsátása előtt a kibocsátó tagállamnak ki kell hallgatnia a terhelte. Tekintve, hogy a közös európai menekültügyi rendszer célja szintén „új, egyszerűsített és hatékonyabb rendszer létrehozása” azon „nagyfokú bizalomra” építve, „amelynek a tagállamok között fenn kell állnia”, véleményem szerint ugyanezt a körülményt kell alkalmazni a menedékkérőket az uniós jogalkotó által meghatározottakon felüli jogokkal való felruházása során. Lásd a közelmúltból a C-399/11. sz. Melloni-ügyben 2013. február 26-án hozott ítélet 37. pontját.

20 — Itt hivatkozom Trstenjak főtanácsnok C-620/10. sz. Kastrati-ügyre vonatkozó indítványára, amelynek 29. pontjában a főtanácsnok megjegyezte, hogy „a 343/2003/EK rendelet célja ennek megfelelően nem eljárási biztosítékok kialakítása a menedékkérők számára, menedékjog iránti kérelmek elismerése vagy elutasítása feltételeinek meghatározása értelmében. Ehelyett ez a rendelet elsősorban a tagállamok közötti kötelezettség- és feladatmegosztást szabályozza. Erre tekintettel a 343/2003/EK 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.”

21 — A C-367/09. sz., Belgisch Interventie-en Restitutiebureau ügyben 2010. október 28-án hozott ítélet (EBHT 2010., I-10761. o.), 32. és 33. pontja, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat.

59. Egyértelműen további intézkedésekre van szükség, ha a tagállamot mérlegelési jogkörrel ruházzák fel. Így tehát szokásos körülmények között a menedékkérők nem származtathatnak semmilyen jogot a 343/2003/EK rendelet rendelkezéseiből, amely alapján a rendelet értelmében felelős tagállamtól eltérő tagállamtól követelhetnék menedékjog iránti kérelmük megvizsgálását. Amint arra a Bizottság írásbeli észrevételeiben rámutat, ahhoz, hogy az uniós jog valamely rendelkezésének közvetlen hatálya legyen a magánszemélyek és tagállamok közötti jogviszonyokban, egyértelmű és feltétel nélküli kötelezettséget kell róni a tagállamokra, amelynek végrehajtása vagy hatása nem függhet a tagállamok vagy a Bizottság intézkedésétől. A 343/2003/EK rendelet 3. cikkének (2) bekezdése nem felel meg e kritériumoknak.²²

3. A 343/2003/EK rendelet kivételes helyzetekben való alkalmazása

60. Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdés azonban nem a 343/2003/EK rendelet szokásos alkalmazására vonatkozik, hanem olyan kivételes helyzetekre, amikor a menedékjog iránti kérelem megvizsgálásáért *prima facie* felelős tagállam elmulasztotta a Közös Európai Menekültügyi Rendszer alkalmazását, méghozzá olyan mértékben, hogy a menedékkérőket nem lehet annak a tagállamnak átadni. Véleményem szerint ilyen esetekben végső soron a nemzeti bíróságok feladata a Bíróság által az N. S.-ügyben hozott ítéletben megállapított elvek tiszteletben tartása.

61. A következő pontokban *kivételes helyzetekként* határozom meg azokat, amelyek megfelelnek a Bíróság által az N. S.-ügyben hozott ítéletben meghatározott érdemi feltételeknek és bizonyítási szempontoknak. Az alapvető feltételt a Bíróság olyan helyzetként határozta meg, melyben a 343/2003/EK rendelet értelmében a menedékjog iránti kérelem megvizsgálásáért felelős tagállamban a menekültügyi eljárást és a menedékkérők befogadásának feltételeit illetően tapasztalható *rendszerszintű zavarok* embertelen vagy megalázó bánásmódhoz vezethetnek. A *bizonyítottsági feltételt* a Bíróság abban a mértékben határozta meg, amelyben annak a tagállamnak, amely szokásos körülmények között átadná a menedékkérőt, *tudomással kell bírnia* e másik tagállamban a menekültügyi eljárást és a menedékkérők befogadásának feltételeit illetően tapasztalható *rendszerszintű zavarokról*. A bizonyítottsági feltételt tulajdonképpen abban a szintben határozta meg, amikor ismertté válik, hogy a menedékkérőt nem lehet átadni az érintett tagállamnak.²³

