YVES BOT
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA
Az ismertetés napja: 2013. november 7.[1]

C-604/12. sz. ügy

H. N.
kontra
Minister for Justice, Equality and Law Reform

(a Supreme Court [Írország] által benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem)

„Közös európai menekültügyi rendszer — 2004/83/EK irányelv — A menekült jogállás vagy a kiegészítő védelmi jogállás nyújtásának feltételeire vonatkozó minimumszabályok — 2005/85/EK irányelv — A menekült jogállás megadására és visszavonására vonatkozó tagállami eljárások minimumszabályai — A kiegészítő védelem iránti kérelem vizsgálatát a menedékjog iránti kérelem előzetes elutasításától függővé tevő nemzeti eljárásjogi szabály — Elfogadhatóság — A megfelelő ügyintézéshez való jog tiszteletben tartása — A vizsgálati eljárás gyorsasága és pártatlansága”

1. A jelen előzetes döntéshozatali kérelem újból felveti a nemzetközi védelem írországi megadását eredményező eljárás megszervezésének kérdését, és az M.,[2] valamint D. és A. ügyekben hozott ítéletek[3] sorába illeszkedik.

2. Közelebbről a Supreme Court (Írország) azt kérdezi a Bíróságtól, hogy egy – a kiegészítő védelem iránti kérelem vizsgálatát a menedékjog iránti kérelem előzetes elutasításától függővé tevő – nemzeti eljárásjogi szabály megfelel-e a 2004/83/EK irányelv[4] követelményeinek, és különösen az Európai Unió Alapjogi Chartájának 41. cikkében szereplő megfelelő ügyintézés elvének.[5]

3. A kiegészítő védelem olyan nemzetközi védelem, amely a 2004/83 irányelv 2. cikke e) pontjának megfelelően harmadik ország olyan állampolgáraira vonatkozik, akik nem minősülnek menekültnek, de akikkel kapcsolatban megalapozott okokból azt kell feltételezni, hogy származási országukba való visszatérésük esetén súlyos sérelem elszenvedése tényleges veszélyének lenne kitéve.

4. A közös európai menekültügyi rendszer keretében a kiegészítő védelem kiegészíti a menekültek helyzetére vonatkozó egyezmény által a menekült jogállásra vonatkozóan megállapított szabályokat.[6] A tagállamok többsége akkor egységes eljárást fogadott el, amelynek során az érintett által benyújtott menedékjog iránti kérelmet két nemzetközi védelmi forma szempontjából vizsgálják. Ami Írországot

1 — Eredeti nyelv: francia.

2 — A C-277/11. sz. ügyben 2012. november 22-én hozott ítélet.

3 — A C-175/11. sz. ügyben 2013. január 31-én hozott ítélet.

4 — A harmadik országok állampolgárainak, illetve a hontalan személyeknek menekültként vagy a más okból nemzetközi védelemre jogosultként való elismerésének feltételeiről [helyesen: feltételeire] és az e státuszok tartalmára vonatkozó minimumszabályokról szóló, 2004. április 29-i tanácsi irányelv (HL L 304., 12. o.; magyar nyelvű különkiadás 19. fejezet, 7. kötet, 96. o.).

5 — A továbbiakban: Charta.

6 — Ezen egyezmény, amelyet 1951. július 28-án Genfben írtak alá (*Recueil des traités des Nations unies* [1954], 189. kötet, 150. o., 2545. sz.) (a továbbiakban: Genfi Egyezmény), 1954. április 22-én lépett hatályba. Ezen egyezményt kiegészítette a menekültek helyzetére vonatkozó, 1967. január 31-i jegyzőkönyv, amely 1967. október 4-én lépett hatályba.

illeti, egy még inkább tagolt rendszert tartott fenn, két különálló eljárás bevezetésével. Ily módon kiegészítő védelem iránti kérelmet Írországban csak attól az időponttól kezdve lehet benyújtani, amikor a menekült jogállás megadására irányuló eljárás véget ért, és amikor a Minister for Justice, Equality and Law Reform arról a szándékáról értesítette az érintettet, hogy rá vonatkozóan kitoloncolási végzést hoz. E rendszer keretében – amint egyébként minden más rendszerében is – az egyénnek nincs lehetősége önálló, csupán a kiegészítő védelem iránti kérelmet benyújtani.

5. E szabályozás alkalmazásával utasította el a Minister for Justice, Equality and Law Reform a H. N. által benyújtott kiegészítő védelem iránti kérelmet.

6. H. N. 2003 óta Írországban élő pakisztáni állampolgár. H. N. először diákvízummal rendelkezett azelőtt, hogy 2005. december 31-ig érvényes tartózkodási engedélyt nem kapott egy ír állampolgárral kötött házassága folytán. 2006. február 23-án a Minister for Justice, Equality and Law Reform arról a szándékáról értesítette H. N.-t, hogy kitoloncolási végzést hoz amiatt, hogy H. N. tartózkodási engedélyét nem hosszabbították meg, mivel elvált a feleségétől. H. N. azonban diákként Írországban maradt, és 2007-ben közgazdaságtudományi oklevelet szerzett. H. N. ezenkívül bírósági eljárást indított a Minister for Justice, Equality and Law Reform és az ír állam ellen arra hivatkozva, hogy a kitoloncolásra vonatkozó szabályozás részben alkotmányellenes.

7. H. N. soha nem nyújtott be menedékjog iránti kérelmet Írországban. Kifejti, hogy nem fél a faji, illetőleg vallási okok, nemzeti hovatartozása, politikai meggyőződése avagy meghatározott társadalmi csoporthoz való tartozása miatti üldöztetéstől, és következésképpen ő nem menekült a 2004/83 irányelv 2. cikkének c) pontja értelmében. Mindazonáltal azt állítja, hogy Pakisztánba való visszaküldése esetén súlyos sérelem veszélyének lenne kitéve, különösen a Swat völgyben uralkodó megkülönböztetés nélküli erőszak miatt, ahol a családja él.

8. Következésképpen H. N. 2009. június 16-án kiegészítő védelem iránti kérelmet nyújtott be. A Minister for Justice, Equality and Law Reform elutasította e kérelmet amiatt, mert H. N. előzetesen nem nyújtott be menedékjog iránti kérelmet. A High Court (Írország) előtt az említett határozattal szemben benyújtott hatályon kívül helyezés iránti kereset elutasítása után H. N. felülvizsgálati kérelmet terjesztett a Supreme Court elé.

9. Mivel e nemzeti eljárásjogi szabály az eljárás hatékonyságára, pártatlanságára, valamint időtartamára vonatkozó aggályokat vet fel, a Supreme Court úgy döntött, hogy felfüggeszti az eljárást, és a következő kérdést terjeszti a Bíróság elé előzetes döntéshozatalra:

„A 2004/83 […] irányelv – különösen a […] [Charta] 41. cikke által biztosított megfelelő ügyintézés uniós elve fényében értelmezve – lehetővé teszi-e a tagállamok számára nemzeti jogukban annak előírását, hogy csak abban az esetben vizsgálhatják a kiegészítő védelem iránti kérelmet, ha a kérelmező a nemzeti jog szerint benyújtotta a menedékjog iránti kérelmet, és azt elutasították?”

10. Másképpen szólva a 2004/83 irányelv végrehajtásának keretében a megfelelő ügyintézéshez való jog tiszteletben tartása arra kötelez-e egy tagállamot, hogy a kiegészítő védelmi jogállás megszerzése érdekében önálló eljárást vezessen be?

11. Bár a kérdést előterjesztő bíróság által a Bíróságnak feltett kérdés az ír szabályozás uniós joggal való összeegyeztethetőségére vonatkozik, az valójában egy olyan eljárásjogi szabállyal kapcsolatos, amelyet valamennyi tagállamban megtalálunk. Bármilyen is legyen ugyanis a vizsgálati eljárás menete, legyen szó akár egyablakos ügyintézési pontról vagy az alapeljárásban szóban forgóhoz hasonló eljárásról, az illetékes nemzeti hatóság – mielőtt megvizsgálná, hogy az érintett részesülhet-e kiegészítő védelemben – mindig azt vizsgálja meg, hogy jogosult-e menekült jogállásra. Ilyen értelemben az ír eljárás nem különbözik tehát annyira a többi tagállamban bevezetett eljárásoktól. Továbbá egyik rendszer sem írja elő jelenleg önálló eljárás bevezetését a kiegészítő védelem megadására.

