



Határozatok Tára

HENRIK SAUGMANDSGAARD ØE
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA
Az ismertetés napja: 2020. szeptember 3.¹

C-616/19. sz. ügy

M. S.,
M. W.,
G. S.
kontra

Minister for Justice and Equality

(a High Court [felsőbíróság, Írország] által benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem)

„Előzetes döntéshozatal – Menekültpolitika – A valamely tagállamban egy másik tagállam által biztosított kiegészítő védelem megszerzését követően benyújtott nemzetközi védelem iránti kérelem elfogadhatósága – A 604/2013/EU rendelet hatálya alá tartozó, azonban a 2013/32/EU irányelv hatálya alá nem tartozó tagállamban benyújtott kérelem – 2005/85/EK irányelv – Elfogadhatatlansági okok – A 25. cikk (2) bekezdésének a) és d) pontja – Az »érintett tagállam« fogalma”

I. Bevezetés

1. A High Court (felsőbíróság, Írország) által előterjesztett előzetes döntéshozatali kérelem a menekültstátusz megadására és visszavonására vonatkozó tagállami eljárások minimumszabályairól szóló 2005/85/EK irányelvben² foglalt elfogadhatósági szabályok értelmezésére vonatkozik.

2. A Bírósághoz intézett kérdések három, Írországban menekült jogállás iránti kérelmet benyújtó harmadik országbeli állampolgárral szemben folyamatban lévő három jogvita³ keretében merültek fel, amely személyek egyébiránt Olaszországban kiegészítő védelemben részesültek.

¹ Eredeti nyelv: francia.

² 2005. december 1-jei tanácsi irányelv (HL 2005. L 326., 13. o.; helyesbítés: HL 2006. L 236., 35. o.).

³ Ezen ügyeket a kérdést előterjesztő bíróság egyesítette.

3. Az értelmezési probléma igen sajátos összefüggésben merül fel, Írország ugyanis jelezte a 604/2013/EU rendelet⁴ elfogadásában és alkalmazásában való részvételére irányuló szándékát, így az rá nézve kötelező, viszont nem vett részt az eljárásokat szabályozó, kapcsolódó 2013/32/EU irányelv⁵ elfogadásában, így ez utóbbi rá nézve nem kötelező és nem alkalmazandó. E tagállam az eljárások tekintetében továbbra is a 343/2003/EK rendelethez⁶ (a továbbiakban: „Dublin II” rendelet) kapcsolódó, korábban hatályos 2005/85 irányelv betartására köteles.

4. A Bíróságnak tehát a 2005/85 irányelv egyik rendelkezésére vonatkozó értelmezési kérdésre az uniós jogalkotó szándékától eltérően a „Dublin II” rendelet keretein kívül kell választ találnia.

5. A szóban forgó sajátos összefüggésre vonatkozó elfogadhatósági szabályok vizsgálatának végeztével annak megállapítását fogom javasolni a Bíróságnak, hogy e szabályokkal nem ellentétes az, hogy Írország elfogadhatatlannak nyilvánítja a menekült jogállás megszerzésére irányuló olyan kérelmeket, mint amelyeket az alapügyben érintett harmadik országbeli állampolgárok benyújtottak, ha egy másik tagállam e személyek részére kiegészítő védelmet biztosít.

II. Jogi háttér

A. Az uniós jog

1. A „Dublin II” és a „Dublin III” rendelet

6. A „Dublin III” rendelet hatályon kívül helyezte a „Dublin II” rendeletet, és annak helyébe lépett.

7. Míg a „Dublin II” rendelet a 2. cikkének c) pontjával összefüggésben értelmezett 1. cikke szerint kizárólag a menekültek helyzetére vonatkozó, 1951. július 28-án Genfben aláírt egyezmény (kihirdette: 1989. évi 15. tvr.; a továbbiakban: Genfi Egyezmény) értelmében vett menedékjog iránti kérelem megvizsgálásáért felelős tagállam meghatározására vonatkozó feltételeket és eljárási szabályokat állapította meg, a „Dublin III” rendelet tárgya immár – amint az az 1. cikkéből következik – az ilyen feltételek és eljárási szabályok meghatározása a nemzetközi védelem iránti kérelmeket illetően, amelyek az e rendelet 2. cikkének b) pontjában szereplő fogalom meghatározás szerint – amely a 2011/95/EU irányelv⁷ 2. cikkének h) pontjában szereplő fogalom meghatározásra utal – a menekült jogállás, illetve a kiegészítő védelmi jogállás megadására irányuló kérelmek.

2. A 2005/85 irányelv

8. A 2005/85 irányelv a „Dublin II” rendelethez kapcsolódik.

9. A 2005/85 irányelv 1. cikke értelmében az irányelv célja a tagállamokban a menedékjog megadására és visszavonására vonatkozó minimumszabályok és eljárási szabályok megállapítása.

4 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, 2013. június 26-i európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL 2013. L 180., 31. o.; helyesbítés: HL 2018. L 33., 6. o.; a továbbiakban: „Dublin III” rendelet). Lásd e rendelet (41) preambulumbeközlését.

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

6 Az egy harmadik ország állampolgára által a tagállamok egyikében benyújtott menedékjog iránti kérelem megvizsgálásáért felelős tagállam meghatározására vonatkozó feltételek és eljárási szabályok megállapításáról szóló, 2003. február 18-i tanácsi rendelet (HL 2003. L 50., 1. o.; magyar nyelvű kiadás 19. fejezet, 6. kötet, 109. o.).

7 A harmadik országbeli állampolgárok és hontalan személyek nemzetközi védelemre jogosultként való elismerésére, az egységes menekült- vagy kiegészítő védelmet biztosító jogállásra, valamint a nyújtott védelem tartalmára vonatkozó szabályokról szóló, 2011. december 13-i európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 2011. L 337., 9. o.; helyesbítések: HL 2017. L 167., 58. o.; HL 2019. L 19., 20. o.).

10. Ezen irányelv (22) preambulumbekzdésének a szövege a következö:

„A tagállamok minden kérelmet érdemben vizsgálják meg, pl. értékelik, hogy a kérelmezö a harmadik országok állampolgárainak, illetve a hontalan személyeknek menekültként vagy a más okból nemzetközi védelemre jogosultként való elismerésének feltételeiröl [helyesen: feltételeire] és az e státuszok tartalmára vonatkozó minimumszabályokról szóló, 2004. április 29-i 2004/83/EK tanácsi irányelvvel^[8] összhangban menekültnek minösülnek-e, kivéve ha ezen irányelv másként rendelkezik, különösen, ha észszerűen feltételezhető, hogy egy másik ország elvégzi a vizsgálatot, vagy megfelelő védelmet nyújt. A tagállamok különösen akkor nem kötelesek elvégezni a menedékjog iránti kérelem érdemi értékelését, amennyiben az első menedékjogot nyújtó ország a kérelmezönek menekültstátuszt, vagy egyéb megfelelő védelmet biztosított, és a kérelmezöt ez az ország visszafogadja.”

11. Az említett irányelv „Elfogadhatatlan kérelmek” címü 25. cikke a következöképpen rendelkezik:

„(1) Azokon az eseteken túlmenően, amikor egy menedékjog iránti kérelem elbírálására a [»Dublin II«] rendelet szerint nem kerül sor, a tagállamok akkor sem kötelesek azt vizsgálni, hogy a menedékkérö a [2004/83] irányelv értelmében menekültnek minösülhet-e, ha egy menedékjog iránti kérelem e cikk értelmében elfogadhatatlannak minösül.

(2) A tagállamok e cikk értelmében elfogadhatatlannak minösíthetik a menedékjog iránti kérelmet, ha:

- a) a kérelmezö részére más tagállam már menekültstátuszt adott;
- b) a kérelmezö esetében olyan ország minösül a 26. cikk értelmében az első menedék országának, amely nem tagállam;
- c) a kérelmezö esetében olyan ország minösül a 27. cikk értelmében biztonságos harmadik országnak, amely nem tagállam;
- d) a kérelmezö részére más olyan alapon engedélyezték az érintett tagállamban maradáást, melynek eredményeként a kérelmezö a menekültstátusszal járó jogokkal és kedvezményekkel egyenértékü státuszt élvez a [2004/83] irányelv értelmében;
- e) a kérelmezö részére más olyan alapon engedélyezték az érintett tagállam területén maradáást, amely a státuszának megállapítása ügyében folyó, a d) pontban meghatározott eljárás eredményéig védi öt a visszaküldés ellen;
- f) a kérelmezö a jogerös határozatot követően azonos kérelmet nyújtott be;
- g) a kérelmezö egy eltartottja menedékjog iránti kérelmet nyújtott be azt követően, hogy a 6. cikk (3) bekezdésével összhangban hozzájárult ahhoz, hogy az ügye az ö nevében benyújtott menedékjog iránti kérelem részét képezze, és nincs az eltartott személy helyzetére vonatkozó olyan tény, amely a külön kérelmet indokolná.”