62. Nyilvánvaló, hogy e minősítésekkel a Bíróság célja az volt, hogy magasra tegye a mércét a 343/2003/EK rendelet alapját képező kölcsönös bizalom elvének mellőzését illetően. Ez azt jelenti, hogy a kölcsönös bizalom elve nem kérdőjelezhető meg az egyes menedékjog iránti kérelmekkel kapcsolatos eljárásokban végzett, a Közös Európai Menekültügyi Rendszer szerinti kötelezettségek más tagállamok általi teljesítésére vonatkozó rendszeres vizsgálatokkal. Egy ezzel ellentétes értelmezés ellentétes lenne a 343/2003/EK rendelet elsődleges célkitűzéseivel, azaz a felelőségek tagállamok közötti megosztásával, a menedékjog iránti kérelmek feldolgozásának meggyorsításával és a *forum shopping* megakadályozásával.

63. Ennélfogva ha annak a tagállamnak, amelyben a menedékjog iránti kérelmet benyújtották, tudomással kell bírnia a 343/2003/EK rendelet értelmében egyébként felelős tagállamban a menekültügyi eljárást és a menedékkérők befogadásának feltételeit illetően tapasztalható rendszerszintű zavarokról, amelyek embertelen vagy megalázó bánásmód tényleges veszélyét hordozzák, az előbbi tagállam illetékes hatóságainak el kell állniuk attól, hogy a menedékkérőket hivatalból átadják ennek a tagállamnak. Ezt anélkül kell tenniük, hogy erre a nemzeti bíróság kötelezné őket, vagy az érintett menedékkérők ezt kérnék. A 3. cikk (2) bekezdése mint mérlegelést lehetővé tevő rendelkezés nem

22 — A Bizottság e tekintetben a Bíróság klasszikus ítélkezési gyakorlatára támaszkodik, nevezetesen a 26/62. sz., van Gend en Loos ügyben 1963. február 5-én hozott ítéletre (EBHT 1963., 1. o.); a 6/64. sz., Costa kontra Enel ügyben 1964. július 15-én hozott ítéletre (EBHT 1964., 1141. o.) és az 57/65. sz. Lütticke-ügyben 1966. június 16-án hozott ítéletre (EBHT 1966., 293. o.).

23 — Véleményem szerint ilyen helyzet fennállása megállapítható az UNHCR, a Nemzetközi Vöröskereszt és a Bizottság által nyújtott információ, valamint az Emberi Jogok Európai Bírósága és a Bíróság ítélkezési gyakorlata alapján. Ezenfelül a tagállamok menekültügyi hatóságai is cserélnek információt egymás között a menedékkérők befogadási feltételeiről. Minthogy az N. S.-ügyben hozott ítéletben bemutatott rendkívüli helyzet nem az egyes menedékkérővel kapcsolatos jellemzőkkel függ össze, a tagállamoknak általánosságban kell figyelembe venniük a rendkívüli helyzeteket, és nem egy egyéni kérelem elfogadhatóságának értékelésével összefüggésben felhozott bizonyíték keretében.

ruház jogot magánszemélyekre, ami azonban nem enyhíti a tagállamokat – ideértve a tagállami bíróságokat is – terhelő, az N. S.-ügyben hozott ítéletben meghatározott azon kötelezettséget, hogy tartózkodjanak minden olyan cselekménytől, amely a menedékkérőt embertelen vagy megalázó bánásmódnak tenné ki. Az N. S.-ügyben hozott ítélet ki is mondja, hogy a Charta alkalmazandó a mérlegelési jogkör gyakorlására. Az uniós menekültügyi szabályozásra tekintettel az N. S.-ügyben hozott ítéletben meghatározott kötelezettségek akkor keletkeznek, ha az adott tagállami ügynökség – akár bíróság, akár más hatóság – megállapította, hogy az N. S.-ügyben hozott ítéletben meghatározott, fent leírt küszöbfeltételek az egyébként felelős tagállamban fennállnak.