12. A jelen indítványban előadom azokat az indokokat, amelyek miatt úgy vélem, hogy a menedékjog iránti kérelem vizsgálatára irányuló eljárásban a megfelelő ügyintézés elvének mindenekelőtt biztosítania kell a nemzetközi védelem szükségességének helyes megállapítását, ami a kérelemnek a két nemzetközi védelmi forma alapján történő kimerítő értékelését igényli. Ki fogom fejteni ennélfogva azt, hogy miért vagyok meggyőződve arról, hogy a kérelemnek a menekült jogállás megszerzéséhez előírt feltételek alapján történő előzetes vizsgálatát megkövetelve a szóban forgó eljárásjogi szabály lehetővé teszi a jogszerűen nemzetközi védelemre törekvő személyek számára megfelelő jogállás nyújtását, valamint a 2004/83 irányelv által számára biztosított jogokhoz való tényleges hozzáférést, éspedig a közös európai menekültügyi rendszerre szellemének és az e rendszerre irányadó jogszabályoknak megfelelő vizsgálat alapján.

I – Az ír jog

13. Írországban a nemzetközi védelem iránti kérelem vizsgálatát az eljárási szakaszok sokasága jellemzi.

14. A menekült jogállás megszerzésére irányuló kérelmekre vonatkozó eljárási szabályokat az 1996. évi menekültügyi törvény (Refugee Act 1996)[7] határozza meg.

15. A menekültügyi törvény 8. cikke alapján a menedékjog iránti kérelmet a Refugee Applications Commissionerhez (a menedékjog iránti kérelmek elbírálásáért felelős biztos) nyújtják be. E törvény 11. cikke előírja, hogy az Office of the Refugee Applications Commissioner (a menedékjog iránti kérelmek elbírálásáért felelős biztos hivatala) e tagjának feladata a menedékkérő meghallgatása, valamint a vizsgálatok lefolytatása és a szükséges információk bekérése. Az említett tag ezt követően jelentést készít, amelyben javaslatot tesz arra nézve, hogy van-e helye az érintett kérelmező menekültként történő elismerésének, vagy sem, és e jelentést megküldi a Minister for Justice, Equality and Law Reform részére.[8]

16. A menekültügyi törvény 17. cikkének (1) bekezdése alapján, ha a Refugee Applications Commissioner javaslata pozitív, a Minister for Justice, Equality and Law Reform köteles az érintett kérelmezőnek megadni a menekült jogállást. Amennyiben azt javasolja, hogy a kérelmezőnek ne adják meg a menekült jogállást, ez utóbbi e törvény 16. cikke alapján a Refugee Appeals Tribunal (Írország) előtt fellebbezéssel élhet a javaslattal szemben. Abban az esetben, ha a Refugee Appeals Tribunal igazat ad a menedékkérőnek, és úgy véli, hogy a javaslatnak pozitívnak kell lennie, a Minister for Justice, Equality and Law Reform az említett törvény 17. cikkének (1) bekezdése alapján köteles megadni a menekült jogállást. Ellenkező esetben, vagyis ha a Refugee Appeals Tribunal helybenhagyja a Refugee Applications Commissioner nemleges javaslatát, a Minister for Justice, Equality and Law Reform mérlegelési jogkörrel rendelkezik, és határoz e jogállás megadásáról vagy annak elutasításáról.

17. Az illegális bevándorlásról szóló 2000. évi törvény 5. cikke alapján a menedékkérők – a menekültügyekre alkalmazandó különleges feltételekre figyelemmel – a High Court előtt vitathatják a Refugee Applications Commissioner javaslatainak és a Refugee Appeals Tribunal határozatainak az érvényességét. Az említett rendelkezés értelmében a High Court határozatával szemben a Supreme Courthoz csak akkor lehet fellebbezést benyújtani, ha maga a High Court olyan ítéletet hoz, amely engedélyezi ezt a fellebbezést („certificate of leave to appeal”).

18. Ha a menedékjog iránti kérelmet véglegesen elutasították, a Minister for Justice, Equality and Law Reform értesítheti az érintettet arról a szándékáról, hogy a bevándorlásról szóló 1999. évi törvény 3. cikke (3) bekezdésének megfelelően kitoloncolási végzést („proposal to deport”) hoz.

7 — A bevándorlásról szóló 1999. évi törvény (Immigration Act 1999) 11. cikkének (1) bekezdésével, az illegális bevándorlásról szóló 2000. évi törvény (Illegal Immigrants [Trafficking] Act 2000) 9. cikkével, valamint a bevándorlásról szóló 2003. évi törvény (Immigration Act 2003) 7. cikkével módosított törvény (a továbbiakban: menekültügyi törvény).

8 — Az említett törvény 13. cikke.

19. Az eljárás ezen szakaszában kell alkalmazni a kiegészítő védelem iránti kérelmekre irányadó eljárással kapcsolatos rendelkezéseket. E rendelkezések az Európai Közösségek keretén belüli védelem megadásáról szóló 2006. évi rendeletben (European Communities [Eligibility for Protection] Regulations 2006)[9] találhatók, amelyet a Minister for Justice, Equality and Law Reform 2006. október 9-én fogadott el, és amelynek a célja többek között a 2004/83 irányelv átültetése.

20. A 2006. évi rendelet 4. cikkének (1) bekezdése értelmében a Minister for Justice, Equality and Law Reform értesítését egy tájékoztató kíséri, amelyben tájékoztatják az érintettet arról, hogy kérheti a kiegészítő védelmi jogállást, valamint az országban való maradásra vonatkozó ideiglenes engedélyt („application for leave to remain"). E célból az említett levélhez mellékelik a kiegészítő védelemre vonatkozó tájékoztatót, valamint a kérelem benyújtásához szükséges formanyomtatványt. A személyi adatokon felül azt kérik a kérelmezőtől, hogy adjon át minden kiegészítő iratot, és fejtse ki a kiegészítő védelem iránti kérelmének alátámasztására felhozható körülményekre jellemző módon vonatkozó indokokat, többek között pontosan megjelölve azt a súlyos sérelmet, amely őt a származási országába való visszatérése esetén érhetné.

21. A Minister for Justice, Equality and Law Reform a kiegészítő védelem iránti kérelemről indokolt határozattal dönt. E határozattal szemben hatályon kívül helyezés iránti keresetet lehet előterjeszteni.

22. A 2006. évi rendelet 4. cikkének (2) bekezdése értelmében a Minister for Justice, Equality and Law Reform nem köteles megvizsgálni egy kiegészítő védelem iránti kérelmet akkor, ha e kérelmet egy olyan személy nyújtja be, akinek a menedékjog iránti kérelmét nem utasították el. A Supreme Court az Izevbeckhai és mások kontra Minister for Justice, Equality and Law Reform ügyben 2010. július 9-én hozott ítéletében[10] rámutatott arra, hogy e rendelkezésnek megfelelően a Minister for Justice, Equality and Law Reform csak az olyan személyek által benyújtott kiegészítő védelem iránti kérelmeket vizsgálhatja meg, akiknek a menedékjog iránti kérelmét korábban elutasították.

II – Elemzésem

23. Emlékeztetek arra, hogy kérdésével a kérdést előterjesztő bíróság lényegében azt kérdezi a Bíróságtól, hogy egy – a kiegészítő védelem iránti kérelem vizsgálatát a menedékjog iránti kérelem előzetes elutasításától függővé tevő – nemzeti eljárásjogi szabály megfelel-e a 2004/83 irányelv követelményeinek, és különösen a Charta 41. cikkében szereplő megfelelő ügyintézés elvének.

24. Álláspontom szerint e kérdésre nyilvánvalóan igenlő válasz adható.

A – *Előzetes észrevételek*

25. E kérdés megvizsgálása előtt két észrevételt szeretnék tenni.

9 — A továbbiakban: 2006. évi rendelet.

10 — [2010] IESC 44.

26. Először, a kérdést előterjesztő bíróság által a Bíróságnak feltett kérdés a Supreme Court által az előzetes döntéshozatalra utaló határozatában kifejezetten érintett rendelkezéseken kívüli egyéb rendelkezések figyelembevételét is megköveteli.[11] Noha a kérdést előterjesztő bíróság kérdését azokra a jogokra összpontosítja, amelyeket a menedékkérőnek a 2004/83 irányelv és a Charta 41. cikke biztosít, azon az álláspontom vagyok, hogy a nemzetközi védelem nyújtására vonatkozó eljárásra irányadó, a 2005/85/EK irányelv[12] által megállapított szabályokat is fel kell idézni.