3. A 2013/32 irányelv

12. A 2013/32 irányelv a „Dublin III” rendelethez kapcsolódik. Ezen irányelv átdolgozta a 2005/85 irányelvet.

8 HL 2004. L 304., 12. o.; magyar nyelvü különkiadás 19. fejezet, 7. kötet, 96. o.

13. A 2013/32 irányelv (58) preambulumbekzdése a következékképpen szól:

„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. jegyzékönyv 1. és 2. cikke, valamint 4a. cikkének (1) bekezdése értelmében, továbbá az említett jegyzékönyv 4. cikkének sérelme nélkül, az Egyesült Királyság és Írország nem vesz részt ezen irányelv elfogadásában, az rájuk nézve nem kötelező és nem alkalmazandó.”

14. Ezen irányelv 1. cikkének értelmében az irányelv célja a tagállamokban a 2011/95 irányelv szerinti nemzetközi védelem megadására és visszavonására vonatkozó közös eljárások megállapítása.

15. Az említett irányelv „Elfogadhatatlan kérelmek” című 33. cikkének a szövege a következó:

„(1) Azokon az eseteken túlmenően, amikor nem kerül sor egy kérelemnek a [»Dublin III«] rendelettel összhangban történő megvizsgálására, a tagállamok akkor sem kötelesek megvizsgálni, hogy a kérelmezó a [2011/95 irányelv] értelmében nemzetközi védelemre jogosultnak minősülhet-e, ha egy kérelem e cikk értelmében elfogadhatatlannak minősül.

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

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

B. Az ír jog

16. Az International Protection Act 2015 (a nemzetközi védelemről szóló 2015. évi törvény) 21. cikke (2) bekezdésének a) pontja értelmében a nemzetközi védelem iránti kérelem elfogadhatatlan, ha a kérelmezónek más tagállam már menekült jogállást vagy kiegészítő védelmi jogállást adott.

III. Az alapeljárások, az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések és a Bíróság előtti eljárás

17. M. S. és M. W. Afganisztánból, G. S. Grúziából származó harmadik országbeli állampolgár, akik, miután Olaszországban kiegészítő védelmi jogállásban részesültek, 2017 folyamán Írországba utaztak, ahol nemzetközi védelem iránti kérelmet terjesztettek elő az International Protection Office-nál (nemzetközi védelemmel foglalkozó hivatal, Írország).

18. 2017. december 1-jei, 2018. február 2-i és 2018. június 29-i határozataival a nemzetközi védelemmel foglalkozó hivatal elutasította M. S., M. W. és G. S. nemzetközi védelem iránti kérelmeit azzal az indokkal, hogy e személyeknek más tagállam, Olaszország már kiegészítő védelmi jogállást adott.

19. Az elutasító határozatokkal szemben mindhárman fellebbezést nyújtottak be az International Protection Appeals Tribunalhoz (nemzetközi védelemmel kapcsolatos ügyek fellebbviteli bírósága, Írország), amely 2018. május 23-i, 2018. szeptember 28-i és 2018. október 18-i határozataival elutasította azokat.

20. Az alapügyekben fellebbező felek e határozatok megsemmisítése iránt keresetet nyújtottak be a High Courtoz (felsőbbíróság).

21. Az Ibrahim és társai ítéletre⁹ hivatkozva a kérdést előterjesztő bíróság emlékeztet arra, hogy a 2013/32 irányelv 33. cikke (2) bekezdésének a) pontja lehetővé teszi a tagállamok számára a menedékkérő iránti kérelemnek elfogadhatatlanként való elutasítását, ha a menedékkérőnek valamely más tagállam kiegészítő védelmet biztosított, mivel e rendelkezés kiterjeszti a korábban a 2005/85 irányelv 25. cikke (2) bekezdésének a) pontjában előírt azon lehetőséget, amely az ilyen elutasítást csak abban az esetben engedte meg, ha a kérelmezőnek más tagállam menekült jogállást biztosított.

22. Az említett bíróság megjegyzi, hogy 2013/32 irányelv és a „Dublin III” rendelet együttes alkalmazása alapján egyik tagállamnak sem kell foglalkoznia a nemzetközi védelem iránti kérelemmel, ha e védelmet más tagállamban már megadták.

23. Mindazonáltal a kérdést előterjesztő bíróság hangsúlyozza, hogy Írország amellet, hogy a „Dublin III” rendelet elfogadásában és alkalmazásában részt vállalt, úgy döntött, hogy a 2013/32 irányelv elfogadásában és alkalmazásában nem vesz részt, így e tagállamban továbbra is a 2005/85 irányelv alkalmazandó.

24. E körülmények között a kérdést előterjesztő bíróság arra keresi a választ, hogy a „Dublin III” rendelet fényében értelmezett 2005/85 irányelvet, különösen annak 25. cikkét úgy kell-e értelmezni, hogy azzal ellentétes az olyan nemzeti szabályozás, amely lehetővé teszi a nemzetközi védelem iránti kérelem elfogadhatatlanként történő elutasítását, ha a kérelmező már más tagállamban kiegészítő védelemben részesült. Közelebbről az említett irányelv 25. cikkének d) és e) pontjában foglalt elfogadhatatlansági okok hatályát kívánja tisztázni, különösen az e rendelkezésekben szereplő „érintett tagállam” fogalmának értelmezésére figyelemmel.

25. Másfelől a kérdést előterjesztő bíróság arra keresi a választ, hogy azon körülmény, hogy valamely harmadik országbeli állampolgár, aki az első tagállamban kiegészítő védelmi jogállásban részesült, egy második tagállamban nemzetközi védelem iránti kérelmet terjeszt elő, olyan joggal való visszaélésnek minősül-e, amiért a második tagállam elfogadhatatlannak nyilváníthatja az ilyen kérelmet.

26. E körülmények között határozott úgy a High Court (felsőbbíróság), hogy az eljárást felfüggeszti, és előzetes döntéshozatal céljából a következő kérdéseket terjeszti a Bíróság elé:

„1) A 2005/85 irányelv 25. cikke (2) bekezdésének d) és e) pontjában szereplő, az »érintett tagállamra« való hivatkozás a) azt az első tagállamot jelenti-e, amely valamely nemzetközi védelmet kérelmezőnek a menedékkel egyenértékű védelmet adott vagy b) azt a második tagállamot, amelyben nemzetközi védelem iránti ismételt kérelmet nyújtottak be, vagy c) e tagállamok közül bármelyiket?

9 2019. március 19-i ítélet (C-297/17, C-318/17, C-319/17 és C-438/17, a továbbiakban: Ibrahim ítélet, EU:C:2019:219).

- 2) Ha valamely harmadik országbeli állampolgár valamely első tagállamban kiegészítő védelem formájában nemzetközi védelemben részesült, és az illető valamely második tagállam területére utazik, a második tagállamban benyújtott újabb nemzetközi védelem iránti kérelem olyan joggal való visszaélésnek minősül-e, amiért a második tagállam elfogadhat olyan intézkedést, amelynek értelmében az ilyen ismételt kérelem elfogadhatatlan?
- 3) A 2005/85 irányelv 25. cikkét úgy kell-e értelmezni, hogy azzal ellentétes, hogy az a tagállam, amelyet nem kötelez a [2013/32 irányelv¹⁰], azonban a [»Dublin III«] rendelet igen, olyan jogszabályt fogad el, mint amelyről az alapügyben szó van, amely szerint elfogadhatatlan az olyan harmadik országbeli állampolgár által előterjesztett menedékjog iránti kérelem, akinek valamely másik tagállam korábban kiegészítő védelmet biztosított?”

IV. Elemzés

A. Előzetes megjegyzések

27. Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdéseivel a kérdést előterjesztő bíróság arra keresi a választ, hogy a „Dublin III” rendelet keretében alkalmazott 2005/85 irányelvvel összhangban áll-e egy olyan elfogadhatatlansági oknak a nemzetközi védelemről szóló 2015. évi törvénybe¹¹ történő beillesztése, amely azon a körülményen alapul, hogy a nemzetközi védelmet kérelmező fél egy másik tagállamban már kiegészítő védelemben részesült. Ennek tisztázása érdekében a Bíróságot az említett irányelv 25. cikkében szereplő elfogadhatatlansági okok értelmezésére kéri.

28. Előljáróban kiemelném, hogy bár a 2013/32 irányelv hatályon kívül helyezte a 2005/85 irányelvet, e hatályon kívül helyezés Írországra nem érvényes. A 2013/32 irányelv 53. cikke kifejezetten úgy rendelkezik ugyanis, hogy a 2005/85 irányelv „az ezen irányelv hatálya alá tartozó tagállamok tekintetében” veszti hatályát. Márpedig a 2013/32 irányelv (58) preambulumbekzdése kimondja, hogy Írország nem vesz részt ezen irányelv elfogadásában, az rá nézve nem kötelező és nem alkalmazandó. Következésképpen, Írországra továbbra is a 2005/85 irányelv alkalmazandó, amely vele szemben nem veszítette hatályát.