64. Következésképpen az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdés megválaszolásához a következőket kell vizsgálni: i. a tagállamtól elvárható magatartás abban a rendkívüli helyzetben, amikor a menedékkérő embertelen és megalázó bánásmódnak lenne kitéve átadás esetén; ii. a menedékkérő jogai és a rendelkezésre álló jogorvoslatok.

a) A tagállamtól elvárható magatartás a rendkívüli helyzetben

65. Azon tagállamtól elvárható magatartást illetően, amely a fenti rendkívüli helyzetben találja magát, az N. S.-ügyben hozott ítéletből egyértelműen az következik, hogy a tagállam nem adhatja át a menedékkérőt a 343/2003/EK rendelet értelmében *prima facie* felelős tagállamnak. Más szavakkal, e tagállamok között a visszaküldés tilalma lesz alkalmazandó.

66. Az N. S.-ügyben ugyanis a Bíróság megállapította, hogy annak a tagállamnak, amelyben a kérelmet benyújtották, folytatnia kell a III. fejezetben foglalt feltételek vizsgálatát annak megállapítása érdekében, hogy meg lehet-e másik tagállamot meghatározni felelősként. Ugyanakkor, ha ez aránytalanul hosszú ideig tartana, annak a tagállamnak, amelyhez a menedékjog iránti kérelmet benyújtották, szükség esetén saját magának kell a 343/2003/EK rendelet 3. cikkének (2) bekezdésében foglaltaknak megfelelően a kérelmet megvizsgálnia.²⁴

67. Így rendkívüli helyzetben annak a tagállamnak, amelyhez a menedékjog iránti kérelmet benyújtották, *nem* feltétel nélküli kötelezettsége a kérelmet saját magának megvizsgálni. Ésszerű időn belül megpróbálhat más, a vizsgálatáért felelős tagállamot találni. Ha ez azonban nem sikerül, úgy tűnik, a tagállam *ekkor* köteles saját maga megvizsgálni a kérelmet.

68. Mindazonáltal véleményem szerint ez nem számít a 343/2003/EK rendelet 3. cikke (2) bekezdésének első mondatában foglalt hatáskör e tagállam általi gyakorlása kötelezettségének. A 343/2003/EK rendelet helyes értelmezése alapján, amint az N. S.-ügyben hozott ítéletben meghatározott feltételeket megállapítják, az a tagállam, ahol e feltételek fennállnak, egyszerűen megszűnik a rendelet 3. cikkének (1) bekezdése szerinti felelős tagállamnak lenni. Ezt a Bizottság a tárgyaláson elismerte. A tagállam, ahová a menedékjog iránti kérelmet benyújtották, lesz a felelős tagállam, ha nem talál másik felelős tagállamot.²⁵

69. Ezen a ponton – minthogy a 343/2003/EK rendelet 13. cikke szerint „az e rendeletben felsorolt feltételek alapján egyetlen tagállam sem határozható meg felelősként a menedékjog iránti kérelem megvizsgálásáért” – működésbe lép e 13. cik. A 13. cikk ezt követően továbbmegy: „az első olyan tagállam felelős a menedékjog iránti kérelem megvizsgálásáért, amelynél a menedékjog iránti kérelmet benyújtották”. K. Puid esetében tehát a Németországi Szövetségi Köztársaság a menedékjogi iránti kérelem szerinti „első tagállam”. Ekként felelős a menedékjog iránti kérelem elbírálásának teljesítéséért a 343/2003/EK rendelet 16. cikke (1) bekezdése b) pontjának értelmében.

²⁴ — A 107. és 108. pont.

²⁵ — Lásd ilyen értelemben a C-245/11. sz. K-ügyben hozott ítélet 47. pontját, amelyben a Bíróság kimondta: „[h]a az említett 15. cikk (2) bekezdésében foglalt feltételek teljesülnek, az a tagállam, amely az e rendelkezésben hivatkozott humanitárius okok miatt köteles átvenni a menedékkérőt, a menedékjog iránti kérelem vizsgálatáért felelős tagállammá válik.”

70. Mindazonáltal hangsúlyozni kell, hogy a 3. cikk (2) bekezdésének első mondatából nem vezethető le azon tagállam anyagi kötelezettsége, amelyhez a menedékjog iránti kérelmet először benyújtották. E rendelkezés egyértelmű célja lehetővé tenni *bármely* tagállam számára, amelyhez menedékjog iránti kérelmet nyújtottak be²⁶, hogy a felelős tagállamnak nyilvánítsa magát saját szuverén mérlegelése alapján. Erre sor kerülhet például politikai, gyakorlati vagy humanitárius okokból.²⁷ Más szavakkal, e rendelkezés megengedi, de nem írja elő a tagállamok számára a menedékjog iránti kérelmek vizsgálatát.