27. A 2004/83 irányelv ugyanis tartalma és rendeltetése révén nem törekszik azon eljárási szabályok kialakítására, amelyeket a nemzetközi védelem iránti kérelem vizsgálatára kell alkalmazni, és következésképpen arra sem, hogy olyan eljárási garanciákat írjon elő, amelyeket a menedékkérőknek e minőség alapján biztosítani kell.[13] Ezen irányelv egyetlen célja a valamennyi tagállamban alkalmazandó közös szempontok meghatározása azon feltételeket illetően, amelyeknek a harmadik országok állampolgárainak meg kell felelniük ahhoz, hogy nemzetközi védelemben részesülhessenek,[14] valamint e védelem tartalmának meghatározása.[15] Ez az a keret, amelyben a 2004/83 irányelv 2. cikkének c) és e) pontjában meghatározza azokat a személyeket, akik menekült jogállásban és kiegészítő védelmi jogállásban részesülhetnek, valamint VII. fejezetében az e jogállásokhoz kapcsolódó jogokat.

28. A nemzetközi védelem iránti kérelem vizsgálatára vonatkozó eljárási szabályokat a 2005/83 irányelv állapítja meg. 1. cikke értelmében az irányelv célja valamennyi tagállamban közös minimumszabályok megállapítása a menekültstátusz megadására és visszavonására vonatkozó eljárást illetően, továbbá II. és III. fejezetében pontosítja a kérelmező és a tagállam eljárási jogait és kötelezettségeit a nemzetközi védelem iránti kérelem vizsgálatát illetően.

29. Következésképpen a szóban forgó szabályozásnak az uniós joggal való összeegyeztethetőségét nem csupán a 2004/83 irányelv szövege és rendeltetése alapján, hanem a 2005/85 irányelvben előírt rendelkezések figyelembevételével ítélem meg.

30. Másodszor, a kérdést előterjesztő bíróság által a Bíróságnak feltett kérdés megköveteli az Írország által a nemzetközi védelem iránti kérelmek elbírálási eljárásának megszervezése tekintetében élvezett eljárásjogi autonómia figyelembevételét. Meg kell jegyezni ugyanis, hogy a jelen jogvitára alkalmazandó jogi helyzetben az Európai Unió nem szabályozza a kiegészítő védelem iránti kérelem vizsgálatára vonatkozó eljárásjogi módozatokat, amikor e vizsgálat a menekült jogállás nyújtására irányuló eljárástól elkülönült eljárásba illeszkedik.

31. A 2004/83 irányelvhez hasonlóan a 2005/85 irányelv minimum-harmonizációra törekszik. Következésképpen rendelkezései végrehajtása, és különösen a menedékjog iránti kérelmek elbírálási eljárásának megszervezése tekintetében a tagállamoknak széles mérlegelési jogkört ismer el.[16] Továbbá ezen irányelv 3. cikke értelmében az irányelvet csak akkor kell alkalmazni, amikor a tagállam megvizsgál egy menedékjog iránti kérelmet, vagy olyan egységes eljárást állapított meg, amellyel egy kérelmet a kétféle – úgymint a menekült jogállásra és a kiegészítő védelmi jogállásra vonatkozó – nemzetközi védelem szempontjából vizsgál meg.

11 — Emlékeztetek arra, hogy az állandó ítélkezési gyakorlatból az következik, hogy a nemzeti bíróságok és a Bíróság között az EUMSZ 267. cikk által bevezetett együttműködési eljárás keretében a Bíróság feladata, hogy a kérdést előterjesztő bíróságnak olyan hasznos választ adjon, amely lehetővé teszi utóbbi számára az előtte folyamatban lévő jogvita eldöntését. Ebből a szempontból a Bíróság, ha azok az alapügy vizsgálata érdekében szükségesek, figyelembe veheti az uniós jog olyan rendelkezéseit is, amelyekre a nemzeti bíróság az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésekben nem hivatkozott (lásd többek között a C-157/10. sz. Banco Bilbao Vizcaya Argentaria ügyben 2011. december 8-án hozott ítélet [EBHT 2011., I-13023. o.] 18–20. pontját és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlatot).

12 — A menekültstátusz megadására és visszavonására vonatkozó tagállami eljárások minimumszabályairól szóló, 2005. december 1-jei tanácsi irányelv (HL L 326., 13. o.; helyesbítés HL L 2006., L 236., 36. o.).

13 — A fent hivatkozott M.-ügyben hozott ítélet 73. pontja.

14 — Lásd az említett irányelv 1. cikkét.

15 — Lásd a fent hivatkozott M.-ügyben hozott ítélet alapjául szolgáló ügyre vonatkozó indítványom 19. pontját, valamint a fent hivatkozott M-ügyben hozott ítélet 72. pontját.

16 — Lásd e tekintetben a 2005/85 irányelv (11) preambulumbekezdését, valamint a fent hivatkozott D. és A. ügyben hozott ítélet 62–66. pontját.

32. A 2005/85 irányelv tehát teljesen szabad kezet ad a tagállamoknak a kiegészítő védelem iránti kérelem vizsgálatára irányuló eljárás megszervezésére, amikor a tagállamok azt választották, hogy e kérelmet a menekült jogállás megszerzésére irányuló eljárástól elkülönült eljárásban vizsgálják, amely eset Írországban is fennáll.

33. A tagállamok ezen eljárási autonómiájára történő utalást azonban hagyományosan mérsékeli az egyenértékűség és a tényleges érvényesülés elvének tiszteletben tartására vonatkozó kötelezettség [17], és az alapvető jogok tiszteletben tartásának szükségessége.

34. Az egyenértékűség elve megköveteli, hogy az ezzel kapcsolatban a tagállamok által elfogadott eljárási szabályok ne legyenek kedvezőtlenebbek, mint a nemzeti jogon alapuló hasonló eljárás esetén előírtak. A jelen ügyben ez a kérdés nem vetődik fel.

35. Ami a tényleges érvényesülés elvét illeti, az megköveteli, hogy ezen eljárási módozatok ne tegyék gyakorlatilag lehetetlenné vagy rendkívül nehézzé az uniós jog által az érintett számára biztosított jogok gyakorlását. A jelen ügyben következésképpen meg kell vizsgálni, hogy a szóban forgó eljárásjogi szabály tényleges hozzáférést biztosít-e a nemzetközi védelmet kérelmező személyeknek a 2004/83 irányelv által számukra biztosított jogokhoz.

36. Másfelől, a tagállamok kötelesek biztosítani az alapvető jogok és az Unió általános elveinek tiszteletben tartását, amikor az uniós jog hatálya alá tartozó határozatokat fogadnak el. Ez a helyzet áll fenn a kiegészítő védelem iránti kérelem vizsgálatára vonatkozó határozatok esetén. [18] Nem kétséges tehát, hogy az ír hatóságoknak nem csupán azért kell biztosítaniuk az érintettek megfelelő ügyintézéshez való jogát, mert e jog az Unió általános jogelvét képezi, [19] hanem azért is, mivel a Charta 41. cikkében biztosított alapvető jogról van szó. Noha a Charta 41. cikke (1) bekezdésének szövege a jogalanyoknak az „Unió intézményei[vel], szervei[vel] és hivatalai[val]” [20] való kapcsolataira utal, lényegében úgy gondolom, hogy a megfelelő ügyintézéshez való jog ugyanilyen értelemben kötelezi a tagállamokat is, amikor az uniós jogot hajtják végre. [21]

37. E körülmények alapján fogom most megvizsgálni azt, hogy a szóban forgó eljárásjogi szabály összeegyeztethető-e a 2004/83 irányelv követelményeivel, megfelelve a tényleges érvényesülés és a megfelelő ügyintézés elveinek.

B – *A tényleges érvényesülés elvének tiszteletben tartásáról*

38. Úgy ítélem meg, hogy a szóban forgó szabályozás tényleges hozzáférést biztosít a menedékkérőnek a 2004/83 irányelv által számára biztosított jogokhoz a közös európai menekültügyi rendszer szellemének és az e rendszerre irányadó jogszabályoknak megfelelő vizsgálat alapján.

