



## Határozatok Tára

GERARD HOGAN  
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA  
Az ismertetés napja: 2020. március 19.<sup>1</sup>

**C-517/17. sz. ügy**

**Milkiyas Addis  
kontra  
Bundesrepublik Deutschland**

(a Bundesverwaltungsgericht [szövetségi közigazgatási bíróság, Németország] által benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem)

„Előzetes döntéshozatal – A szabadság, a biztonság és a jog érvényesülésén alapuló térség – Menekültpolitika – 2013/32/EU irányelv – A nemzetközi védelem megadására és megtagadására vonatkozó közös eljárások – 33. cikk – Elfogadhatatlan kérelmek – A 33. cikk (2) bekezdésének a) pontja – A menedéjog iránti kérelem elutasítása a nemzetközi védelem egy másik tagállamban történő megadását követően – A 14. és 34. cikk – A személyes meghallgatás végzésének elmulasztása – Következmények – Fellebbezési eljárások – 46. cikk – A hatékony jogorvoslathoz való jog – Teljes körű és *ex nunc* megvizsgálás – A személyes meghallgatás elvégzése eljáró hatóság általi elmulasztásának bíróság általi orvosolhatósága”

### I. Bevezetés

1. A jelen előzetes döntéshozatal iránti kérelem tárgyát – annak jelenlegi formájában – a nemzetközi védelem megadására és visszavonására vonatkozó közös eljárásokról szóló, 2013. június 26-i 2013/32/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv<sup>2</sup> 14. cikke (1) bekezdésének és az azt megelőző rendelkezés, jelesül a menekültstátusz megadására és visszavonására vonatkozó tagállami eljárások minimumszabályairól szóló, 2005. december 1-jei 2005/85/EK tanácsi irányelv<sup>3</sup> 12. cikke (1) bekezdésének értelmezése képezi. A 2013/32 irányelv 14. cikkének (1) bekezdése előírja, hogy a nemzetközi védelmet vagy menekült jogállást kérelmezőt az eljáró hatóságnak a határozathozatal előtt személyesen meg kell hallgatnia.

2. A kérelmet a Bundesverwaltungsgericht (szövetségi közigazgatási bíróság, Németország) előtt Milkiyas Addis és a Bundesrepublik Deutschland (Németországi Szövetségi Köztársaság) között – többek között – a Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (szövetségi bevándorlási és menekültügyi hivatal, Németország; a továbbiakban: szövetségi hivatal) által 2013 februárjában meghozott, M. Addis menekült jogállás iránti kérelmét elutasító határozata tárgyában folyamatban lévő eljárásban terjesztették elő.

<sup>1</sup> Eredeti nyelv: angol.

<sup>2</sup> HL 2013. L 180., 60. o.; helyesbítés: HL L 2016. 198., 50. o.

<sup>3</sup> HL 2005. L 326., 13. o.; helyesbítés: HL 2006. L 236., 35. o. Kényelmi okokból ezekre az irányelvekre adott esetben általánosan csak eljárási irányelvként utalok.

3. M. Addis Németországban benyújtott, menekült jogállás iránti kérelmét a szövetségi hivatal mint elfogadhatatlant azon az alapon utasította el, hogy M. Addis részére Olaszországban már megadták a menekült jogállást. A felek azonban egyetértenek abban, hogy a határozatot M. Addis-t mind a nemzeti jog, mind pedig az uniós jog alapján megillető, az eljáró hatóság – jelen ügyben a szövetségi hivatal – által M. Addis kérelmének elfogadhatósága tárgyában végzendő személyes meghallgatáshoz való jog megsértésével fogadták el. Ahogyan azt látni fogjuk, a jelen kérelem által felvetett alapvető kérdés az eljárási irányelv kifejezett és kötelező rendelkezése be nem tartásának következményeire vonatkozik.

4. A kérdést előterjesztő bíróság ebben a kontextusban arra kíván választ kapni a Bíróságtól, hogy az eljárási irányelvben a személyes meghallgatás végzésének követelménye alól meghatározott kivételek kimerítő jellegűek-e, különösen pedig hogy a személyes meghallgatás végzésének elmulasztása az M. Addis menekült jogállás iránti kérelmét mint elfogadhatatlant elutasító határozat megsemmisítését kell-e, hogy eredményezze. Ezenfelül a kérdést előterjesztő bíróság arra kíván választ kapni, hogy a személyes meghallgatás végzésének a szövetségi hivatal általi elmulasztása orvosolható-e a menekült jogállás iránti kérelmét mint elfogadhatatlant elutasító határozat jogszerűségének megtámadása céljából M. Addis által indított bírósági eljárás keretében, és ha igen, milyen feltételek mellett.