71. Ki kell emelni, hogy a 343/2003/EK rendelet sohasem kötelezi egyik tagállamot sem, hogy megtagadja egy menedékjog iránti kérelem megvizsgálását, pusztán rendezett módon megszervezi az Unión belül azt az állami gyakorlatot, amelyet a legtöbb tagállam amúgy is követett volna: azaz a nemzetközi védelem megtagadását a biztonságos államokon keresztül érkező menedékkérőtől. Más szavakkal a 343/2003/EK rendelet a menedékjog iránti kérelem megvizsgálásával kapcsolatos felelősséget, de nem az azzal összefüggő normatív hatáskört²⁸ osztja meg a tagállamok között.

b) A menedékkérő jogai és a rendelkezésre álló jogorvoslatok a rendkívüli helyzetben

72. A menedékkérőket az N. S.-ügyben hozott ítéletben meghatározott rendkívüli esetben megillető jogokat és jogorvoslatokat illetően különbséget kell tenni két határozattípus között. Ezek *a kérelem megvizsgálásáért fennálló felelősség* tekintetében hozott határozatok és *a menedékkérő felelős tagállamnak történő átadásával* kapcsolatos határozatok.

73. A vizsgálattal kapcsolatos határozatot a megkeresett tagállam (azaz az a tagállam, amelyet egy másik tagállam megkeresett a menedékjog iránti kérelem megvizsgálásának tárgyában) hozza meg a 343/2003/EK rendelet 18. cikkével összhangban. A 343/2003/EK rendelet a Közös Európai Menekültügyi Rendszer célkitűzéseivel összhangban értelmezve semmiképpen nem ruház alanyi jogot a menedékkérőkre, amely alapján kötelezhetnének egy meghatározott tagállamot a menedékjog iránti kérelem megvizsgálására.²⁹ Ez mind a megkeresett, mind a megkereső tagállamra igaz.

74. A felelős tagállamnak történő átadásról szóló határozatot a 343/2003/EK rendelet 19. cikke szabályozza. E cikk úgy rendelkezik, hogy „amennyiben a megkeresett tagállam kész átvenni a kérelmezőt, az a tagállam, amelyben a menedékjog iránti kérelmet benyújtották, értesíti a kérelmezőt arról a határozatáról, hogy *nem vizsgálja meg a kérelmét*, valamint a kérelmező felelős tagállamnak történő *átadására* vonatkozó kötelezettségéről.” [Kiemelés tőlem.]

75. Az átadásról szóló határozatnak a 343/2003/EK rendelet 19. cikkének (2) bekezdése alapján tartalmaznia kell az alapjául szolgáló indokokat. Tartalmazza továbbá az átadás részletezett határidejét, és szükség esetén információt nyújt a helyről és időpontról, ahol és amikor a kérelmezőnek meg kell jelennie, ha a felelős tagállamba történő utazásáról maga gondoskodik.

26 — Teljes mértékben lehetséges, hogy egy menedékkérő több tagállamban nyújtson be kérelmet. Amennyiben nem adható át az első belépés szerinti tagállamnak, a 343/2003/EK rendelet 13. cikke végső soron az első kérelem szerinti tagállamra ruházza a felelősséget. E rendelkezés hiányában a nemzetközi védelem biztosításának kötelezettsége nyilvánvalóan a nemzetközi jog alapján állna fenn, és adott esetben vagy a menedékkérő tartózkodása szerinti tagállamot, vagy a belépés szerinti első biztonságos tagállamot terhelne. Ez a példa jól mutatja, hogy milyen nehéz a rendeletbe beleérteni a 3. cikk (2) bekezdése szerinti hatáskör gyakorlására vonatkozó objektív tagállami kötelezettséget.

27 — Lásd Trstenjak főtanácsnok C-245/11. sz. K-ügyre vonatkozó indítványának 27–31. pontját és a COM(2001) 447 végleges dokumentumot, i. m., 10. o.