17 — Lásd többek között a C-416/10. sz., Križan és társai ügyben 2013. január 15-én hozott ítélet 85. pontját, és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlatot, valamint a C-383/13. PPU. sz., G. és R. ügyben 2013. szeptember 10-én hozott ítélet 35. pontját, és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlatot.

18 — Lásd e tekintetben az EUSZ 6. cikk (3) bekezdését. Lásd továbbá a C-411/10. és C-493/10. sz., N. S. és társai egyesített ügyekben 2011. december 21-én hozott ítélet (EBHT 2011., I-13905. o.) 77. pontját, és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlatot, a C-617/10. sz. Åkerberg Fransson-ügyben 2013. február 26-án hozott ítélet 18–21. pontját, valamint a fent hivatkozott G. és R. ügyben hozott ítélet 35. pontját, és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlatot. Lásd továbbá a C-108/10. sz. Scatollon-ügyben 2011. szeptember 6-án hozott ítélet (EBHT 2011., I-7491. o.) alapjául szolgáló ügyre vonatkozó indítványom 111. pontját, valamint a fent hivatkozott M.-ügyben hozott ítélet alapjául szolgáló ügyre vonatkozó indítványom 32. és 114. pontját.

19 — Lásd az Alapjogi Chartához fűzött magyarázatokat (HL 2007. C 303., 17. o.), a Charta 41. cikkére vonatkozóan, amelyek szerint „[a] 41. cikk az Unió jogállami létén alapszik, amelynek jellemzői olyan ítélkezési gyakorlatból fejlődtek ki, amely nevezetesen a megfelelő ügyintézést általános jogi alapelvként vezette be (lásd többek között a C-255/90. P. sz. Burban-ügyben 1992. március 31-én hozott ítéletet [EBHT 1992., I-2253. o.]).” Lásd továbbá a C-349/07. sz. Sopropé-ügyben 2008. december 18-án hozott ítélet (EBHT 2008., I-10369. o.) 33. és 38. pontját.

20 — Lásd a C-482/10. sz. Cicala-ügyben 2011. december 21-én hozott ítélet (EBHT 2011., I-14139. o.) 28. pontját.

21 — Lásd a Chartához fűzött magyarázatokat a Charta 51. cikkének (1) bekezdésére vonatkozóan, és a C-256/11. sz., Dereci és társai ügyben 2011. november 15-én hozott ítélet (EBHT 2011., I-11315. o.) 72. pontját, valamint a fent hivatkozott M.-ügyben hozott ítélet 82–84. pontját.

39. Mindenekelőtt azáltal, hogy megköveteli a nemzetközi védelem iránti kérelemnek a menekült jogállást meghatározó feltételek alapján történő előzetes vizsgálatát, e szabály teljes mértékben biztosítja az EUMSZ 78. cikk tiszteletben tartását.

40. Emlékeztetni kell arra, hogy a 2004/83 irányelvet és a 2005/85 irányelvet az EK 63. cikk első bekezdésének 1. pontja (jelenleg az EUMSZ 78. cikk) alapján fogadták el, amelynek értelmében az Európai Unió Tanácsának intézkedéseket kellett elfogadnia a menekültügyre vonatkozóan a Genfi Egyezmény „teljes és mindenre kiterjedő [alkalmazása]” [22] alapján. E két irányelv tehát szerepel a közös európai menekültügyi rendszer kialakításában, amelynek a jelenlegi EUMSZ 78. cikk (1) bekezdésének értelmében összhangban kell lennie az említett egyezménnyel.

41. Az említett egyezmény nemzetközi jogi szerződés, amely mint ilyen, kötelező erővel rendelkezik valamennyi szerződő fél tekintetében, amelyek között az Európai Unió tagállamai is szerepelnek. Amint azt az uniós jogalkotó a 2004/83 irányelv (3) preambulumbekezdésében elismeri, ezen egyezmény a menekültekre vonatkozó nemzetközi jog alapját, pontosabban „sarokkövét” képezi, és meghatározza a menekült fogalmát, valamint az e jogálláshoz kapcsolódó jogokat és kötelezettségeket. A Genfi Egyezmény keretében megállapított szabályok kiegészítéseként vezetett be az uniós jogalkotó más nemzetközi védelmi formákat, amelyek között szerepel a kiegészítő védelem. Az EUMSZ 78. cikk (2) bekezdésének a) és b) pontja tehát pontosítja, hogy az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak intézkedéseket kell elfogadnia egy közös európai menekültügyi rendszerre vonatkozóan, amely magában foglalja nem csupán „az Unió egészén belül érvényes, egységes menekült jogállás[t] a harmadik országok állampolgárai számára”, hanem „egységes kiegészítő védelmet biztosító jogállás[t] a harmadik országok azon állampolgárai számára, akiknek, *anélkül hogy európai menekült jogállást kapnának,* nemzetközi védelemre van szükségük.” [23]

42. A „kiegészítő” szó használata, valamint a 2004/83 irányelv 2. cikke e) pontjának szövege így egyértelműen rámutat arra, hogy a kiegészítő védelmi jogállás harmadik országok azon állampolgáraira vonatkozik, akik nem tesznek eleget a menekült jogállás megszerzéséhez megkövetelt feltételeknek. [24] A 2005/85 irányelv 2. cikkének b) pontja másfelől hozzáteszi, hogy minden – a 2004/83 irányelv alapján benyújtott – nemzetközi védelem iránti kérelmet a Genfi Egyezmény értelmében vett menedékjog iránti kérelemnek kell tekinteni.

43. Következésképpen egy kiegészítő védelmi formának a közös európai menekültügyi rendszerbe való bevezetése által az uniós jogalkotó nem kívánja felajánlani a választás lehetőségét a nemzetközi védelem egyik vagy másik formája között. Célja a Genfi Egyezmény „elsőbbségének” biztosítása az arról való megbizonyosodás által, hogy az Unióban kialakított kiegészítő védelmi formák nem rontják le ezen egyezmény lényegi hatását. Egy ilyen rendeltetés világosan kitűnik a 2004/83 irányelv előkészítő munkálataiból. Irányelvjavaslatában [25] az Európai Bizottság kifejezetten utalt arra, hogy „arra a vizsgálatra, amely arra irányul, hogy egy kérelmező megfelel-e a kiegészítő védelem elismeréséhez szükséges feltételeknek, szokás szerint csak akkor kerül sor, ha megállapítást nyer, hogy e kérelmező nem felel meg a menekült jogállás elismeréséhez szükséges feltételeknek” [26], mivel a Bizottság „a Genfi Egyezmény általános és teljes körű alkalmazása” [27] biztosításának szükségességére, és annak szükségességére támaszkodott, hogy ne gyengítse az Egyezmény által létrehozott rendszert.

22 — A 2004/83 irányelv (2) preambulumbekezdése.

23 — Kiemelés tőlem.

24 — Lásd a 2004/83 irányelv (5) és (24) preambulumbekezdését.

25 — A harmadik országok állampolgárainak, illetve a hontalan személyeknek menekültként vagy a más okból nemzetközi védelemre jogosultként való elismerésének feltételeiről és az e státuszok tartalmára vonatkozó minimumszabályokról szóló tanácsi irányelvre vonatkozó javaslat (COM(2001) 510 végleges).

26 — 15. o.

27 — Uo. A Gazdasági és Szociális Bizottság „A harmadik országok állampolgárainak, illetve a hontalan személyeknek menekültként vagy a más okból nemzetközi védelemre jogosultként való elismerésének feltételeiről és az e státuszok tartalmára vonatkozó minimumszabályokról szóló tanácsi irányelvre vonatkozó javaslatról” szóló véleményében (HL 2002. C 221., 43. o.) továbbá megjegyezte „a maga a Bizottság által hivatkozott elsőbbségi szabályt, amely szerint mindig a menekült jogállást kell előbb vizsgálni a kérelem vizsgálatának időpontjában, míg a kiegészítő védelem nem lehet a menekült jogállás által nyújtott védelem gyengítésének eszköze” (2.3.5 pont).