5. A Bundesverwaltungsgericht (szövetségi közigazgatási bíróság) arra is választ kíván kapni, hogy meg kell-e semmisíteni a szövetségi hivatal elfogadhatóság tárgyában hozott határozatát, ha a menekült jogállás kérelmezőjének volt lehetősége arra, hogy későbbi bírósági eljárás során akkor is felhozzon olyan jogalapokat vagy érveket, amelyek az elfogadhatatlanság említett megállapítása ellen szólnak, ha mindezek a jogalapok vagy érvek figyelembevételük esetén sem eredményeznék eltérő határozat meghozatalát.

6. Mielőtt felvázolnám a jelen ügyre alkalmazandó jogszabályi rendelkezéseket és a tényállást, röviden utalok a Bíróság előtt folyamatban lévő jelen ügy valamelyest összetett eljárási előzményére. Ez az összetettség abból következett, hogy a Bundesverwaltungsgericht (szövetségi közigazgatási bíróság) által a jelen ügyben feltett kérdések bizonyos mértékben – habár nem teljes egészükben – átfedést mutattak a 2019. március 19-i Ibrahim és társai ítéletet<sup>4</sup> eredményező ügyekben feltett kérdésekkel.

## II. A Bíróság előtti eljárás

7. A jelen C-517/17. sz. ügyben az eredetileg három kérdést tartalmazó, előzetes döntéshozatal iránti kérelmet 2017. augusztus 28-án nyújtották be a Bíróság Hivatalánál. A Bíróság elnöke 2017. szeptember 29-i határozatával egyesítette a C-517/17. (a jelen ügy), a C-540/17. és a C-541/17. sz. ügyet. 2018. április 4-én a Bíróság úgy határozott, hogy a C-517/17., C-540/17. és C-541/17. sz. egyesített ügyekben a határozathozatalat felfüggeszti a C-297/17., C-318/17., C-319/17. és C-438/17. sz. egyesített ügyekben történő határozathozatalig.

8. A 2019. március 19-i Ibrahim és társai ítéletről<sup>5</sup> 2019. március 26-án értesítették a kérdést előterjesztő bíróságot. 2019. április 26-án a kérdést előterjesztő bíróság részben visszavonta a C-517/17., C-540/17. és C-541/17. sz. egyesített ügyekben feltett kérdéseit.

9. Közelebről, a kérdést előterjesztő bíróság a C-517/17. sz. ügyben visszavonta az eredetileg a Bíróság elé terjesztett első két kérdést. E kérdések tárgyát az képezte, hogy a tagállamok milyen terjedelemben nem utasíthatnak el valamely, nemzetközi védelem iránti kérelmet mint elfogadhatatlant azon az alapon, hogy a kérelmezőnek egy másik tagállam már menekült jogállást adott, ha e másik tagállamban az életfeltételek nem felelnek meg a harmadik országbeli állampolgárok és hontalan személyek nemzetközi védelemre jogosultként való elismerésére, az egységes menekült- vagy kiegészítő védelmet

4 C-297/17, C-318/17, C-319/17 és C-438/17, EU:C:2019:219.

5 C-297/17, C-318/17, C-319/17 és C-438/17, EU:C:2019:219.

biztosító jogállásra, valamint a nyújtott védelem tartalmára vonatkozó szabályokról szóló, 2011. december 13-i 2011/95/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv<sup>6</sup> 20. és azt követő cikkei rendelkezéseinek, a megfelelés hiánya azonban nem olyan mértékű, hogy sértse az Európai Unió Alapjogi Chartájának (a továbbiakban: Charta) 4. cikkét.

10. A kérdést előterjesztő bíróság úgy ítélte meg, hogy az eredeti első két kérdést a Bíróság megválaszolta a 2019. március 19-i Ibrahim és társai ítélettel.<sup>7</sup>

11. A Bíróság Hivatalánál 2019. május 2-án benyújtott levéllel a Bundesverwaltungsgericht (szövetségi közigazgatási bíróság) azonban úgy ítélte meg, hogy a C-517/17. sz. ügyben feltett harmadik kérdését a Bíróság nem válaszolta meg az említett ítéletben.

12. 2019. május 16-i határozatával a Bíróság elnöke a C-517/17. sz. ügyet elkülönítette a C-540/17. és C-541/17. sz. egyesített ügyektől, és mindezen ügyekben megszüntette a felfüggesztést. A Bíróság a 2019. november 13-i Hamed és Omar végzésével<sup>8</sup> megszüntette a C-540/17 és C-541/17. sz. egyesített ügyeket.