29. Ami a 2005/85 irányelv 25. cikkét illeti, a Bíróság már korábban értelmezte ezt a rendelkezést és megvizsgálta, hogy azon körülmény, hogy az első tagállam kiegészítő védelmet biztosított, feljogosítja-e a második tagállamot, amelyhez a harmadik országbeli állampolgár menedékjog iránti kérelmét benyújtotta, e kérelem elfogadhatatlanként történő elutasítására.¹² A kérdésre – ezen irányelv és a „Dublin II” rendelet együttes alkalmazása keretében lefolytatott vizsgálatot követően – egyértelműen nemleges válasz született.

30. Az a körülmény, hogy a jelen ügyben a 2005/85 irányelvet már nem a „Dublin II” rendelet, hanem a „Dublin III” rendelet alkalmazásának keretében kell vizsgálni, vajon eltérő értelmezésre vezethet-e?

31. Ez a probléma áll a kérdést előterjesztő bíróság első és harmadik kérdésének középpontjában. E szorosan egymáshoz kapcsolódó kérdések ugyanis annak tisztázását célozzák, hogy a 2005/85 irányelv 25. cikke (2) bekezdésének d) pontjában említett „érintett tagállam” jelentheti-e azt az első tagállamot, amely a menekült jogállással egyenértékű védelmet adott, így az általa biztosított kiegészítő védelem a „Dublin II” rendelettel (első kérdés) vagy a „Dublin III” rendelettel (harmadik kérdés) összefüggésben

¹⁰ Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdés eredeti változata a 2011/95 irányelvet említi. Mindazonáltal úgy tűnik, hogy elírásról van szó, figyelemmel az előzetes döntéshozatalra utaló határozat 11. pontjában kifejtett magyarázatra, ahol a kérdést előterjesztő bíróság azt írja, hogy „2011/95 átdolgozott eljárási irányelv” és ezen irányelv 33. cikke (2) bekezdésének a) pontjára hivatkozik. Márpedig az átdolgozott eljárási irányelv a 2013/32 irányelv, és a 33. cikk (2) bekezdésének a) pontja hivatkozás ezen irányelvre vonatkozik, nem pedig a 2011/95 irányelvre.

¹¹ Lásd a jelen indítvány 16. pontját.

¹² Lásd az Ibrahim ítéletet.

elfogadhatatlansági oknak minősülhet. Azt javaslom, hogy a felvetett kérdéskör vizsgálatát a 2005/85 irányelv 25. cikkében foglalt elfogadhatatlansági okoknak a „Dublin II” rendelet keretében történő elemzésével kezdjük (B szakasz), majd ugyanezen okokat a „Dublin III” rendelet keretében vizsgáljuk (C szakasz). Elemzésemet az előzetes döntéshozatalra előterjesztett második kérdésben felvetett joggal való visszaélésre vonatkozó néhány észrevétellel zárom.

B. A 2005/85 irányelvben előírt elfogadhatatlansági okokról a „Dublin II” rendelet összefüggésében

32. A jelen szakaszban először is a 2005/85 irányelv 25. cikkének (2) bekezdését vizsgálom, közelebbről pedig e rendelkezés d) pontjának jelentését, annak szövege és összefüggései alapján, ezt követően pedig az Ibrahim ítélet ehhez fűződő tanulságait.

1. A 2005/85 irányelv 25. cikkének (2) bekezdése

33. A 2005/85 irányelv 25. cikkének (2) bekezdése hét fakultatív elfogadhatatlansági okot sorol fel, amelyek lehetővé teszik a tagállamok számára, hogy valamely harmadik országbeli állampolgár által menedéjog iránt benyújtott kérelmet elfogadhatatlannak minősítsenek.

34. Az e rendelkezés a) pontjában foglalt első elfogadhatatlansági ok arra az esetre vonatkozik, amikor a kérelmező részére *más tagállam* már *menekültstátuszt* adott. A b) és c) pontban foglalt következő két ok arra az esetre vonatkozik, amikor az első menedék országának vagy biztonságos harmadik országnak minősülő *harmadik ország* nyújt *védelmet*. A d) és e) pont arra az esetre vonatkozik, amikor a kérelmező részére engedélyezték, hogy az *érintett tagállamban* maradjon, vagy azért, mert e tagállam a menekültstátusszal járó jogokkal és kedvezményekkel egyenértékű státuszt biztosított részére a 2004/83 irányelv értelmében, másként fogalmazva e tagállam kiegészítő védelmi jogállást biztosított neki¹³ (a d) pont), vagy azért, mert e tagállam a kérelmező menekültstátusza vagy kiegészítő védelmi jogállása megadásának vagy elutasításának ügyében folyó eljárás eredményéig védi őt a visszaküldés ellen (az e) pont). Az f) és g) pont azt az esetet szabályozza, amikor a jogerős határozatot követően azonos kérelmet nyújtottak be, illetve azt, amikor a harmadik országbeli állampolgár eltartottja menedéjog iránti kérelmet nyújtott be azt követően, hogy hozzájárult ahhoz, hogy az ügye az ő nevében benyújtott menedéjog iránti kérelem részét képezze.

35. A jelen ügy az első tagállamban megadott kiegészítő védelem következményeire vonatkozik, és felmerül a kérdés, hogy a 2005/85 irányelv 25. cikke (2) bekezdésének d) és e) pontjában szereplő „érintett tagállam” ezen első tagállamot jelentheti-e. Ha ez az eset áll fenn, úgy az a körülmény, hogy az Olasz Köztársaság az alapügy feleihez hasonló harmadik országbeli állampolgároknak kiegészítő védelmet biztosított, e rendelkezés d) pontja értelmében a második tagállamban, Írországban nemzetközi védelem iránt benyújtott kérelem tekintetében elfogadhatatlansági oknak minősül. Ezzel szemben, ha e fogalom kizárólag a második tagállamra értendő, a kiegészítő védelem első tagállam általi megadása e pont értelmében nem minősül elfogadhatatlansági oknak.

¹³ Amint az (5) preambulumbekkezdéséből kitűnik, a 2004/83 irányelv célja a menekült jogállással kapcsolatos szabályok, valamint „a védelem [olyan] kiegészítő formáira vonatkozó intézkedések [megállapítása], amelyek valamennyi ilyen védelmet igénylő személy részére megfelelő jogállást kínálnak”. A Bíróság a kiegészítő védelemben részesített személyekkel kapcsolatban kimondta, hogy a 2004/83 irányelv „a tagállamok területén hasonló védelmet kíván nyújtani, mint amelyet a menekültek [számára elismernek]” (lásd: 2018. április 24-i MP [Múltbeli kínzás áldozatának kiegészítő védelme] ítélet, C-353/16, EU:C:2018:276, 55. pont).

36. A 2005/85 irányelv 25. cikke (2) bekezdése d) pontjának *szövege* nem ad egyértelmű választ erre a kérdésre. A rendelkezés *szövege* kétértelmű, ahogyan azt a kérdést előterjesztő bíróság kétségei is tanúsítják. A harmadik országbeli állampolgárok álláspontja szerint a d) és e) pontban szereplő „érintett tagállam” fogalma csak a második tagállamot jelöli, így az Olaszországban megadott kiegészítő védelemnek nincs jelentősége, míg Írország és az Európai Bizottság, valamint a kérdést előterjesztő bíróság úgy véli, hogy e fogalom egyaránt kiterjed az első és a második tagállamra.

37. A 2005/85 irányelv (22) preambulumbekzdése megerősíti e kétértelműséget. E preambulumbekzdés kimondja, hogy a tagállamok kötelesek érdemben vizsgálni a menedékjog iránti kérelmeket, kivéve ha az irányelv másként rendelkezik, így „különösen, ha észszerűen feltételezhető, hogy *egy másik ország* elvégzi a vizsgálatot, vagy megfelelő védelmet nyújt”¹⁴. E preambulumbekzdés pontosítja, hogy „[a] tagállamok különösen akkor nem kötelesek elvégezni a menedékjog iránti kérelem érdemi értékelését, amennyiben az *első menedékjogot nyújtó ország* a kérelmezőnek menekültstátuszt, vagy egyéb megfelelő védelmet biztosított, és a kérelmezőt ez az ország visszafogadja”¹⁵.

38. Márpedig a „másik ország” és az „első menedék országa” kifejezést olyan értelemben használja ez a preambulumbekzdés, hogy az magában foglalhatja a harmadik országokat és a tagállamokat egyaránt. A 2005/85 irányelv 25. cikke (2) bekezdésének b) és c) pontjában szereplő „ország” kifejezéssel ellentétben ugyanis, amely kifejezetten és kizárólag harmadik országra utal, a (22) preambulumbekzdésben említett országokkal kapcsolatban nem pontosított, hogy azok körébe a tagállamok nem tartoznak bele.