44. Főszabály szerint először tehát a menekült jogállás által nyújtott védelmet kell megvizsgálni, mivel az említett egyezményben megállapított szabályok kiegészítéseként vezetett be az uniós jogalkotó más „kiegészítőnek”, „másodlagosnak”, vagy pedig „ideiglenesnek” minősített nemzetközi védelmi formákat. [28]

45. Meg kell jegyezni, hogy egy ilyen értelmezésre van szükség akkor is, amikor a kérelmező nyilvánvalóan nem tekinthető a 2004/83 irányelv 2. cikkének c) pontja értelmében vett menekültnek, amint arra H. N. hivatkozik a jelen ügyben. Egy ilyen helyzetben ugyanis a 2005/85 irányelv 23. cikke (4) bekezdésének b) pontja kifejezetten előírja, hogy a tagállam meggyorsíthatja a menekült jogállás nyújtásához megkövetelt feltételekre vonatkozó vizsgálatot, de az uniós jogalkotó semmi esetre sem mentesíti a tagállamot ezen előzetes vizsgálat alól, [29] okkal. Csak az említett vizsgálat teszi lehetővé az EUMSZ 78. cikk (1) bekezdése értelmében vett „megfelelő jogállás” nyújtását az érintett számára. Lehetővé teszi ugyanis valamennyi tagállam számára, hogy az érintett nemzetközi védelem iránti igényének helyes megállapítása érdekében kimerítő értékelést végezzen. Ez azt követeli meg, hogy az eljáró illetékes nemzeti hatóság a kiegészítő védelem iránti kérelem vizsgálatát megelőzően meg tudjon bizonyosodni arról, hogy az a fenyegetés, amely áldozatának tekinti magát az érintett, már nem tartozik a 2004/83 irányelv 2. cikkének c) pontja értelmében vett „üldöztetés” hatálya alá, és nem követeli meg azt, hogy az érintettet menekültként ismerjék el.

46. E tekintetben nem szabad elfelejteni azt, hogy a 2004/83 irányelv alapján a menekült jogállás kiterjedtebb gazdasági és szociális jogokat és előnyöket nyújt, mint a kiegészítő védelmi jogállásból eredő jogok és előnyök. [30] Következésképpen ezen előzetes vizsgálat lehetővé teszi a jogok maximális biztosítását is az érintett javára. Amint azt a Bíróság a fent hivatkozott M.-ügyben hozott ítéletében megállapította, a menekült jogálláshoz, illetve a kiegészítő védelmi jogálláshoz kapcsolódó jogok természete lényegében eltér. [31] „A nemzetközi védelem tartalma” című VII. fejezetében a 2004/83 irányelv különbséget tesz aszerint, hogy egy érintett személy menekült vagy kiegészítő védelemre jogosult. [32] A kiegészítő védelemre jogosultakat illetően az irányelv felhatalmazza a tagállamokat arra, hogy szigorúbb feltételeket fogadjanak el a tartózkodási engedélyek vagy úti okmányok kiállítása tekintetében. [33] Ily módon, noha a tagállamok kötelesek a menekültek számára legalább hároméves érvényességű tartózkodási engedélyt biztosítani, egy évre korlátozhatják ezen engedély időtartamát akkor, ha azt kiegészítő védelemre jogosult egyénnek állítják ki. Az említett irányelv felhatalmazza a tagállamokat arra is, hogy korlátozzák bizonyos gazdasági és szociális jogokhoz, úgymint a munkaerőpiachoz vagy a szociális védelemhez való hozzáférést. [34] Jóllehet tehát a tagállamok kötelesek a nemzetközi védelemre jogosultak számára ugyanazt a szükséges szociális ellátást nyújtani, mint amelyet a saját állampolgáraik esetében előírnak, ezen ellátást az alapellátásokra korlátozhatják a kiegészítő védelemre jogosultakat illetően.

28 — Lásd a lakóhelyüket elhagyni kényszerült személyek tömeges beáramlása esetén nyújtandó átmeneti védelem minimumkövetelményeiről, valamint a tagállamok e személyek befogadása és a befogadás következményeinek viselése tekintetében tett erőfeszítései közötti egyensúly előmozdítására irányuló intézkedésekről szóló, 2001. július 20-i 2001/55/EK tanácsi irányelvet (HL L 212., 12. o.; magyar nyelvű különkiadás 19. fejezet, 4. kötet, 162. o.).

29 — E rendelkezés előírja:

„[...] a tagállamok elrendelhetik, hogy a II. fejezet alapelveivel és garanciáival összhangban a vizsgálati eljárások elsőbbséget élvezzenek vagy azokat gyorsítva folytassák le, ha:
[...]
b) a kérelmező a 2004/83[…] irányelv alapján egyértelműen nem minősül menekültnek […] egy tagállamban [...]”.

30 — A nemzetközi védelem megadására és visszavonására vonatkozó közös eljárásokról szóló, 2013. június 26-i 2013/32/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL L 180., 60. o.) eltörli a menekültek és a kiegészítő védelemben részesülők számára biztosított jogok szintjén meglévő, megalapozottnak már nem tekinthető különbségeket. A módosítások a tartózkodási engedély időtartamára, valamint a szociális védelemhez, az egészségügyi ellátáshoz és a munkaerőpiachoz való hozzáférésre vonatkoznak.

31 — Lásd ezen ítélet 92. pontját.

32 — Ez a fejezet részletezi többek között azokat a feltételeket, amelyek alapján a nemzetközi védelemre jogosultak tartózkodási engedélyt, valamint úti okmányokat kaphatnak, és hozzáférhetnek a munkavállaláshoz, az oktatáshoz, a szociális védelemhez, az egészségügyi ellátáshoz, valamint szálláshoz.

33 — Lásd ezen irányelv 24. és 25. cikkét.

34 — Lásd a 2004/83 irányelv 26. és 28. cikkét.

47. Meg kell állapítani, hogy minden menedékkérőnek az áll érdekében, hogy kérelmét a menekült jogállásra megállapított feltételek alapján vizsgálják meg. Nem értem tehát H. N. ezen ügyben tett lépésének indokait.

48. Ezzel kapcsolatban úgy gondolom, hogy nem a menedékkérőnek kell meghatároznia a helyzetének leginkább megfelelő jogállást. Ez az eljáró nemzeti hatóság kizárólagos hatáskörébe tartozik, amely hatóság az érintettől és a saját szolgálataitól kapott információk alapján megvizsgálja a kérelmet a 2004/83 és a 2005/85 irányelv keretében megállapított szabályoknak megfelelően.

49. Szem előtt kell tartani, hogy a várható határozat létfontosságú annak a számára, aki jogszerűen törekszik nemzetközi védelemre. Azt sem szabad szem elől téveszteni, hogy ez a személy rendkívül nehéz emberi és anyagi helyzetben van, és hogy az általa az állami hatóságoknál megindított eljárásnak lehetővé kell tennie a legalapvetőbb jogai védelmének számára történő biztosítását. Márpedig kevéssé valószínű, hogy az érintett közvetlenül meg tudná határozni, hogy arra a helyzetre, amelyben van, a menekült jogállás megszerzéséhez előírt szempontok vonatkoznak, vagy inkább a kiegészítő védelem nyújtásához megállapított feltételeket teljesíti. A két nemzetközi védelmi forma közötti választóvonalat rendkívül óvatosan lehet meghúzni, különösen azokban a helyzetekben, amelyeket bizonyos csoportokkal szembeni megkülönböztetés nélküli erőszak jellemez, ami az eljáró nemzeti hatóságok részéről valójában mindig azt követeli meg, hogy részletes és pontos vizsgálatnak vessék alá a kérelmező nyilatkozatait és bizonyítékait. Figyelembe kell venni azt a lelki nyomorúságot is, amellyel a menedékkérő helyzete együtt jár, és azokat a nehézségeket, amelyekkel – például a nyelve miatt – találkozhat, nem csak az eljárási szabályok megértése, hanem a rá vonatkozó jogok és kötelezettségek megismerése tekintetében. E tekintetben sokan nem engedhetik meg maguknak, hogy jogsegélyt vegyenek igénybe. Ezért könnyen megeshet, hogy egy menedéket kereső egyén tartózkodik egy menekült jogállás iránti kérelem benyújtásától, még ha arra joga is lenne.

50. Végül nem szabad elfelejteni azt, hogy ez az előzetes vizsgálat lehetővé teszi a nemzetközi védelem nyújtására irányuló eljárás lezárását, ezáltal biztosítva, hogy az Unióban semmilyen más kérelmet ne lehessen benyújtani, és következésképpen korlátozva a menedékkérőknek az Unió területén való másodlagos migrációját, amely jelenség „asylum shopping”[35] néven ismertebb.