13. A Bíróság 2019. október 1-jei határozatát követően a jelen C-517/17. sz. ügyet illetően 2019. október 4-én felvilágosításkérést intézett a kérdést előterjesztő bírósághoz. E felvilágosításkérésre 2019. november 6-án érkezett válasz a Bírósághoz.<sup>9</sup>

14. A C-517/17. sz. ügy felfüggesztését megelőzően a Bundesverwaltungsgericht (szövetségi közigazgatási bíróság) által feltett harmadik kérdést illetően írásbeli észrevételeket a német, francia, magyar és holland kormány, valamint az Európai Bizottság nyújtott be. A német, magyar és holland kormány, valamint a Bizottság úgy véli, hogy a 2013/32 irányelv 14. cikkének (1) bekezdésével nem ellentétes az olyan nemzeti rendelkezés alkalmazása, amelynek alapján abban az esetben, ha az eljáró hatóság valamely menedékjog iránti kérelmet a 2013/32 irányelv 33. cikke (2) bekezdésének a) pontja alapján mint elfogadhatatlant elutasít, a kérelmező személyes meghallgatásának elmulasztása nem eredményezi e határozat emiatt történő megsemmisítését, feltéve hogy a kérelmező bírósági eljárás keretében az elfogadhatatlansági határozattal szemben felhozhatja az összes olyan körülményt, amely az ellen szól, és ha – ezen érvekre is tekintettel – más határozat nem hozható az ügyben.

15. A francia kormány viszont lényegében úgy véli, hogy a 2013/32 irányelv – a meghallgatáshoz való jog védelemhez való jog szerves részét képező általános elvével összhangban értelmezett – 14. cikkével ellentétes az olyan nemzeti jogi szabály, amellyel összhangban az elfogadhatatlanságot megállapító határozat említett irányelv 33. cikke (2) bekezdésének a) pontja szerint elfogadását megelőző meghallgatáshoz való jognak az eljáró bíróság elsőfokú eljárásában történő megsértése nem eredményezi a szóban forgó határozat megsemmisítését, feltéve hogy a kérelmezőnek lehetősége van arra, hogy észrevételeit bírósági eljárás során előterjessze.

16. A Bíróság előtt 2020. január 15-én tárgyalást tartottak, amelyen M. Addis, a szövetségi hivatal, a német kormány és a Bizottság vett részt.

6 HL 2011. L 337., 9. o.; helyesbítések: HL 2017. L 167., 58. o.; HL 2019. L 19., 20. o.

7 C-297/17, C-318/17, C-319/17 és C-438/17, EU:C:2019:219. E tekintetben megjegyzem, hogy a Bíróság ezen ítélet 101. pontjában többek között megállapította, hogy „[a 2013/32 irányelv] 33. cikke (2) bekezdésének a) pontját úgy kell értelmezni, hogy azzal nem ellentétes az, hogy valamely tagállam gyakorolja az e rendelkezéssel biztosított azon lehetőséget, hogy a menekült jogállás megadása iránti kérelmet elfogadhatatlanként elutasítja azzal az indokkal, hogy a kérelmezőnek egy másik tagállam már biztosított kiegészítő védelmet, ha azok az előre látható életkörülmények, amelyekkel az említett kérelmező kiegészítő védelemben részesülő személyként ebben a másik tagállamban szembesül, nem teszik ki a Charta 4. cikke értelmében vett embertelen vagy megalázó bánásmód komoly veszélyének. Az a körülmény, hogy az ilyen kiegészítő védelemben részesülő személyek az említett tagállamban nem részesülnek a megélhetést biztosító semmilyen ellátásban vagy a más tagállamokban biztosítottakhoz képest egyértelműen korlátozottabb terjedelemben részesülnek ilyen ellátásban, azonban az e tagállam állampolgáraihoz képest nem kezeli őket eltérően, csak akkor vezethet ahhoz a megállapításhoz, hogy ez a kérelmező ott ilyen veszélynek lenne kitéve, ha az azzal a következménnyel jár, hogy a kérelmező különös kiszolgáltatottsága miatt – akaratától és személyes választásától függetlenül – súlyos anyagi nélkülözéssel szembesül”.

8 C-540/17 és C-541/17, nem tették közzé, EU:C:2019:964.

9 Lásd a jelen indítvány 102. pontját.

### III. Jogi háttér

#### A. Az uniós jog

##### 1. A 2013/32 irányelv

17. A 2013/32 irányelv (18) és (22) preambulumbekzdése a következésképpen szól:

„(18) A tagállamoknak és a nemzetközi védelmet kérelmezőknek egyaránt az áll érdekében, hogy a megfelelő és teljes körű vizsgálat lefolytatásának sérelme nélkül a nemzetközi védelem iránti kérelmek ügyében a lehető legrövidebb időn belül határozat szülessen.