39. E preambulumbekzdésre támaszkodva Írország és a Bizottság azt állítja, hogy a 2005/85 irányelv 25. cikke (2) bekezdésének d) és e) pontjában szereplő „érintett tagállam” fogalma az első és a második tagállamot is magában foglalja. Ebből azt a következtetést vonják le, hogy amennyiben az első tagállam kiegészítő védelmet biztosított azon harmadik országbeli állampolgároknak, akik menedékjog iránti kérelmet nyújtanak be egy második tagállamhoz, az utóbbi elfogadhatatlanként elutasíthatja ezt a kérelmet.

40. Ezen 25. cikk (2) bekezdése szövegének és összefüggéseinek részletesebb elemzése ugyanakkor más eredményre vezet.

41. Amint ugyanis azt már jeleztem, az uniós jogalkotó e rendelkezést úgy szövegezte meg, hogy annak a) pontjában a „más tagállam” kifejezést, míg d) és e) pontjában az „érintett tagállam” kifejezést használta. Márpedig az a) pont a d) és e) pontokhoz képest azért használ eltérő kifejezést, mert a jogalkotó két egymástól eltérő esetet kívánt szabályozni. Ennélfogva az „érintett tagállam” kifejezés nem feleltethető meg a „más tagállam” kifejezésnek, így az „érintett tagállam” nem azt az első tagállamot jelöli, ahol a harmadik országbeli állampolgár a menedékjog iránti kérelmét benyújtotta.

42. Ha a jogalkotó más megoldást kívánt volna követni, az lett volna a logikus, hogy ugyanezen rendelkezés a) pontját azzal egészíti ki, hogy a más tagállam által megadott kiegészítő védelmi jogállás ugyanúgy elfogadhatatlansági oknak minősül, mint a menekült jogállás.

¹⁴ Kiemelés tőlem.

¹⁵ Kiemelés tőlem.

43. E szó szerinti értelmezést a 2005/85 irányelv 2. cikkének k) pontjában a „tagállamban maradás” fogalmára vonatkozó meghatározás¹⁶ figyelembevételén alapuló *kontextuális* értelmezés is alátámasztja, amely fogalom az irányelv 25. cikke (2) bekezdésének d) és e) pontjában¹⁷ szerepel. E fogalom ugyanis úgy került meghatározásra, mint az azon tagállam területén való maradás, amelyben a menedékjog iránti kérelmet benyújtották vagy megvizsgálják.

44. Ebből következik, hogy a 25. cikk (2) bekezdésének d) és e) pontja értelmében vett „érintett tagállam” azon tagállamot – a jelen esetben Írországot – jelöli, amelyben a harmadik országbeli állampolgár menedékjog iránti kérelmet nyújtott be, és amelynek területén maradhat azon ténynél fogva,¹⁸ hogy e tagállam vagy korábban kiegészítő védelmi jogállást biztosított részére (a d) pont), vagy (első alkalommal) vizsgálja a menedékjog iránti kérelmét és engedélyt adott e harmadik országbeli állampolgárnak arra, hogy határozata meghozataláig a területén maradjon (az e) pont).

45. Az Ibrahim ítélet, amelyet a Bíróság nagytanácsban eljárva hozott meg, és amely közelebbről a 2013/32 irányelv 33. cikke (2) bekezdésének a) pontjában foglalt elfogadhatatlansági okra vonatkozott, megerősíti a fenti elemzést. Amint azt a következő szakaszban kifejtem, a Bíróság a 33. cikk (2) bekezdésének a) pontját azzal a rendelkezéssel vetette össze, amelynek az a helyébe lépett, vagyis a 2005/85 irányelv 25. cikke (2) bekezdésének a) pontjával. A Bíróság elemzéséből az tűnik ki, hogy az első tagállam által biztosított kiegészítő védelmen alapuló elfogadhatatlansági okot, amely az említett 33. cikk (2) bekezdésének a) pontjában kifejezetten szerepel, sem a 2005/85 irányelv 25. cikke (2) bekezdésének a) pontja, sem annak más pontja nem írt elő.

2. Az Ibrahim ítélet

46. Ez az ítélet négy menedékjog iránti kérelemre vonatkozott, amelyeket Németországban három esetben olyan hontalan palesztinok, egy esetben pedig olyan harmadik országbeli állampolgár nyújtott be, akiknek az első tagállamban – Bulgáriában, illetve Lengyelországban – már biztosították a kiegészítő védelmi jogállást. Ezen ítélet a Bíróság által egyesített ügyekre vonatkozott, amelyekre *Ibrahim* ügyekként, illetve *Magamadov* ügyként fogok hivatkozni. Az ezen ügyekben előzetes döntéshozatalra előterjesztett egyik kérdés annak tisztázására irányult, hogy az érintett német bíróság a 2013/32 irányelv 33. cikke (2) bekezdése a) pontjának azonnali alkalmazásával elfogadhatatlanként elutasíthatja-e a menedékjog iránti kérelmeket azon az alapon, hogy az első tagállamban már kiegészítő védelmet biztosítottak, jöllehet az ügy tényei összességükben vagy részben még ezen irányelv és a „Dublin III” rendelet hatálybalépését megelőző időszakok során merültek fel.

47. A Bíróság az Ibrahim ítélet 58. pontjában kimondta, hogy a 2013/32 irányelv 33. cikke (2) bekezdésének a) pontja – azáltal, hogy megengedi valamely tagállam számára, hogy a nemzetközi védelem iránti kérelmet elfogadhatatlanként elutasítsa, amikor a kérelmezőnek egy másik tagállamban kiegészítő védelmet biztosítottak – kiterjeszti a korábban a 2005/85 irányelv 25. cikke (2) bekezdésének a) pontjában előírt azon lehetőséget, amelynek alapján az ilyen kérelem elutasítása *kizárólag* akkor volt megengedett, ha a kérelmező részére egy másik tagállamban menekült jogállást biztosítottak.

16 A 2005/85 irányelv 2. cikke tartalmaz néhány fogalom meghatározást, közöttük szerepel „a tagállamban való maradás” fogalma, amelyet a következőképpen határoz meg: „azon tagállam területén való maradás, ideértve a határt, vagy a tranzitvonalakat is, amelyben a menedékjog iránti kérelmet benyújtották vagy elbírálják [helyesen: megvizsgálják]”.

17 E d) és e) pontokban az szerepel, hogy: „a kérelmező részére [...] engedélyzték az érintett tagállamban maradást”.

18 Véleményem szerint a „más [olyan] alapon” kifejezést a d) és e) pontban úgy kell érteni, hogy előbbi azon esetre vonatkozik, amikor a kiegészítő védelmet már korábban megadták, utóbbi pedig arra, amikor a tagállam területén való maradás jogát különösen humanitárius okokból biztosították.

48. Ezen ítélet 71. pontjában a Bíróság hozzáfűzte, hogy a 2013/32 irányelv ily módon egy további elfogadhatatlansági okot vezetett be, amelyre az ezen irányelvvel párhuzamosan elfogadott „Dublin III” rendelettel a jogalkotó által előírt szélesebb szabályozási keret nyújt magyarázatot. Ez utóbbi rendelet hatálya a 2013/32 irányelvéhez hasonlóan ugyanis kiterjed a nemzetközi védelem iránti kérelmekre,¹⁹ vagyis mind a menekült jogállás, mind a kiegészítő védelmi jogállás iránti kérelmekre, és nem korlátozódik a menekültügyi eljárásra, ily módon a menekült jogállásra, mint a „Dublin II” rendelet értelmében.

49. A „Dublin II”, illetve a „Dublin III” rendelet és a hozzájuk kapcsolódó eljárási irányelvek között fennálló kapcsolatot az Ibrahim ítélet 72. pontja ismételten hangsúlyozza, amely pontosítja, hogy a 2005/85 irányelv 25. cikkének (1) bekezdése a „Dublin II” rendeletre hivatkozik, míg a 2013/32 irányelv 33. cikkének (1) bekezdése a „Dublin III” rendeletre.

50. A Bíróság ezen elemzése kiemeli azon jogi háttér jelentőségét, amelyhez az eljárási szabályok kapcsolódnak, azáltal hogy két eljárásjogi rendszert különböztet meg, és az egyikre a „Dublin II” rendelet, míg a másikra a „Dublin III” rendelet az irányadó. E két rendszer közötti eltérés, amely a „Dublin III” rendelet hatályának kiterjesztéséből fakad, a különféle eszközök elnevezésében is tükröződik²⁰: az első csupán „menedékjog iránti kérelemről” tesz említést, míg a második a „nemzetközi védelem iránti kérelmet” is felsorolja. E rendszereket bizonyos jogalkotási eszközök egészítették ki, és e rendszerekre a továbbiakban e kiegészített formájukban „Dublin II”-rendszerként,²¹ illetve „Dublin III”-rendszerként²² hivatkozom.