51. E körülmények összességére tekintettel nehezen osztom tehát a H. N. és a Bizottság által észrevételeikben kifejtett véleményeket. H. N. és a Bizottság ugyanis úgy ítélik meg, hogy az alkalmazandó jogszabályok figyelembevételével Írországnak önálló eljárást kellene bevezetnie a kiegészítő védelmi jogállás megszerzésére.

52. A fenti körülményekre tekintettel a jogszabályok ilyen értelmezése álláspontom szerint azzal a veszéllyel jár, hogy semmibe veszi azt a szellemet, amelyen a közös európai menekültügyi rendszer, és különösen az EUMSZ 78. cikknek, valamint a 2004/83 és a 2005/85 irányelvnek a rendeltetése és szövege alapul.

53. Mindenekelőtt sértheti a Genfi Egyezmény elsőbbségét, amennyiben a kiegészítő védelmi formák végül gyengíthetik ezen Egyezmény lényegi hatását. Továbbá fennáll a veszélye annak, hogy megingatja a menedékjogi szabályok harmonizációját, amelyre az uniós jogalkotó törekszik,[36] ily módon ösztönözve a menedékkérők másodlagos migrációját, amellyel szembeni küzdelemre az Unió elkötelezte magát.

35 — Ezt a jelenséget a tagállamok között a nemzetközi védelem nyújtására vonatkozó feltételek tekintetében fennálló különbségek idézik elő. Annak a menedékkérőnek a helyzetét írja le, aki belépve a nemzetközi védelem iránti kérelmének vizsgálatáért felelős tagállamba mégis úgy dönt, hogy e kérelmet egy másik tagállamban nyújtja be, mivel ez nagyobb esélyt jelent, vagy a befogadási feltételei számára kedvezőbbnek tűnnek.

36 — Lásd többek között a 2004/83 irányelv (6) és (7) preambulumbekezdését, a 2005/85 irányelv (3)-(6) preambulumbekezdését, a harmadik országbeli állampolgárok és hontalan személyek nemzetközi védelemre jogosultként való elismerésére, az egységes menekült- vagy kiegészítő védelmet biztosító jogállásra, valamint a nyújtott védelem tartalmára vonatkozó szabályokról szóló, 2011. december 13-i 2011/95/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL L 337., 9. o.) (8)-(10), továbbá (12) és (13) preambulumbekezdését, valamint a 2013/32 irányelv (13) preambulumbekezdését.

Amint ugyanis arra a német kormány észrevételeiben utal, nem zárható ki az a kockázat, hogy egy menedékkérő a kiegészítő védelemre való jogosultságot a menedékjogi eljárásért felelős tagállamtól eltérő tagállamban kérelmezze, és hogy egy ugyanolyan helyzetet tehát két tagállam vizsgáljon párhuzamosan két különböző jogi aspektusban.

54. Ezenkívül, és bizonyára ez a legerősebb érv, egy önálló eljárás bevezetése nem tenné lehetővé a nemzetközi védelem iránti kérelem kimerítő értékelésének biztosítását, amely pedig a 2004/83 irányelv keretében a menedékkérő számára nyújtott jogok biztosítéka. Más szóval fennáll a veszélye annak, hogy súlyos csapást mérünk a legsebezhetőbb személyek alapvető jogainak védelmére. A Bizottság által támogatott rendszer ugyanis zsákutcához vezet az érintettek jogai biztosításának elengedhetetlen szakaszában. Nem vitatott, hogy a Bizottság a tárgyaláson megjegyezte, hogy marginális az olyan helyzet, amelyben az érdekelt nem terjesztene elő kérelmet. Márpedig olyan érvről van szó, amelyet nem veszek figyelembe, mivel nyilvánvalóan nem lehet a személyek alapvető jogait azzal az indokkal megsérteni, hogy csak kevesen szenvednek sérelmet.

55. Végül úgy gondolom, hogy a jogalap hiányán túl semmi értelme nincs megkövetelni Írországtól azt, hogy a kiegészítő védelmi jogállás megszerzésére önálló eljárást vezessen be, miközben a tagállamoknak jelenleg „egyablakos ügyintézési ponttal" kell rendelkezniük. Értékelésem ugyanis nem lehet kimerítő, ha elhallgatom azokat a célkitűzéseket, amelyekre az uniós jogalkotó a közös európai menekültügyi rendszer második szakaszában, és különösen az új 2013/32 irányelvben törekszik, még ha ez a szöveg nem is alkalmazandó az alapügy tényállására.[37]

56. Ezen irányelv ugyanis a (11) preambulumbekezdése értelmében egységes eljárást vezet be a menedékkérők nemzetközi védelem iránti igényei átfogó és hatékony értékelésének biztosításához. Az említett irányelv 10. cikkének (2) bekezdése jelenleg úgy rendelkezik, hogy „[a] nemzetközi védelem iránti kérelmek megvizsgálásakor az eljáró hatóság *először* meghatározza, hogy a kérelmezők menekültnek minősülnek-e, és *amennyiben nem,* meghatározza, hogy jogosultak-e kiegészítő védelemre"[38]. Egy egységes eljárás kialakítása már nem csupán lehetőség, amint az a 2005/85 irányelv alapján fennállt, hanem jelenleg olyan kötelezettséget jelent, amely az uniós jogalkotó számára is lehetővé teszi a menedékjog iránti kérelmek vizsgálatára irányuló eljárások egyszerűsítését és ésszerűsítését, valamint a tagállamokra nehezedő adminisztratív teher enyhítését.

57. E körülmények igazolják – ha arra szükség lenne –, hogy a menedékkérő nem rendelkezik – és nem kell rendelkeznie – az egyik vagy másik nemzetközi védelmi forma közötti választás lehetőségével. Amint azt a belga kormány helyesen jegyezte meg a tárgyaláson, a nemzetközi védelem nyújtása nem függhet tehát a kérelmező szubjektív értékelésétől, és nem rendelkezhet azzal valós vagy vélt érdekek alapján. Kérelmét szükségszerűen meg kell vizsgálni a menekült jogállás elismerésére vonatkozó szempontokra tekintettel, és csak ezen elismerés hiányában kérhet a kérelmező valamely kiegészítő védelmi formára való jogosultságot. Erre a vizsgálatra sor kell, hogy kerüljön a tagállam által elfogadott eljárás szerkezetétől függetlenül, legyen szó akár egyablakos ügyintézési pontról vagy az alapeljárásban szóban forgóhoz hasonló rendszerről, mivel e két eljárás e tekintetben kevéssé tér el egymástól.

58. E megfontolások összességére tekintettel következésképpen meg vagyok győződve arról, hogy a szóban forgó eljárásjogi szabály tényleges hozzáférést biztosít a menedékkérőnek a 2004/83 irányelv által számára biztosított jogokhoz, éspedig a hatékonyság elvének megfelelően.

37 — A 2013/32 irányelv 2013. július 19-án lépett hatályba. Mindazonáltal, amint arra ezen irányelv (58) preambulumbekezdése rámutat, az irányelv Írországra nem kötelező az EUSZ-hez és az EUMSZ-hez csatolt, az Egyesült Királyságnak és Írországnak a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség tekintetében fennálló helyzetéről szóló (21.) jegyzőkönyv 1. és 2. cikke, valamint 4a. cikkének (1) bekezdése értelmében.

38 — Lásd továbbá a 2013/32 irányelv (22) preambulumbekezdését. Kiemelés tőlem.

59. Azon a véleményen vagyok továbbá, hogy egy ilyen szabályozás a nemzetközi védelem iránti kérelemmel kapcsolatos megfelelő ügyintézést biztosít, amennyiben e kérelemnek a menekült jogállást meghatározó feltételek alapján történő előzetes vizsgálatát követeli meg.

C – *A megfelelő ügyintézéshez való jog tiszteletben tartásáról*

60. A 2004/83 irányelv (10) preambulumbekezdése és a 2005/85 irányelv (8) preambulumbekezdése értelmében az uniós jogalkotó vállalta, hogy tiszteletben tartja az alapvető jogokat a nemzetközi védelem megadásával kapcsolatos anyagi és eljárási szabályok kidolgozásakor. Az uniós jogalkotó tehát figyelt arra, hogy az illetékes nemzeti hatóságok biztosítsák az érintettnek a megfelelő ügyintézéshez való jogát, amelyet a 2005/85 irányelv II. fejezete pontosít, e hatóságok számára bizonyos eljárásjogi kötelezettségeket előírva.