[...]

(22) Továbbá, a tagállamoknak és a kérelmezőknek egyaránt érdekében áll, hogy a nemzetközi védelmi igényeket már első fokon pontosan felismerjék. [...]

18. A 2013/32 irányelv 1. cikke úgy szól, hogy annak a célja a tagállamokban a 2011/95 irányelv (a továbbiakban: elismerési irányelv) szerinti nemzetközi védelem megadására és visszavonására vonatkozó közös eljárások megállapítása.

19. A 2013/32 irányelv 2. cikkének b) pontjában szereplő fogalommeghatározás szerint a „nemzetközi védelem iránti kérelem” harmadik országbeli állampolgár vagy hontalan személy által valamely tagállamnál előterjesztett olyan védelem iránti kérelem, amely menekült jogállás vagy kiegészítő védelmi jogállás kérelmezéseként értelmezhető, és amelynek kapcsán a kérelmező nem kéri kifejezetten egy más jellegű, az elismerési irányelv hatálya alá nem tartozó olyan védelem biztosítását, amelynek megadását külön kell kérelmezni.

20. A 2013/32 irányelv „Személyes meghallgatás” címet viselő 14. cikke a következésképpen szól:

„(1) Mielőtt az eljáró hatóságok határozatot hoznak, a kérelmező számára lehetővé kell tenni, hogy nemzetközi védelem iránti kérelmét személyes meghallgatás során terjessze elő egy, a nemzeti jog értelmében a meghallgatás levezetésére jogosult személy előtt. A nemzetközi védelem iránti kérelmet érdemét érintő személyes meghallgatásokat az eljáró hatóság személyzetének kell levezetnie. [...]

Amennyiben nagy számú harmadik országbeli állampolgár, illetve hontalan személy egyidejűleg kérelmez nemzetközi védelmet, ami a gyakorlatban lehetetlenné teszi, hogy az eljáró hatóság időben lefolytassa minden egyes kérelem érdemi tartalmáról a meghallgatásokat, a tagállamok előírhatják, hogy e meghallgatások lefolytatásában ideiglenesen más hatóság személyzete is részt vehet. Ilyen esetekben az említett másik hatóság személyzetét előzőleg megfelelő képzésben részesítik, amely kiterjed a[z Európai Menekültügyi Támogatási Hivatal létrehozásáról szóló, 2010. május 19-i 439/2010/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL 2010. L 132., 11. o.)] 6. cikke (4) bekezdésének a)–e) pontjaiban felsorolt kérdésekre. Az ezen irányelv alapján kérelmezők személyes meghallgatását végző személyeknek általánosságban ismerniük kell azokat a problémákat, amelyek hátrányosan befolyásolhatják a kérelmezőnek a meghallgatásban történő részvételre való képességét, például fel kell tudniuk ismerni a kérelmező esetleges korábbi kínzására utaló jeleket.

[...]

(2) A kérelem érdemét érintő személyes meghallgatás mellőzhető az alábbi esetekben:

- a) az eljáró hatóságnak elegendő bizonyíték áll rendelkezésére ahhoz, hogy elismerő határozatot hozzon a menekült jogállás tekintetében; vagy
- b) az eljáró hatóság véleménye szerint a kérelmező rajta kívül álló tartós ok miatt alkalmatlan a meghallgatásra, vagy nincs meghallgatható állapotban. Kétség esetén az eljáró hatóság egészségügyi szakembert kér fel annak megállapítására, hogy a kérelmezőt a személyes meghallgatásra alkalmatlanná vagy képtelenné tevő állapot átmeneti vagy tartós.

Amennyiben a b) pont alapján vagy adott esetben [helyesen: adott esetben az eltartottal] nem folytatják le a kérelmező személyes meghallgatását, észszerű erőfeszítéseket kell tenni annak érdekében, hogy a kérelmező vagy az eltartott további információkat tudjon szolgáltatni.

(3) E cikk alapján a személyes meghallgatás mellőzése nem akadályozhatja az eljáró hatóságot a nemzetközi védelem iránti kérelemre vonatkozó határozat meghozatalában.

(4) A személyes meghallgatás a (2) bekezdés b) pontja alapján való elmaradása nem befolyásolhatja hátrányosan az eljáró hatóság határozatát.

[...]

21. A 2013/32 irányelv „A személyes meghallgatásra vonatkozó követelmények” címet viselő 15. cikke a következőképpen rendelkezik:

„[...]