51. E hatálykiterjesztés véleményem szerint nem csupán arra szolgál magyarázattal, hogy a 2013/32 irányelv 33. cikkének (2) bekezdésébe egy további elfogadhatatlansági okot iktattak be az a) pontba, hanem arra is, hogy e rendelkezésből kiemeltek két, a 2005/85 irányelv 25. cikkének (2) bekezdésében szereplő elfogadhatatlansági okot, azokat, amelyek annak d) és e) pontjában szerepeltek. E pontokat, ahogyan e rendelkezés f) pontját is, immár egyetlen pont, a 2013/32 irányelv 33. cikke (2) bekezdésének d) pontja egyesíti magában, amely az ugyanabban a tagállamban benyújtott olyan ismételt kérelemre vonatkozik, amely esetében nem merül fel a nemzetközi védelmi, azaz a menekült jogállás vagy a kiegészítő védelmi jogállás megszerzését elősegítő új körülmény vagy tény.

52. A Bíróság ezenkívül az Ibrahim ítélet 73. és 74. pontjában megállapította, hogy a „Dublin III” rendelet és a 2013/32 irányelv szerkezetéből, valamint az utóbbi irányelv 33. cikke (1) bekezdésének szövegéből az következik, hogy az említett irányelv 33. cikke (2) bekezdésének a) pontjában előírt további elfogadhatatlansági ok az olyan menedékjog iránti kérelemre nem alkalmazható, amely még teljes mértékben a „Dublin II” rendelet hatálya alá tartozik.

53. Ily módon az olyan helyzet, mint amelyről a Magamadov ügyben volt szó, amely a menedékjog iránti kérelemnek a második tagállamban történő benyújtása, valamint az első tagállam általi visszavétel iránti megkeresés időpontjára figyelemmel²³ *teljes mértékben a „Dublin II” rendelet hatálya alá tartozik*, az a körülmény, hogy az első tagállam kiegészítő védelmet biztosított, nem minősül

19 Lásd a 2011/95 irányelv 2. cikkének h) pontját.

20 Lásd a jelen indítvány 6. és 4. lábjegyzetét.

21 E rendszer a „Dublin II” rendeleten kívül különösen három irányelvet foglal magában: a 2004/83 irányelvet, az úgynevezett „elismerési irányelvet”, amely a menekült jogállás, illetve a kiegészítő védelem megszerzéséhez szükséges minimumfeltételeket határozza meg, és megállapítja az ezekhez fűződő jogokat; a 2005/85 irányelvet, az úgynevezett „eljárási irányelvet”, amely *kizárólag* a menekültstátuszról szól, és annak megadására és visszavonására vonatkozik; valamint a menedékkérők befogadása minimumszabályainak megállapításáról szóló, 2003. január 27-i 2003/9/EK tanácsi irányelvet (HL 2003. L 31., 18. o.; magyar nyelvű különkiadás 19. kötet, 6. fejezet, 101. o.), az úgynevezett „befogadási irányelvet”, amely a menedékkérők befogadásának a minimumszabályait állapítja meg a tagállamokban.

22 E rendszer a „Dublin III” rendeleten kívül különösen három irányelvet foglal magában, amelyek a jelen indítvány 21. lábjegyzetében említett irányelvek átdolgozásai, vagyis a 2011/95 irányelvet (az elismerési irányelv átdolgozása), a 2013/32 irányelvet (az eljárási irányelv átdolgozása), és a nemzetközi védelmet kérelmezők befogadására vonatkozó szabályok megállapításáról szóló, 2013. június 26-i 2013/33/EU európai parlamenti és tanácsi irányelvet (HL 2013. L 180., 96. o.) (a befogadási irányelv átdolgozása).

23 Ezen időpontok a következők: 2012. június 19. és 2013. február 13. Megelőzik a „Dublin III” rendelet és a 2013/32 irányelv 2013. július 20-i hatálybalépésének, valamint a „Dublin III” rendelet alkalmazandóságának 2014. január 1-jei időpontját.

elfogadhatatlansági oknak. A második tagállamnak főszabály szerint meg kell vizsgálnia a menedékjog iránti kérelmet, kivéve ha úgy határoz, hogy e vizsgálat lefolytatása céljából a „Dublin II” rendelet 16. cikke (1) bekezdésének e) pontja alapján vagy annak 20. cikke alapján²⁴ a kérelmezőt átadja az első tagállamnak.

54. A Bíróság ezen megállapítása, amely szerint a 2005/85 irányelv nem ír elő olyan elfogadhatatlansági okot, amely azon alapul, hogy az első tagállam kiegészítő védelmet biztosított, tehát nem ad lehetőséget a második tagállamnak a menedékjog iránti kérelem elutasítására, ha az ügy tényállása teljes mértékben a „Dublin II” rendelet hatálya alá tartozik, alátámasztja azt az elemzést, amely szerint ezen irányelv 25. cikkének (2) bekezdése, ideértve annak d) pontját, nem rendelkezik ilyen elfogadhatatlansági okról, ennél fogva az e pontban szereplő „érintett tagállam” fogalma nem az első tagállamra vonatkozik.

55. Ezzel szemben az olyan helyzetet illetően, amely az Ibrahim ügyekhez hasonlóan a „Dublin III” rendelet hatálya alá tartozik, a Bíróság az említett ítéletben azt állapította meg, hogy az érintett tagállam, azaz a második tagállam elfogadhatatlanként elutasíthatja a menedékjog iránti kérelmet.²⁵

56. A Bíróság ezen megállapítása akkor alkalmazandó, amikor az ügy tényállása teljes mértékben a „Dublin III” rendelet és a 2013/32 irányelv hatálya alá tartozik, vagyis a „Dublin III” rendelet hatálybalépését követően következett be, azaz a rendelet 49. cikkének (2) bekezdésének megfelelően 2014. január 1-jét követően, de egyben a 2013/32 irányelv hatálybalépésének időpontját, azaz 2015. július 20-át követően.

57. Ugyanez a megállapítás érvényesül akkor is, ha az ügy tényállása részben tartozik a „Dublin III” rendelet hatálya alá,²⁶ amennyiben a második tagállam nemzeti szabályozása lehetővé teszi a 2013/32 irányelvnek az átültetési határidő lejárta előtti azonnali alkalmazását, feltéve hogy a tények a 2013/32 irányelv és a „Dublin III” rendelet közös hatálybalépésének időpontja után következtek be,²⁷ és egy részük – ahogyan az Ibrahim ügyekben is – a „Dublin III” rendelet alkalmazandóságának időpontját követően merült fel.²⁸ Ilyen helyzetben mind a „Dublin III” rendelet, mind a 2013/32 irányelv rendelkezései alkalmazhatók az ilyen tények tekintetében.

58. Jóllehet az Ibrahim ítéletből az következik, hogy olyan helyzetben, amelyre teljes mértékben a „Dublin II” rendelet az irányadó, a tagállamok nem utasíthatnak el elfogadhatatlanként menedékjog iránti kérelmet azon okból, hogy a kérelmező részére az első tagállam kiegészítő védelmet biztosított, megállapítom, hogy ezen ítélet nem ad választ arra a kérdésre, hogy ezen ok alkalmazható-e akkor, ha egy tagállam – a jelen esetben Írország – a „Dublin III” rendelet alkalmazására ugyan köteles, de az ahhoz kapcsolódó 2013/32 irányelv betartására nem.

24 A „Dublin II” rendelet 16. cikkének (1) bekezdése többek között azon eseteket határozza meg, amelyekben a felelős tagállam a menedékkérő visszavételére és kérelme megvizsgálására köteles. E rendelkezés e) pontja azt írja elő, hogy ez a kötelezettség a harmadik országbeli állampolgárral szemben áll fenn, akinek a kérelmét elutasították, és aki engedély nélkül tartózkodik egy másik tagállam területén. Amint azt a Bizottság a jelen ügyben tett írásbeli észrevételeiben megjegyezte, e rendelkezés különösen arra az esetre alkalmazandó, amikor az első tagállam megadta a kiegészítő védelmet, de nem biztosította a menekült jogállást. E rendelet 20. cikke pontosítja azokat a feltételeket, amelyek mellett a visszavétel megvalósul, és (1) bekezdésének d) pontjában a kérelmezőnek az első tagállam részére történő átadásáról rendelkeznie kell. A Bizottság álláspontja szerint a harmadik országbeli állampolgár átadására, és az első tagállam általi visszavételére nyitva álló ezen lehetőségre figyelemmel nem volt szükséges az, hogy a 2005/85 irányelv ilyen helyzetre vonatkozóan külön elfogadhatatlansági okról is rendelkezzen.

25 Lásd az Ibrahim ítélet 74. pontját. A Bíróság ily módon megvizsgálta az ezen ügyben előzetes döntéshozatalra előterjesztett további kérdéseket, amelyek a 2013/32 irányelv 33. cikke végrehajtásának pontosítására vonatkoztak.

26 Lásd ebben az értelemben: Ibrahim ítélet, 74. és 78. pont.

27 2013. július 20. (lásd a „Dublin III” rendelet 49. cikkének első bekezdését, valamint a 2013/32 irányelv 54. cikkét).