61. Természetesen, amint azt már láthattuk, a tagállamok nem kötelesek alkalmazni ezen eljárásjogi garanciákat egy kiegészítő védelem iránti kérelem vizsgálatánál, amikor e kérelem a menekült jogállás nyújtására irányuló eljárástól elkülönült közigazgatási eljárásba illeszkedik. Ez a 2005/85 irányelv hatályának korlátaiból következik. Mindazonáltal emlékeztetek arra, hogy a tagállamok továbbra is kötelesek biztosítani az érintett megfelelő ügyintézéshez való jogát, amennyiben, egyrészt, a kiegészítő védelem nyújtása az uniós jog alkalmazási körébe tartozik, másrészt pedig a megfelelő ügyintézéshez való jog nem csupán az uniós jog alapelvét képezi, hanem alapvető jog is.

62. E jog hatálya rendkívül széles.

63. A Charta 41. cikkének (1) bekezdése értelmében a megfelelő ügyintézéshez való jog megköveteli a „jog[ot] ahhoz, hogy ügyeit […] részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék”. A Charta 41. cikkének (2) bekezdése értelmében e jog magában foglalja többek között mindenkinek a jogát arra, hogy az őt hátrányosan érintő egyedi intézkedések meghozatala előtt meghallgassák,[39] mindenkinek a jogát arra, hogy a személyére vonatkozó iratokba a bizalmas adatkezeléshez, illetőleg a szakmai és üzleti titokhoz fűződő jogos érdekek tiszteletben tartása mellett betekintsen, valamint az igazgatási szervek azon kötelezettségét, hogy döntéseiket indokolják. Amint azt a Bíróság a fent hivatkozott M.-ügyben hozott ítéletében megállapította, e rendelkezés, amint az a szövegéből is következik, általános hatályú.[40]

64. A közös európai menekültügyi rendszerben a megfelelő ügyintézéshez való jogot a 2005/85 irányelv II. fejezete tartalmazza. Ez a jog a hatóságok eljárásjogi kötelezettségeinek elismerésén, valamint a hatóság és a menedékkérő közötti szoros együttműködés bevezetésén keresztül valósul meg. A megfelelő ügyintézéshez való jognak így lehetővé kell tennie az érintett nemzetközi védelem iránti igényének helyes megállapítását. E célból a 2005/85 irányelv 8. cikke (2) bekezdésének a) pontja az eljáró nemzeti hatóságtól azt követeli meg, hogy a nemzetközi védelem iránti kérelmet egyénileg, tárgyilagosan és pártatlanul bírálja el. Az említett irányelv 23. cikke (2) bekezdésének első albekezdése előírja továbbá, hogy ez az eljárás a lehető legrövidebb időn belül folyjon le, a kérelem alapját képező tények és körülmények megfelelő és teljes vizsgálata alapján. Végül a 2005/85 irányelv 10. és 13. cikkének megfelelően az eljáró nemzeti hatóságnak biztosítania kell az érintett meghallgatáshoz való jogának tiszteletben tartását személyes meghallgatások révén, amelyek során az érintett teljes titoktartás mellett, és ha szükséges, tolmács segítségével, előadhatja személyes körülményeit. Még egyszer: ezen eljárásjogi kötelezettségek összességének célja az, hogy biztosítsa az érintett számára az EUMSZ 78. cikk (1) bekezdése értelmében vett megfelelő jogállás nyújtását, valamint a 2004/83 irányelv által számára biztosított jogokhoz való tényleges hozzáférést.

39 — A fent hivatkozott M.-ügyben hozott ítélet 82. pontja.

40 — Uo. (84. pont).

65. Márpedig azáltal, hogy a kérelemnek a menekült jogállás megszerzéséhez előírt feltételek alapján történő előzetes vizsgálatát előírja, amint láthattuk, a szóban forgó eljárásjogi szabály teljes mértékben hozzájárul e célok megvalósításához.

66. Mindazonáltal H. N. és a Bizottság azt állítja, hogy ezen eljárásjogi szabály nem biztosítja a vizsgálat pártatlanságát és gyorsaságát.

67. Egyrészről arra hivatkoznak, hogy e szabályozás következtében a kiegészítő védelem kérelmezője eljárási szakaszok sokaságával szembesül, amelyek elkerülhetetlenül meghosszabbítják az írországi eljárások egyébként is rendkívül hosszú időtartamát. A Bizottság e tekintetben megjegyzi, hogy az említett szabályozás „azt írja elő a kérelmezőnek, hogy egy fikcióban vegyen részt” [41], amikor benyújtja menedékjog iránti kérelmét, vagy pedig „[arra kényszeríti, hogy] egy kudarcra ítélt eljárás alakszerűségein essen át” [42], amely elkerülhetetlenül késlelteti a kiegészítő védelem iránti kérelem vizsgálatát.

68. Másrészről H. N. és a Bizottság úgy ítéli meg, hogy az eljárásjogi szabály nem felel meg a pártatlanság követelményének, amennyiben a kiegészítő védelem iránti kérelmet akkor nyújtották be, amikor a Minister for Justice, Equality and Law Reform nemcsak elutasította a menekült jogállás megszerzésére irányuló kérelmet, hanem éppen meghozni készült a H. N.-re vonatkozó kitoloncolási végzést. Következésképpen a Bizottság álláspontja szerint az eljárás „már a kitoloncolás irányába mutatott [és a Minister for Justice, Equality and Law Reform-ot] a kitoloncolásnak kedvező beállítottság jellemezte” [43], a méltányosság és pártatlanság követelményeivel ellentétben.

69. Noha osztom a menedékjog iránti kérelmek írországi vizsgálati eljárásainak időtartamára vonatkozóan kifejtett aggályokat, [44] azt gondolom, hogy a H. N. és a Bizottság által e tekintetben felhozott bírálatok inkább az eljárás egészének felépítésére, mint a szóban forgó szabályozásra irányulnak. Igaz az, hogy e szabályozás egy további szakaszt illeszt az eljáráshoz, amennyiben az eljáró nemzeti hatóság köteles a nemzetközi védelem iránti kérelmet megvizsgálni a 2004/83 irányelv 2. cikkének c) pontjában a menekült jogállás megszerzésére előírt feltételek, és adott esetben az ezen irányelv 2. cikkének e) pontjában a kiegészítő védelem megszerzésére előírt feltételek alapján. Egyébként úgy gondolom, hogy az eljárás gyorsasága nemcsak a kérelmező jogbiztonságához járul hozzá, hanem a beilleszkedéséhez is.

70. Láthattuk azonban, hogy ez a vizsgálat olyan nélkülözhetetlen előfeltételt képez, amelyet a tagállamok nem mellőzhetnek annak veszélye nélkül, hogy megfosztják az érintettet a 2004/83 irányelv által számára biztosított jogoktól, és megsértik a közös európai menekültügyi rendszer alapját képező szellemet.

71. Másfelől ezen előzetes vizsgálat nem tűnik számomra az eljárás túlzott késedelme okának, mivel a rendelkezésemre álló adatok alapján a késedelem inkább a kiegészítő védelem iránti kérelem vizsgálatának szakaszára jellemző. [45] E tekintetben meg kell jegyezni, hogy az említett előzetes vizsgálat nem von maga után túlzott késedelmet a más tagállamokban megindított eljárásokban. Következésképpen nem gondolom, hogy a kérelemnek a menekült jogállást meghatározó feltételek szempontjából való vizsgálatának kizárása időtakarékossággal igazolható lenne. Ellenkezőleg, a vizsgálatra szükség van a jogok biztosítékának és teljességének garantálása érdekében.

41 — A Bizottság észrevételeinek 43. pontja.

42 — Ezen észrevételek 41. pontja.

43 — Az említett észrevételek 42. pontja.

44 — Lásd ezzel kapcsolatban a fent hivatkozott M.-ügyben hozott ítélet alapjául szolgáló ügyre vonatkozó indítványom 112–115. pontját.

45 — A fent hivatkozott M.-ügyben hozott ítélet alapjául szolgáló ügyben megállapítottam, hogy az érintett menedékjog iránti kérelmének vizsgálata hat és fél hónapig, míg kiegészítő védelem iránti kérelmének vizsgálata 21 hónapig tartott.