(2) A személyes meghallgatást olyan körülmények között kell lefolytatni, amelyek biztosítják a megfelelő titoktartást.

(3) A tagállamok megfelelő intézkedéseket hoznak annak érdekében, hogy a személyes meghallgatásra olyan körülmények között kerüljön sor, amelyekben a kérelmezők átfogóan előadhatják kérelmük benyújtásának okait. Ennek érdekében, a tagállamok:

[...]

b) lehetőség szerint biztosítják, hogy a kérelmezőt azonos nemű személy hallgassa meg, amennyiben ezt kéri, kivéve, ha az eljáró hatóság okkal feltételezi, hogy ezen kérés oka nem az, hogy a kérelmezőnek nehézséget jelentene kérelmének indokolását érthető módon előadni;

[...]

22. A 2013/32 irányelv „A kísérő nélküli kiskorúak részére biztosított garanciák” címet viselő 25. cikke a következőképpen szól:

„(1) Az ebben az irányelvben megállapított valamennyi eljárás tekintetében, valamint a 14–17. cikkben foglaltak sérelme nélkül a tagállamok kötelesek:

[...]

b) biztosítani, hogy a képviselő tájékoztathassa a kísérő nélküli kiskorút a személyes meghallgatás jelentőségéről és esetleges következményeiről, és adott esetben arról, hogyan készüljön fel a személyes meghallgatásra. A tagállamok biztosítják, hogy a meghallgatáson egy képviselő és/vagy

jogi tanácsadó, illetve a nemzeti jog által ilyenként engedélyezett egyéb tanácsadó is jelen legyen, kérdéseket tehessen fel, valamint kifejhesse észrevételeit a meghallgatást vezető személy által biztosított keretek között.

[...]

(3) A tagállamok biztosítják, hogy:

- a) amennyiben ezen irányelv 14–17. és 34. cikke alapján a kísérő nélküli kiskorút nemzetközi védelem iránti kérelme ügyében személyesen hallgatják meg, a meghallgatást olyan személy végezze, aki a kiskorú különleges szükségleteinek megfelelő szakértelemmel rendelkezik;

[...]”

23. A 2013/32 irányelv „Elfogadhatatlan kérelmek” címet viselő 33. cikke a következőképpen szól:

„(1) Azokon az eseteken túlmenően, amikor nem kerül sor egy kérelemnek a[z egy harmadik országbeli állampolgár vagy egy 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 rendelettel (HL 2013. L 180., 31. o.; HL 2018. L 33., 6. o.)] összhangban történő megvizsgálására, a tagállamok akkor sem kötelesek megvizsgálni, hogy a kérelmező a[z elismerési] irányelv értelmében nemzetközi védelemre jogosultnak minősülhet-e, ha egy kérelem e cikk értelmében elfogadhatatlannak minősül.

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

- a) a kérelmező részére más tagállam már nemzetközi védelmet biztosított;

[...]”

24. A 2013/32 irányelv „Az elfogadhatósági meghallgatás különös szabályai” címet viselő 34. cikke a következőképpen rendelkezik:

„(1) A tagállamok lehetővé teszik a kérelmezők számára, hogy mielőtt az eljáró hatóság határozatot hozna egy nemzetközi védelem iránti kérelem elfogadhatóságáról, kifejtsek nézeteiket a 33. cikkben említett okok sajátos körülményeikre történő alkalmazásáról. E célból a tagállamok személyes meghallgatást végeznek a kérelem elfogadhatóságának elbírálása céljából. A tagállamok ez alól csak a 42. cikkel összhangban, az ismételt kérelmek esetében tehetnek kivételt.

E bekezdés nem sértheti az ezen irányelv 4. cikk (2) bekezdése a) pontjának és a 604/2013/EU rendelet 5. cikkének alkalmazását.

[...]”

25. A 2013/32 irányelv 51. cikkének (1) bekezdése a következőképpen szól:

„A tagállamok hatályba léptetik azokat a törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezéseket, amelyek szükségesek ahhoz, hogy az 1–30. cikknek, a 31. cikk (1), (2) és (6)–(9) bekezdésének, a 32–46. cikknek, a 49. és 50. cikknek és az I. mellékletnek 2015. július 20-ig megfeleljenek. E rendelkezések szövegét haladéktalanul megküldik a Bizottságnak.”

26. A 2013/32 irányelv 52. cikkének első bekezdése szerint:

„A tagállamok az 51. cikk (1) bekezdésében meghatározott törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezéseket alkalmazzák a 2015. július 20-tól kezdve vagy annál korábban benyújtott nemzetközi védelem iránti kérelmekre és nemzetközi védelem visszavonására irányuló eljárásokra. A 2015. július 20. előtt benyújtott kérelmekre és az említett időpont előtt kezdeményezett, a menekült jogállás visszavonására irányuló eljárásokra a 2005/85/EK irányelv szerint elfogadott törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezések irányadók.”