28 Az Ibrahim ügyekben a menedékjog iránti kérelmet 2013. november 29-én nyújtották be a második tagállamban, a visszavétel iránti megkeresés időpontja pedig 2014. január 22. volt.

59. Egyébiránt, a Bíróságnak a jelen indítvány 57. pontjában felidézett, a további elfogadhatatlansági ok alkalmazhatóságával kapcsolatos, arra az esetre vonatkozó következtetését illetően, amikor a tényállás csak *részben* tartozik a „Dublin III” rendelet hatálya alá, meg kell állapítani ugyanakkor, hogy az olyan helyzetre vonatkozik, amikor – a jelen ügytől eltérően – a második tagállam teljes mértékben a „Dublin III” rendelet és a 2013/32 irányelv hatálya alá tartozik.

60. Ugyanez a következtetés adódik-e, ha a második tagállamot nem köti a 2013/32 irányelv?

C. A 2005/85 irányelvben a „Dublin III” rendelet keretében előírt elfogadhatatlansági okokról

61. A jelen szakaszban először is a „Dublin III”-rendszernek a „Dublin II”-rendszerhez viszonyított hozzáadékát vizsgálom, valamint az e rendszerekhez kötődő átadási és elfogadhatatlansági mechanizmusok logikáját, amely lehetővé teszi a második tagállam számára, hogy az elé terjesztett nemzetközi védelem iránti kérelmet ne vizsgálja meg (1. szakasz). Ezt követően bemutatom azokat a következtetéseket, amelyek Írország sajtóságos helyzetéből adódhatnak, amely tagállamot teljes mértékben egyik rendszer sem köti, majd ismertetem azt az értelmezést, amely álláspontom szerint a jogalkotó kifejezett szándékából következik (2. és 3. szakasz).

1. A „Dublin III”-rendszer hozzáadéka, az átadási és az elfogadhatatlansági mechanizmusok

62. A „Dublin III”-rendszer új fejezetet nyit a közös menekültügyi rendszer létrehozásában. Az első fázis, amely a „Dublin II”-rendszert jelenti, egyes közös jogi normák előírásában öltött testet. A „Dublin III”-rendszerrel fémjelzett második fázisban a jogalkotó a menekült jogállás és a kiegészítő védelmi jogállás közelítésére törekedett, ezek együttes és egységes kezelésével, és az érdekeltek jogainak az Unión belüli erősítésével. A jogalkotó egyik legfontosabb és állandó célkitűzése a harmadik országbeli állampolgárok másodlagos mozgásának korlátozása volt,²⁹ vagyis az, hogy ezen állampolgárok az Unión belül esetlegesen kedvezőbb védelmet és életkörülményeket keresve más tagállamba utazzanak. Az eljárási szabályok közelítése e mozgások korlátozását volt hivatott elősegíteni.³⁰

63. Minden fázis egy-egy, egymással összehangolt jogalkotási eszközök együtteséből álló rendszer elfogadásához vezetett.³¹ Ily módon, amint az az Ibrahim ítéletből is kitűnik, logikusan e rendszereken belül alkalmazhatóak a jogalkotó által előírt elfogadhatósági szabályok.

64. A „Dublin III”-rendszer keretén belül a menekült jogállás és a kiegészítő védelmi jogállás egymáshoz meglehetősen közel állnak, így a „Dublin III” rendelet a „Dublin II” rendelettel ellentétben már nem írja elő azt, hogy a menedékkérőt a második tagállam *átadja* az első tagállamnak azért, hogy – miután kiegészítő védelmet biztosított részére – visszavegye, és megvizsgálja a kérelmét. Ily módon a Bíróság egyértelműen megerősítette, hogy az ilyen átadás ebben az összefüggésben már nem várható el a második tagállamtól.³² Ezzel szemben ez utóbbi *elfogadhatatlanként* elutasíthatja a nemzetközi védelem iránti kérelmet a 2013/32 irányelv 33. cikke alapján.³³

29 A „Dublin II”-rendszert illetően lásd: 2011. december 21-i N. S. és társai ítélet (C-411/10 és C-493/10, EU:C:2011:865, 79. pont), amely említést tesz a menedékkérők általi úgynevezett *forum shopping* elkerülésére irányuló célkitűzésről, valamint a „Dublin III”-rendszert illetően lásd: 2016. március 17-i Mirza ítélet (C-695/15 PPU, EU:C:2016:188, 52. pont).

30 Lásd különösen a 2013/32 irányelv (13) preambulumbekzdését.

31 Lásd ebben az értelemben, a „Dublin III”-rendszerrel kapcsolatban: 2016. március 17-i Mirza ítélet (C-695/15 PPU, EU:C:2016:188, 41. és 42. pont), valamint a jelen indítvány 21. és 22. lábjegyzete.

32 Lásd: 2017. április 5-i Ahmed végzés (C-36/17, EU:C:2017:273, 41. pont); Ibrahim ítélet, 78. pont.

33 Lásd: 2017. április 5-i Ahmed végzés (C-36/17, EU:C:2017:273, 39. pont); Ibrahim ítélet, 79. és 80. pont.

65. Mindkét út, amelyet az *átadás* és az *elfogadhatatlanság* jelent egy új, a menekült jogállás megszerzése céljából a második tagállamban benyújtott nemzetközi védelem iránti kérelem elutasítása esetében, ily módon egy-egy sajátos jogalkotási környezetnek felel meg, amelynek megvan a harmonizáció elért szintjéhez illeszkedő maga logikája.

66. Meg kell állapítani, hogy Írország arra vonatkozó döntése, hogy a „Dublin III” rendelet elfogadásában úgy vesz részt, hogy az ahhoz kapcsolódó 2013/32 irányelv nem köti, és ily módon továbbra is a 2005/85 irányelv hatálya alá tartozik, megbontja ezt a logikát és olyan aszimmetrikus helyzetet hoz létre, amelynek következményeire a jogalkotó figyelme nem terjedt ki, és amelyeket a következőkben fogok megvizsgálni.

2. Egy aszimmetrikus helyzetből esetlegesen adódó következtetlenségekről

67. A „Dublin III” rendelet hatálya alá tartozó, ám a 2013/32 irányelv által nem kötött Írország nem támaszkodhat ez utóbbi irányelv 33. cikke (2) bekezdésének a) pontjára ahhoz, hogy *elfogadhatatlanként* elutasítsa az olyan harmadik országbeli állampolgár által menedékjog iránt benyújtott kérelmet, aki az első tagállamban kiegészítő védelemben részesült. Egyébiránt, e tagállam azáltal, hogy a 2005/85 irányelv hatálya kiterjed rá, de a „Dublin II” rendeleté nem, ez utóbbi rendelet 16. cikkére sem hivatkozhat annak érdekében, hogy a harmadik országbeli állampolgárt kérelme vizsgálata céljából *átadja* az első tagállamnak. Ily módon a 2005/85 irányelvnek a „Dublin III” rendelet keretében történő tisztán szó szerinti értelmezése arra mutat, hogy Írország köteles megvizsgálni a menedékjog iránti kérelmet.

68. A Bíróság előtt beavatkozó valamennyi fél és a kérdést előterjesztő bíróság is rámutatott azokra a következtetlenségekre, amelyek ebből fakadhatnak.

69. E következtetlenségek két szinten jelentkeznek. Elsősorban a tagállamok által biztosított és a harmadik országok által biztosított védelem következményeinek összehasonlításakor.

70. A 2005/85 irányelv 25. cikke (2) bekezdése b) és c) pontjának értelmében, ha egy *harmadik ország* megfelelőnek vélt védelmet biztosított, Írországnak nem kell megvizsgálnia a menedékjog iránti kérelmet, és azt elfogadhatatlanként elutasíthatja, holott azt meg kellene vizsgálnia, amennyiben az első *tagállam* kiegészítő védelmet biztosított volna. E különbség különösen szembeötlő tekintettel azon kölcsönös bizalomra, amelyet a tagállamoknak főszabály szerint egymás felé kell tanúsítaniuk, és azon védelmi szint fényében, amelyet az uniós jogalkotó igyekezett a harmadik országbeli állampolgárok részére előírni.

71. A kiegészítő védelem ugyanis az Unió által biztosított jogállás, amely a Genfi Egyezmény által bevezetett menekült jogállást kiegészíti és amellé társul. Az európai integráció mozgatórugóját jelentő kölcsönös bizalom, és különösen a közös európai menekültügyi rendszer teremtette meg ennek lehetőségét.³⁴ Ha a tagállamokkal szemben nagyobb jelentőséget tulajdonítanánk a harmadik országok által biztosított védelemnek, azzal a menekültügyi rendszer létrehozását célzó európai elgondolás szellemiségét cáfolnánk meg.

72. A következtetlenségek másodsorban önmagában a nemzetközi védelemi iránti első kérelem megvizsgálásának vagy akár elutasításának a kérelem megadására vonatkozó határozatból fakadó hatásokhoz viszonyított paradox következményeiből adódhatnak.