28 — Valamely állam menedékjog iránti kérelem megvizsgálásával és nemzetközi védelem biztosításával kapcsolatos hatásköre szuverenitásában rejlik. A 2004/83/EK irányelv tehát nem gátolja a tagállamokat abban, hogy kedvezőbb normákat állapítsanak meg azt illetően, hogy ki minősül menekültnek (lásd a 3. cikket).

29 — Kivételesen, a családtagokra vonatkozó 7. és 8. cikkben az érintett személy kívánsága jogilag releváns.

76. A kérelem megvizsgálásának elutasításával kapcsolatban hozott határozat fellebbezés vagy felülvizsgálat tárgya lehet.³⁰ A határozatra vonatkozó fellebbezésnek vagy felülvizsgálatnak nincs felfüggesztő hatálya az átadás végrehajtására, kivéve ha a bíróságok vagy az illetékes hatóságok, amennyiben ezt a nemzeti jog megengedi, eseti alapon másként nem döntenek.³¹

77. Ezen eljárás során köteles a nemzeti bíróság – az EUSZ 19. cikkének (1) bekezdése szerinti, hatékony jogvédelem biztosításával kapcsolatos kötelezettségével összhangban – mérlegelni, hogy fennáll-e az N. S.-ügyben hozott ítéletben meghatározott rendkívüli helyzet, valamint hogy alkalmazható-e bármely ilyen esetre, és megváltoztatja-e azon tagállam kötelezettségeit, amelytől a menedékjogot kérték. Szinte magától értetődő, hogy az EU elsődleges jogának részeként³² a nemzeti bíróságok kötelesek a Chartában foglalt jogok védelmét biztosítani ugyanezen eljárásokban; és ez annál is inkább így van, ha az uniós jogszabályok kifejezetten hivatkoznak az alapvető jogok és a Charta tiszteletben tartására, amint teszi azt a 343/2003/EK rendelet és különösen annak (15) preambulumbekkezdése³³.

78. A 343/2003/EK rendelet 19. cikkének (2) bekezdésével összhangban a menedékjog iránti kérelem megvizsgálásának megtagadásáról és a menedékkérő átadásáról szóló határozattal szembeni fellebbezésnek nincs felfüggesztő hatálya az átadás végrehajtására, *kivéve* ha a bíróságok vagy az illetékes hatóságok, amennyiben ezt a nemzeti jog megengedi, eseti alapon másként nem döntenek. Ennek okait a 343/2003/EK rendeletre irányuló bizottsági javaslat fejti ki részletesen. Egy másik tagállamnak történő átadás valószínűleg nem okoz az érintett személynek olyan súlyos veszteséget, amelyet nehéz lenne orvosolni.³⁴ Egyértelmű, hogy ez a feltételezés nem helytálló az N. S.-ügyben hozott ítéletben meghatározott rendkívüli körülmények fennállása esetén.

79. Meglátásom szerint annak a nemzeti bíróságnak, amelynek tudomással kell bírnia arról, hogy a 343/2003/EK rendelet 3. cikkének (2) bekezdése értelmében felelős tagállamban a menekültügyi eljárást és a menedékkérők befogadásának feltételeit illetően tapasztalható rendszerszerű zavarok miatt alapos okkal, bizonyítottan feltételezhető, hogy a menedékkérő a Charta 4. cikke értelmében embertelen vagy megalázó bánásmód tényleges veszélyének lesz kitéve, kötelessége a menedékkérő ilyen tagállamba irányuló átadását felfüggeszteni, és szükség esetén mellőzni minden olyan nemzeti rendelkezést, amely kizárna egy ilyen határozatot. Ez a hatékony jogorvoslat biztosításának és az alapvető jogok védelmének általános uniós jogi elveiből következik.³⁵ Amint már említettem, az illetékes hatóságoknak ugyanilyen kötelezettségük van a menekültügyi eljárások igazgatásával összefüggésben.

30 — Ez a rendelkezés nem szerepelt a dublini egyezményben. A 19. cikk és a dublini egyezmény megfelelő rendelkezései közötti különbségek tekintetében lásd COM(2001) 447 végleges dokumentumot, i. m. 17. és 18. o.