27. A 2013/32 irányelv 53. cikkének első bekezdése akként rendelkezik, hogy a 2005/85/EK irányelv 2015. július 21-ével hatályát veszti az ezen irányelv hatálya alá tartozó tagállamok tekintetében, a 2013/32 irányelv II. melléklete B. részében a 2005/85 irányelv nemzeti jogba történő átültetésére vonatkozóan meghatározott határidőkkel kapcsolatos tagállami kötelezettségek sérelme nélkül.

28. A 2013/32 irányelv 54. cikke akként rendelkezik, hogy az irányelv az *Európai Unió Hivatalos Lapjában* való kihirdetését követő huszadik napon, 2013. június 29-én lép hatályba.

### **B. A nemzeti jog**

29. A kérdést előterjesztő bíróság szerint a jelen eljárás tárgyát képező tényállásra az Asylgesetz (menedékjogról szóló törvény, a továbbiakban: AsylG) 2008. szeptember 2-án közzétett<sup>10</sup> és a 2016. november 4-i Fünffzigste Gesetz zur Änderung des Strafgesetzbuches – Verbesserung des Schutzes der sexuellen Selbstbestimmung (a büntető törvénykönyv szexuális önrendelkezés védelmének fokozásáról szóló ötvenedik módosítása, a továbbiakban: StrÄndG 50)<sup>11</sup> által módosított változatának a rendelkezései az irányadók.

30. Az AsylG 24. §-a a következőképpen szól:

„(1) A szövetségi hivatal tisztázza a tényállást, és összegyűjti a szükséges bizonyítékokat [...] A szövetségi hivatal a külföldi személyt személyesen meghallgatja. A szövetségi hivatal eltekinthet a meghallgatástól, ha el kívánja ismerni a külföldi személy menedékjogát, vagy ha a külföldi személy arra hivatkozik, hogy biztonságos harmadik ország területéről utazott be a szövetségi területre [...]

[...]”

31. Az AsylG-nek a 2016. július 31-i Integrationsgesetz (az integrációról szóló törvény) 6. §-a által 2016. augusztus 6-i hatállyal<sup>12</sup> módosított 29. §-a a következőképpen szól:

„(1) A menedéjog iránti kérelem elfogadhatatlan, ha:

[...]

2. a külföldi személy részére egy másik uniós tagállam már nemzetközi védelmet biztosított [...]

[...]”

<sup>10</sup> BGBI. 2008 I, 1798. o.

<sup>11</sup> BGBI. 2016 I, 2460. o.

<sup>12</sup> BGBI. 2016 I, 1939. o.

32. Az AsylG „A 29. § (1) bekezdésének 2. és 4. pontja alapján elfogadhatatlan vagy a nyilvánvalóan megalapozatlan, menedékjog iránti kérelmek esetében követendő eljárás” címet viselő 36. §-a a következőképpen rendelkezik:

„(1) Amennyiben a menedékjog iránti kérelem a 29. § (1) bekezdésének 2. és 4. pontja alapján elfogadhatatlan vagy az nyilvánvalóan megalapozatlan, a külföldi személy számára egy hetet kell biztosítani arra, hogy elhagyja az országot.

(2) A szövetségi hivatal az érintett személyeknek megküldi a menedékjogi iratanyag másolatát és a határozatot. A közigazgatási iratanyagot kézbesítési igazolás mellett haladéktalanul továbbítani kell a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező közigazgatási bíróság részére.