³⁴ Lásd ebben az értelemben: 2011. december 21-i N. S. és társai ítélet (C-411/10 és C-493/10, EU:C:2011:865, 78., 79. és 83. pont); Ibrahim ítélet, 83–85. pont.

73. Ha az első tagállam *éppen vizsgálja* a nemzetközi védelem iránti kérelmet, vagy ha *elutasította* azt, Írország a „Dublin III” rendelet 18. cikke (1) bekezdésének b), illetve d) pontja³⁵ értelmében nem köteles megvizsgálni a hozzá benyújtott kérelmet. Ezzel szemben, ha az első tagállam kiegészítő védelem formájában a kért védelmet *megadta*, Írország a kérelmezőt sem az első tagállam részére nem adhatja át,³⁶ sem elfogadhatatlannak nem minősítheti a kérelmet a 2013/32 irányelv 33. cikke (2) bekezdésének a) pontja alapján, mivel ez utóbbi erre a tagállamra nem alkalmazható. Írországnak tehát meg kell vizsgálnia a kérelmet.

74. Így tehát a harmadik országbeli állampolgár első kérelmének pozitív elbírálása mindamellett arra kötelezné Írországot, hogy a nemzetközi védelem iránti ismételt kérelmét megvizsgálja, míg, ha az első kérelmét még nem bírálták el, vagy arról számára hátrányos döntés született, akkor az ilyen ismételt kérelmet Írország nem köteles vizsgálni.

75. E következetlenségek Írország választásából fakadnak. Amint az a „Dublin III” rendelet (41) preambulumbekzdéséből³⁷ és a 2013/32 irányelv (58) preambulumbekzdéséből is kitűnik, a jogalkotó egyértelműen lehetőséget adott e tagállamnak arra, hogy a „Dublin III” rendeletet anélkül alkalmazza, hogy az ahhoz kapcsolódó sajátos jogalkotási rendszer teljes egészében részt venne. Ugyanakkor megoldást nem kínált erre az aszimmetrikus helyzetre. Előzetesen elfogadta az említett tagállam esetleges választásait anélkül, hogy külön rendelkezéseket írt volna elő az ebből származó helyzetek szabályozására és az így felmerülő következetlenségek elkerülése érdekében.

76. Amint azt kifejtettem, az Ibrahim ítélet választ ad arra a kérdésre, hogy a második tagállam köteles-e a menedékjog iránti kérelem érdemi vizsgálatára abban a két esetben, ha a menedékjog iránti kérelem a „Dublin II” -rendszer, illetve ha e kérelem a „Dublin III”-rendszer hatálya alá tartozik. A második tagállam e helyzetek egyikében *sem köteles* a menedékjog iránti kérelem vizsgálatára, ha a kiegészítő védelmet az első tagállam megadta. E tagállam vagy elfogadhatatlannak nyilváníthatja a kérelmet („Dublin III”-rendszer) vagy átadhatja a kérelmezőt az első tagállamnak „Dublin II”-rendszer).

77. Ezzel szemben ez az ítélet nem válaszolja meg azt a kétségtelenül kivételes kérdést – mivel csupán egy tagállamot érinthet –, hogy a második tagállamnak érdemben kell-e vizsgálnia a nemzetközi védelem iránti kérelmet akkor, ha e tagállam ugyan a „Dublin III” rendelet hatálya alá tartozik, de a 2013/32 irányelv hatálya nem terjed ki rá, ennek folytán továbbra is a 2005/85 irányelv alkalmazandó vele szemben, és e kérelem teljes mértékig nem illeszkedik sem a „Dublin II”-, sem a „Dublin III”-rendszerbe. Az elfogadhatósági kérdésekben hogyan kell alkalmazni a 2005/85 irányelvet a „Dublin III” rendelet keretében?

78. E kérdés megválaszolásához ezen irányelvet a jogalkotói célkitűzések fényében szükséges megvizsgálni.

35 A „Dublin III” rendelet 18. cikke (1) bekezdésének b) pontja előírja, hogy a felelős tagállam „a[z e rendelet] 23., 24., 25. és 29. cikkében megállapított feltételek mellett [köteles] visszavenni azt a kérelmezőt, aki egy másik tagállamban nyújtotta be kérelmét, és akinek a kérelme még elbírálás alatt áll [helyesen: akinek a kérelme vizsgálat alatt áll, és egy másik tagállamban kérelmet nyújtott be], vagy aki tartózkodásra jogosító engedély nélkül tartózkodik egy másik tagállam területén”. Ez a rendelkezés tehát különösen arra az esetre alkalmazandó, amikor az első tagállam megkezdte a nemzetközi védelem iránti kérelem vizsgálatát, és a harmadik országbeli állampolgár még *kérelme vizsgálata alatt* egy másik tagállam területére utazott. E rendelet 18. cikke (1) bekezdésének d) pontja előírja, hogy a felelős tagállam „a[z e rendelet] 23., 24., 25. és 29. [cikkében] megállapított feltételek mellett [köteles] visszavenni azon harmadik országbeli állampolgárt vagy azon hontalan személyt, akinek kérelmét visszautasították [helyesen: elutasították], és egy másik tagállam területén nyújtott be kérelmet, vagy aki tartózkodásra jogosító engedély nélkül tartózkodik egy másik tagállam területén”. E rendelkezés ily módon különösen akkor alkalmazandó, ha az első tagállam *elutasította* a nemzetközi védelem iránti kérelmet, és a harmadik országbeli állampolgár új kérelmet nyújtott be a második tagállamhoz. Mindkét esetben a második tagállam (a „Dublin III” rendelet 23. és 24. cikkének megfelelően) megkeresheti az első tagállamot a harmadik országbeli állampolgár visszavétele céljából, és amennyiben e tagállam elfogadja a visszavétel iránti megkeresést, a második tagállam (a „Dublin III” rendelet 26. cikkének megfelelően) értesíti a harmadik országbeli állampolgárt a felelős tagállam részére történő *átadásáról* szóló határozatról.

36 Lásd: 2017. április 5-i Ahmed végzés (C-36/17, EU:C:2017:273, 27. és 28. pont).

37 E preambulumbekzdés kimondja, hogy az Egyesült Királyság és Írország – e két tagállamnak a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség tekintetében fennálló helyzetéről szóló 21. jegyzőkönyv 3. cikkével és 4a. cikke (1) bekezdésével összhangban – bejelentette, hogy részt kíván venni a „Dublin III” rendelet elfogadásában és alkalmazásában.

3. A 2005/85 irányelvnek a kifejezett jogalkotói szándék tükrében történő értelmezéséről

79. Amint arra a jelen indítvány 62. pontjában emlékeztettem, az egyik legfontosabb jogalkotói célkitűzés a másodlagos mozgások korlátozása.

80. Márpedig megjegyzem, hogy ha Írországnak még akkor is meg kell vizsgálnia a területén harmadik országbeli állampolgárok által benyújtott kérelmeket, ha ők az első tagállamban már kiegészítő védelemben részesültek, e helyzet ösztönözheti az ilyen mozgásokat, ezáltal a hivatkozott célkitűzéssel ellentétes lehet. A harmadik országbeli állampolgároknak ahhoz fűződik érdeke, hogy e másik tagállamban az ottani életkörülményekre tekintettel nemzetközi védelmet próbáljanak szerezni.

81. Mivel a jogalkotó a második tagállamok számára úgy a „Dublin II”, mint a „Dublin III” rendelet szabályozási keretében biztosítani kívánta annak lehetőségét, hogy olyan harmadik országbeli állampolgár menedékkérelmi kérelmét ne kelljen vizsgálniuk, akinek az első tagállam már kiegészítő védelmet biztosított, ennek a lehetőségnek akkor is fenn kell állnia véleményem szerint, ha a tagállam, amint az alapügyben is, e két szabályozási keret határán áll.

82. Ugyanis, mivel a „Dublin III” rendelet nem írja elő a harmadik országbeli állampolgár visszavétele céljából az első tagállam részére történő átadást, és arra e körülmények között már nem is lenne szükség, tekintettel arra, hogy ezen állampolgár részére már kiegészítő védelmet biztosított e tagállam, úgy vélem, hogy a második tagállamnak lehetővé kell tenni – a jelen ügy sajátos háttérére tekintettel –, hogy a kérelmet a „Dublin III” rendelet keretében alkalmazott 2005/85 irányelv egészére támaszkodva elutasítsa.

83. Az ilyen megközelítés teljes mértékben összhangban áll ezen irányelv (22) preambulumbekkezdésével. E preambulumbekkezdés szerint ugyanis a tagállamok nem kötelesek a menedékkérelmi kérelmet érdemben vizsgálni, ha az első ország – tagállam vagy harmadik ország – már megfelelő védelmet biztosított. Már rámutattam arra, hogy az e preambulumbekkezdésben kifejezett jogalkotói szándékot az említett irányelv 25. cikke (2) bekezdésének b) és c) pontja pontosította a harmadik országokat illetően.