31 — A 2005/85/EK irányelv hatékony jogorvoslatához való jogról szóló 39. cikke azonban nem alkalmazható erre a határozatra. Lásd az említett irányelv 39. cikke (1) bekezdése a) pontjának i. alpontját a 25. cikkének (1) bekezdésével összefüggésben.

32 — Lásd például Sharpston főtanácsnok Radu-ügyre vonatkozó indítványának 52. pontját.

33 — Megjegyzem, hogy a C-400/10. sz. PPU McB ügyben 2010. október 5-én hozott ítélet (EBHT 2010., I-8965. o.) 60. és 61. pontjában a Bíróság megvizsgálta, hogy a házassági ügyekben és a szülői felelősségre vonatkozó eljárásokban a joghatóságról, valamint a határozatok elismeréséről és végrehajtásáról, illetve az 1347/2000/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló, 2003. november 27-i 2201/2003/EK rendeletet (HL 2003. L 338., 1. o.) a Charta 24. cikkével és a gyermekek jogaival összhangban kell-e értelmezni, jóllehet ez nem képezte a nemzeti bíróság által feltett kérdés részét. A Bíróság e megközelítést részben a 2201/2003/EK rendelet (33) preambulumbekkezdésében szereplő kötelezettségvállalások miatt fogadta el.

34 — Lásd COM(2001) 447 végleges határozat, i. m., 19. o.

35 — Lásd általában a C-279/09. sz. DEB-ügyben 2010. december 22-én hozott ítéletet (EBHT 2010., I-13849. o.).

80. Megjegyzem, hogy a 343/2003/EK rendelet átdolgozására irányuló legújabb bizottsági javaslatban a Jogorvoslatok című 26. cikkben többek között az szerepel, hogy „átadásra vonatkozó határozattal kapcsolatos fellebbezés vagy felülvizsgálat esetén [a][...] hatóság – hivatalból eljárva – haladéktalanul, de legkésőbb a fellebbezés vagy felülvizsgálati kérelem benyújtását követő hét munkanapon belül határoz arról, hogy [...] az érintett személy az adott tagállam területén maradhat-e, vagy sem a fellebbezés vagy felülvizsgálat elbírálásáig”³⁶.

81. Következésképpen még az N. S.-ügyben hozott ítéletben meghatározott rendkívüli helyzetben sincs a menedékkérőknek érvényesíthető követelésük a 343/2003/EK rendelet alapján, amellyel a meghatározott tagállamot arra kötelezhetnék, hogy vizsgálja meg menedékjog iránti kérelmüket. Az a nemzeti bíróság ugyanakkor, amelynek tudomással kell bírnia arról, hogy a 343/2003/EK rendelet értelmében felelős tagállamban a menekültügyi eljárást és a menedékkérők befogadásának feltételeit illetően tapasztalható rendszerszintű zavarok miatt alapos okkal, bizonyítottan feltételezhető, hogy a kérelmező a Charta 4. cikke értelmében embertelen vagy megalázó bánásmód tényleges veszélyének lesz kitéve, köteles e menedékkérő említett tagállamba irányuló átadását felfüggeszteni.

V – Véggövetkeztetések

82. Mindezek alapján a Hessischer Verwaltungsgerichtshof által feltett kérdésre a következő választ javaslom:

A menedékkérők nem rendelkeznek érvényesíthető követeléssel aziránt, hogy a meghatározott tagállam megvizsgálja menedékjog iránti kérelmüket 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 rendelet 3. cikke (2) bekezdésének első mondata alapján. Ugyanakkor az a nemzeti bíróság, amelynek tudomással kell bírnia arról, hogy a 343/2003/EK rendelet értelmében felelős tagállamban a menekültügyi eljárást és a menedékkérők befogadásának feltételeit illetően tapasztalható rendszerszintű zavarok miatt alapos okkal, bizonyítottan feltételezhető, hogy a kérelmező az Európai Unió Alapjogi Chartájának 4. cikke értelmében embertelen vagy megalázó bánásmód tényleges veszélyének lesz kitéve, az említett rendelet 19. cikkének (2) bekezdésével összefüggésben köteles e menedékkérő említett tagállamba irányuló átadását felfüggeszteni.

36 — 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 tanács rendeletre vonatkozó javaslat (átdolgozás) COM(2008) 820 végleges, 47. o.