(3) A kiutasítást elrendelő határozattal szembeni, a közigazgatási bírósági perrendtartás 80. §-ának (5) bekezdése szerinti keresetet a határozat közlésétől számított egy héten belül kell előterjeszteni; a keresethez mellékelni kell a szövetségi hivaltól kapott értesítést. A külföldi személyt erről tájékoztatni kell. A közigazgatási bírósági perrendtartás 58. §-át megfelelően kell alkalmazni. A határozathozatal írásbeli eljárás keretében történik; a kereset ezzel egyidejű tárgyalása céljából nem engedélyezhető bírósági tárgyalás tartása. A határozatot a fenti (1) bekezdésben meghatározott határidő elteltét követő egy héten belül kell meghozni. A közigazgatási bíróság tanácsa a fenti ötödik mondat szerinti határidőt alkalmanként egy héttel meghosszabbíthatja. A határidő második és további meghosszabbítása kizárólag nyomós okból, különösen akkor engedélyezhető, ha a bíróság szokatlanul nagy munkateher miatt nem képes korábban határozatot hozni. A kiutasítás a bírósági határozathozatalt megelőzően nem engedélyezhető, ha a jogorvoslatot határidőben terjesztették elő. A határozatot meghozottnak kell tekinteni, ha a határozat rendelkező részét a bíró vagy a bírák aláírták, és azt a bírósági tanácsnál nyilvántartásba vették. A szövetségi hivatalnak a tartózkodásról szóló törvény 11. §-ának (2) bekezdésével összhangban a beutazási vagy tartózkodási tilalom határidejét meghatározó határozatai, valamint a tartózkodásról szóló törvény 11. §-ának (7) bekezdése szerinti végzés és határidők alóli átmeneti mentesülés iránti kérelmet is a közléstől számított egy héten belül kell benyújtani. Ez nem érinti a kiutasítást elrendelő határozat végrehajthatóságát.

(4) A kiutasítást elrendelő határozat felfüggesztése kizárólag akkor rendelhető el, ha súlyos kételyek merülnek fel a keresettel megtámadott közigazgatási határozat jogszerűségét illetően. Az érintett személyek által elő nem adott tényállás és bizonyítékok nem vehetők figyelembe, kivéve ha azok nyilvánvalók vagy ismertek a bíróság előtt. A bíróság figyelmen kívül hagyhatja a közigazgatási eljárásban a 25. § (3) bekezdése szerint figyelembe nem vett tényeket és bizonyítékokat, valamint a 25. § (2) bekezdése értelmében vett olyan tényeket és bizonyítékokat, amelyekre a külföldi személy a közigazgatási eljárásban nem hivatkozott, ha azok figyelembevételére esetén a határozathozatal elhúzódna.”

33. Az AsylG 77. §-ának (1) bekezdése a következőképpen szól:

„Az e törvényből eredő jogvitákban a bíróság a határozatát az utolsó szóbeli eljárás időpontjában fennálló ténybeli és jogi helyzetre alapozza; tárgyalás tartása nélküli határozathozatal esetén a határozatnak a határozathozatal időpontjában fennálló helyzeten kell alapulnia. [...]”



34. A legutóbb 2003. január 23-án kihirdetett,<sup>13</sup> 1976. május 25-i *Verwaltungsverfahrensgesetz* (közigazgatási eljárásról szóló törvény, a továbbiakban: *VwVfG*) 46. §-ának a 2008. december 11-i *Viertes Gesetz zur Änderung verwaltungsverfahrenrechtlicher Vorschriften* (negyedik közigazgatási jogi kiegészítő törvény)<sup>14</sup> 1. §-ával módosított szövege a következőképpen szól:

„Nem érvénytelen közigazgatási határozat megsemmisítése [...] kizárólag azon az alapon nem kérhető, hogy a határozatot az eljárás, az alaktság vagy az illetékesség megsértésével hozták meg, amennyiben a jogsértés nem befolyásolta az adott kérdésben történő határozathozatalt.”

35. A *Verwaltungsgerichtsordnung* (közigazgatási bírósági rendtartás, a továbbiakban: *VwGo*) 80. §-ának 1991. március 19-én utoljára kihirdetett,<sup>15</sup> legújabbban a 2010. december 22-i *Gesetz zur Umsetzung der Dienstleistungsrichtlinie in der Justiz zur Änderung weiterer Vorschriften* (a szolgáltatásokról szóló irányelv igazságszolgáltatásban történő végrehajtásáról és más rendelkezések módosításáról szóló törvény)<sup>16</sup> 9. §-ával módosított szövege a következőképpen szól:

„(1) A kifogás és a megsemmisítés iránti kereset halasztó hatállyal rendelkezik. Ez a szabály vonatkozik a konstitutív és a deklaratív hatályú közigazgatási határozatokra, valamint a mindkét hatállyal rendelkező közigazgatási határozatokra is (80a. §).

[...]

(5) Az alapügyet elbíráló bíróság kérelemre teljeskörűen vagy részlegesen felfüggesztheti a határozat végrehajtását a (2) bekezdés 1–3. pontjának hatálya alá tartozó esetekben, illetőleg a határozatot teljeskörűen vagy részlegesen megsemmisítheti a (2) bekezdés 4. pontjának hatálya alá tartozó esetekben. A kérelemnek már a megsemmisítés iránti kereset előterjesztése előtt is helyt lehet adni. Amennyiben a határozathozatal időpontjában a közigazgatási határozatot már végrehajtották, a bíróság helyreállítást rendelhet el. A halasztó hatály visszavonása biztosíték nyújtásától vagy más előírások betartásától tehető függővé. E visszavonás határidőhöz is köthető.