72. Vizsgáljuk meg most a H. N. és a Bizottság által az eljárás pártatlanságával kapcsolatban kifejezett aggályokat.

73. A Bíróság állandó ítélkezési gyakorlata szerint a pártatlanság követelményének két oldala van: a szubjektív pártatlanság és az objektív pártatlanság. A szubjektív pártatlanság azt követeli meg, hogy az érintett intézmény egyik tagja sem mutat elfogultságot vagy személyes előítéletet, a személyes pártatlanságot pedig az ellenkező bizonyításáig vélelmezni kell. Ami az objektív pártatlanságot illeti, ez azt követeli meg, hogy az intézmény e tekintetben megfelelő biztosítékokat nyújt az összes jogszerű kétely kizárására. [46]

74. Meg kell jegyezni először is, hogy az aktában semmilyen, a Minister for Justice, Equality and Law Reform személyes pártatlanságának kétségbevonására alkalmas bizonyíték nem szerepel, mivel H. N. e tekintetben semmilyen olyan bizonyítékra nem hivatkozott, amely elemezésemhez hozzájárulhatna.

75. Másfelől nem osztom az eljárás objektív pártatlanságával kapcsolatban kifejezett aggályokat.

76. Egyrészt újból emlékeztetni kell arra, hogy az eljárás szerkezetétől függetlenül egy kiegészítő védelem iránti kérelem vizsgálatára mindig a menekült jogállás elutasítására vonatkozó határozatot követően kerül sor.

77. Másrészt meg kell állapítani, hogy amikor a Minister for Justice, Equality and Law Reform elindítja a kiegészítő védelem iránti kérelem vizsgálatát, még nem fogadott el kitoloncolásra vonatkozó határozatot az érintett tekintetében. A bevándorlásról szóló 1999. évi törvény 3. cikkének (3) bekezdése értelmében a Minister for Justice, Equality and Law Reform csak arról a szándékáról értesített, hogy ilyen határozatot fog hozni. Ezen értesítésnek lehetővé kell tennie az érintett számára annak megértését, hogy a menedékjog iránti kérelmének elutasítása után már nem rendelkezik olyan jogcímmel, amely lehetővé tenné számára az országban való maradást, és ez egy olyan következmény, amelyet valamennyi tagállamban megtalálunk. Ezen értesítésnek tájékoztatnia kell továbbá az érintettet az eljárás ezen szakaszában őt megillető jogokról. Az említett értesítés különösen, a 2006. évi rendelet 4. cikkének (1) bekezdése értelmében, arról tájékoztatja az érintettet, hogy kérheti a kiegészítő védelmi jogállást, valamint az országban való maradásra vonatkozó ideiglenes engedélyt. Ezen értesítéshez tehát mellékelik a kiegészítő védelemre vonatkozó tájékoztatót, valamint a kérelem benyújtásához szükséges formanyomtatványt. A személyi adatokon felül azt kérik a kérelmezőtől, hogy adjon át minden kiegészítő iratot, és fejtse ki a kiegészítő védelem iránti kérelmének alátámasztására felhozható körülményekre jellemző módon vonatkozó indokokat, többek között pontosan megjelölve azt a súlyos sérelmet, amely őt a származási országába való visszatérése esetén érhetné. E körülményekre tekintettel úgy tűnik tehát számomra, hogy nehezen lehet a Minister for Justice, Equality and Law Reform-nak a „kitoloncolásnak kedvező beállítottságot" tulajdonítani, mivel a kiegészítő védelem nyújtása lehetővé teszi az érintett számára az országban való szabályszerű tartózkodást.

78. Végül nem osztom a Bizottság azon észrevételeit sem, amelyek szerint egy ilyen szabályozás „azt ír[ná] elő a kérelmezőnek, hogy egy fikcióban vegyen részt", vagy pedig „[arra kényszerítené, hogy] egy kudarcra ítélt eljárás alakszerűségein essen át", amely sértené az eljárás hatékonyságát. Nem szabad ugyanis szem elől téveszteni ezen eljárás rendeltetését. Nem egy hagyományos, például adókedvezmény vagy építési engedély megítélésére irányuló közigazgatási eljárásról van szó. A közigazgatási eljárás egy alapvető jog, a menedékjog megadására irányul, és ezen előzetes vizsgálatnak lehetővé kell tennie egy – a nemzetközi védelemre jogszerűen törekvő számára létfontosságú – határozat meghozatalát. Nem az érintettnek egy további közigazgatási eljárás megindítására való „kényszerítéséről" van tehát szó, hanem kérelme teljes vizsgálatának biztosításáról, és a fogadó tagállamban a helyzetének leginkább megfelelő jogok biztosításáról. Nincs szó fikcióban való részvételről sem, mivel, néha rendkívül nehéz bizonyosan megállapítani az ügyirat kezdeti állapotában

46 — Lásd a C-411/11. P. sz., Altner kontra Bizottság ügyben 2011. december 15-én hozott végzés 15. pontját, valamint a C-439/11. P. sz., Ziegler kontra Bizottság ügyben 2013. július 11-én hozott ítélet 155. pontját és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlatot.

azt, hogy egy egyén a származási országába történő visszatérése esetén a 2004/83 irányelv 2. cikkének c) pontja értelmében vett „üldöztetés” vagy az ezen irányelv 2. cikkének e) pontja értelmében vett „súlyos sérelem” veszélyének lenne-e kitéve, amint azt másfelől a Bíróság előtti jogviták is kellőképpen bizonyítják.

79. E körülményekre tekintettel azon az álláspontón vagyok tehát, hogy a szóban forgó eljárásjogi szabály azáltal, hogy megköveteli a nemzetközi védelem iránti kérelemnek a menekült jogállást meghatározó feltételek alapján történő előzetes vizsgálatát, megfelel a megfelelő ügyintézés elvének, amint azt a Charta 41. cikke tartalmazza.

80. Egyébiránt Írország továbbra is köteles eljárását oly módon megszervezni, hogy a menedékjog iránti kérelmeket a 2005/85 irányelv gyorsaságra vonatkozó célkitűzésének megfelelően a lehető leghatékonyabban vizsgálják meg. E tekintetben a 2005/85 irányelv 23. cikkének (4) bekezdése értelmében a tagállamok meggyorsíthatják a menekült jogállás megszerzésére előírt feltételekre vonatkozó vizsgálati eljárást akkor, amikor a kérelmező egyértelműen nem minősül menekültnek, vagy a kérelem valószínűtlen vagy elégtelen nyilatkozatok miatt egyértelműen nem meggyőző.

81. E megfontolások összességére tekintettel azt javaslom tehát a Bíróságnak, hogy állapítsa meg, hogy az egyrészt a 2005/85 irányelvben megállapított eljárásjogi szabályokra és biztosítékokra, másrészt a megfelelő ügyintézés elvére figyelemmel értelmezett 2004/83 irányelvet úgy kell értelmezni, hogy azzal nem ellentétes egy olyan nemzeti eljárásjogi szabály, amely a kiegészítő védelem iránti kérelem vizsgálatát a menedékjog iránti kérelem előzetes elutasításától teszi függővé.

III – Végkövetkeztetések

82. Az előbbi megfontolásokra tekintettel azt javaslom a Bíróságnak, hogy a Supreme Courtnak a következőképpen válaszoljon:

Az egyrészt a menekültstátusz megadására és visszavonására vonatkozó tagállami eljárások minimumszabályairól szóló, 2005. december 1-jei 2005/85/EK tanácsi irányelvben megállapított eljárásjogi szabályokra és biztosítékokra, másrészt a megfelelő ügyintézés elvére figyelemmel értelmezett, a harmadik országok állampolgárainak, illetve a hontalan személyeknek menekültként vagy a más okból nemzetközi védelemre jogosultként való elismerésének feltételeiről [helyesen: feltételeire] és az e státuszok tartalmára vonatkozó minimumszabályokról szóló, 2004. április 29-i 2004/83/EK tanácsi irányelvet úgy kell értelmezni, hogy azzal nem ellentétes az olyan nemzeti eljárásjogi szabály, amely a kiegészítő védelem iránti kérelem vizsgálatát a menedékjog iránti kérelem előzetes elutasításától teszi függővé.