84. A tagállamokkal kapcsolatban megjegyzem, hogy a 2005/85 irányelv 25. cikkének (1) bekezdése értelmében ezek nem kötelesek a menedékkérelmi kérelmet érdemben vizsgálni, ha az e cikkben felsorolt elfogadhatatlansági ok merül fel „[a]zokon az eseteken túlmenően, amikor nem kerül sor egy kérelemnek a [„Dublin II”] rendelet szerinti vizsgálatára”. Másként fogalmazva, az elfogadhatatlansági okok érvényesek azokra az esetekre is, ahol a „Dublin II” rendelet a menedékkérőnek az első tagállam részére történő átadása lehetőségéről rendelkezett. Márpedig ezen átadásra vonatkozó lehetőséget a „Dublin II” rendelet 16. cikke kifejezetten előírta.³⁸

85. Ebből következik, hogy a tagállamoknak a menedékkérelmi kérelem érdemi vizsgálatának mellőzésére vonatkozó lehetősége, összhangban a 2005/85 irányelv (22) preambulumbekkezdésével, az ezen irányelv és a „Dublin II” rendelet alkotta keretrendszerben is fennállt.

86. Megjegyzem, hogy a „Dublin III”-rendszer keretében a 2013/32 irányelv (43) preambulumbekkezdésének tartalma lényegében megegyezik a 2005/85 irányelv (22) preambulumbekkezdésével. A tagállamokkal kapcsolatosan ezen (43) preambulumbekkezdést a 2013/32 irányelv 33. cikke (2) bekezdésének a) pontja pontosítja – kifejezetten elfogadhatatlansági okról rendelkezve –, mivel átadást a „Dublin III” rendelet már nem ír elő.

³⁸ Lásd a jelen indítvány 24. lábjegyzetét.

87. Ezen elemzésből kitűnik, hogy az alkalmazandó rendszertől függetlenül a jogalkotó szándéka egyértelműen arra irányult, hogy a második tagállamot ne kötelezze a menedékjog iránti kérelem vizsgálatára olyan esetben, ha a harmadik országbeli állampolgár már kiegészítő védelemben részesült.

88. Az általam javasolt megoldás ily módon összhangban áll a jogalkotó által a 2005/85 irányelvben követett célkitűzéssel, amint az különösen az irányelv (22) preambulumbekzdésből kitűnik. Egyébiránt, véleményem szerint e megoldás igazodik a leginkább a „Dublin II”- és a „Dublin III”-rendszer logikájához, és egyben a jelen indítvány 69–74. pontjában ismertetett következtetések elkerülésére is lehetőséget nyújt.

89. Hangsúlyozom, hogy e megoldás nem sérti a harmadik országbeli állampolgárnak a „Dublin III”-rendszer keretében összehangolt és továbbfejlesztett jogait, mivel a harmadik országbeli állampolgár részére az első tagállam, a jelen ügyben Olaszország, amely teljeskörűen részt vesz e rendszerben, már kiegészítő védelmi jogállást biztosított.

90. Mindez kétségtelenül azzal jár, hogy a 2005/85 irányelvben kifejezetten felsoroltakat egy újabb elfogadhatatlansági okkal egészítjük ki, de úgy vélem, hogy ezeket kizárólag a „Dublin II” rendelet keretében történő alkalmazásra dolgozták ki, a „Dublin II”-rendszer logikáját követve, ily módon Írország sajátos helyzetére nem vonatkoztathatók.³⁹

91. Az alapügy fellebbezőinek azon érve, amely szerint figyelemmel arra, hogy a 2005/85 irányelv 25. cikkében írt elfogadhatatlansági okok mentesítenek a menedékjog iránti kérelmek érdemi vizsgálatára vonatkozó tagállami kötelezettség alól, ezen okokat megszorítóan kell értelmezni, nem kérdőjelezi meg a fenti elemzést. Egy ilyen érv ugyanis nem állná meg a helyét, ha a jogalkotó által követett célkitűzésekkel ellentétes értelmezéshez vezetne. Márpedig, ahogyan ezen elemzésből kitűnik, annak megállapítása, hogy Írország köteles a menedékjog iránti kérelem vizsgálatára, ellentétes lenne e célkitűzésekkel, valamint a „Dublin II”- és „Dublin III”-rendszer keretében az e rendszerekhez teljeskörűen csatlakozó 25 tagállamra vonatkozóan elfogadott megoldásokkal.

92. Hozzáfűzném, hogy a javasolt értelmezés semmilyen módon nem sérti azt az értelmezést, amelyet a Bíróság a 2005/85 irányelv 25. cikkének (2) bekezdésével kapcsolatban az Ibrahim ítéletben adott, sem e rendelkezés a) pontja, sem a további pontok összessége tekintetében. Ezen értelmezés továbbra is teljes mértékben érvényes, Írország tekintetében is, ha az ügy tényállása a Magamadov ügghöz hasonlóan teljes egészében a „Dublin II” rendelet hatálya alá tartozik.

93. Következésképpen úgy vélem, hogy a (22) preambulumbekzdésével összefüggésben értelmezett 2005/85 irányelvvel nem ellentétes az, ha a második tagállam szabályozása lehetővé teszi az e tagállamhoz nemzetközi védelem iránt benyújtott kérelem elfogadhatatlanként történő elutasítását abban a kivételes esetben, amikor e tagállamra – bár a „Dublin III” rendelet hatálya alá tartozik – továbbra is ezen irányelv alkalmazandó.

94. Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett első és harmadik kérdéssel kapcsolatos elemzésemre figyelemmel úgy vélem, hogy a második előzetes döntéshozatali kérdés vizsgálatát nem szükséges elvégezni. Mindazonáltal a teljesség kedvéért kiemelném, hogy véleményem szerint az első tagállam által már kiegészítő védelemben részesített harmadik országbeli állampolgár által nemzetközi védelem iránt benyújtott kérelem önmagában nem minősül joggal való visszaélésnek. Az uniós jogalkotó elismerte, hogy a harmadik országbeli állampolgárok kényszerítő körülmények miatt jogszerűen keresnek védelmet az Unióban.⁴⁰

39 Egyébiránt megjegyzem, hogy a 2013/32 irányelv 33. cikke (2) bekezdésének szövegével ellentétben a 2005/85 irányelv 25. cikke (2) bekezdésének szövege az elfogadhatatlansági okok felsorolását nem korlátozza a „kizárólag” kifejezés alkalmazásával. Úgy vélem, hogy a 25. cikk (2) bekezdése ily módon lehetőséget biztosít a nemzeti jogalkotónak arra, hogy egy olyan aszimmetrikus helyzetben, mint amely Írország esetében fennáll, ezen okok tágabb értelmezését fogadja el.

40 Lásd különösen a „Dublin II” rendelet és a 2005/85 irányelv (1) preambulumbekzdését, valamint a „Dublin III” rendelet és a 2013/32 irányelv (2) preambulumbekzdését.

95. Kiemelem továbbá, hogy azt a helyzetet, amelyben egy harmadik országbeli állampolgár menekült jogállást kíván megszerezni valamely tagállamban azt követően, hogy egy másik tagállamban részére kiegészítő védelmet biztosítottak, amint az a jelen indítványban is kifejtésre került, a jogalkotó mind a „Dublin II”, mind a „Dublin III” rendelet keretében kifejezetten szabályozta. Ennélfogva az általános és absztrakt módon nem minősíthető joggal való visszaélésnek.

96. Következésképpen, jóllehet a nemzetközi védelem megszerzésére való törekvés körében nem zárható ki minden helyzet vonatkozásában a visszaélésszerű magatartás, azt legalábbis esetenként szükséges vizsgálni.⁴¹

V. Véggkövetkeztetés

97. A fenti megfontolások alapján azt javaslom, hogy a Bíróság a High Court (felsőbíróság, Írország) által előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésekre a következő választ adja:

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, 2013. június 26-i 604/2013/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet alkalmazásának keretében vizsgált, a menekültstátusz megadására és visszavonására vonatkozó tagállami eljárások minimumszabályairól szóló, 2005. december 1-jei 2005/85/EK tanácsi irányelv 25. cikkének (2) bekezdését úgy kell értelmezni, hogy azzal nem ellentétes, ha Írország a nemzeti szabályozásában olyan elfogadhatatlansági okot ír elő, amely lehetővé teszi számára, hogy az első tagállamban már kiegészítő védelemben részesített harmadik országbeli állampolgár által nemzetközi védelem iránt hozzá benyújtott kérelmet elutasítsa.

⁴¹ A visszaélésszerű gyakorlat bizonyításához többek között vizsgálni szükséges, hogy az érintett fél részéről fennállt-e „az uniós szabályozás alapján előnyszerzésre irányuló szándék [...], amikor mesterséges módon [megteremtette] az előny megszerzéséhez szükséges feltételeket” (lásd többek között: 2012. október 16-i Magyarország kontra Szlovákia ítélet [C-364/10, EU:C:2012:630, 58. pont]; 2014. december 18-i McCarthy és társai ítélet [C-202/13, EU:C:2014:2450, 54. pont]).