[...]”

36. A *VwGo* 86. §-a a következőképpen rendelkezik:

„(1) A bíróság a tényállást hivatalból vizsgálja ki; az érintett személyekkel ennek során egyeztetni kell. A bíróságot nem kötik a beadványok vagy az érintettek bizonyításfelvételre vonatkozó indítványai.

[...]”

#### **IV. Az alapügy tényállása és az előzetes döntéshozatal iránti kérelem**

37. M. Addis saját állítása szerint eritreai állampolgár.<sup>17</sup> 2009-ben azonban menedékjog iránti kérelmet nyújtott be az olasz hatóságokhoz, amelyben e célból eltérő személyazonosságot és születési dátumot adott meg, és etiópiai állampolgárként vették nyilvántartásba. Helyt adtak a kérelmének: személyazonosító igazolványt kapott, és 2015. februárig engedélyezték számára a tartózkodást. A kérelmező 2011 szeptemberéig Olaszországban tartózkodott, amikor is Németországba utazott, és ott menekült jogállást kért.

<sup>13</sup> BGBI. 2003 I., 102. o.

<sup>14</sup> BGBI. 2008 I., 2418. o.

<sup>15</sup> BGBI. 1991 I., 686. o.

<sup>16</sup> BGBI. 2010 I., 2248. o.

<sup>17</sup> Az általa rendelkezésre bocsátott információ szerint.

38. Jóllehet korábban megtiltották számára, hogy beutazzon bármely más európai ország területére, egy ujjlenyomat-vizsgálatot követően fény derült az eredeti olasz kérelmének adataira. A szövetségi hivatal ezen adatok tükrében 2013. február 18-án elutasította M. Addis menedéjog iránti kérelmét amiatt, hogy biztonságos harmadik országból utazott be a Németországi Szövetségi Köztársaság területére, és az Olaszországba történő kiutasítását rendelte el.

39. E határozat elfogadása előtt azonban – többek között a hatályos nemzeti menedéjogot megsértve – M. Addis-t nem hallgatta meg személyesen. A kérdést előterjesztő bíróság e tekintetben megállapította, hogy M. Addis-t „az üldöztetésének okáról, az olaszországi tartózkodásáról és az ott elismert menekült jogállásáról” sem hallgatták meg.

40. M. Addis e határozat ellen előterjesztett keresetét a Verwaltungsgericht Minden (mindeni közigazgatási bíróság, Németország) 2013. április 15-én elutasította. M. Addis ezen ítélet ellen fellebbezést terjesztett az Oberverwaltungsgericht Münster (münsteri közigazgatási felsőbíróság, Németország) elé. Az Oberverwaltungsgericht Münster (münsteri közigazgatási felsőbíróság) 2016. május 19-én a kiutasítást elrendelő határozatot megsemmisítette amiatt, hogy nem volt egyértelmű, Olaszország átveszi-e M. Addis-t. Az Oberverwaltungsgericht Münster (münsteri közigazgatási felsőbíróság) azonban úgy ítélte meg, hogy az M. Addis menekült jogállás iránti kérelmét elutasító határozattal szemben előterjesztett jogorvoslatot el kell utasítani.

41. M. Addis az Oberverwaltungsgericht Münster (münsteri közigazgatási felsőbíróság) ezen ítélete ellen felülvizsgálati kérelmet terjesztett a Bundesverwaltungsgericht (szövetségi közigazgatási bíróság) elé. E bíróság előtt M. Addis azzal érvelt, hogy a 2013. február 18-i határozat elfogadása előtt nem lehetett volna eltekinteni a személyes meghallgatásától.

42. A Németországi Szövetségi Köztársaság a Bundesverwaltungsgericht (szövetségi közigazgatási bíróság) előtt azzal érvelt, hogy M. Addis menekült jogállás iránti kérelme mindenesetre az AsylG 29. §-a (1) bekezdésének 2. pontja alapján elfogadhatatlan, mivel Olaszországban már kapott menekült jogállást. Úgy vélte, hogy a személyes meghallgatás elmaradása nem gátolhatja meg az eljáró hatóságot abban, hogy elbírálja a menedéjog iránti kérelmet.

43. A kérdést előterjesztő bíróság – vagyis a Bundesverwaltungsgericht (szövetségi közigazgatási bíróság) – úgy ítéli meg, hogy meg kell határozni, a menekült jogállás iránti kérelmet elfogadhatatlannak nyilvánító határozat érvényességét illetően milyen következményekkel jár a személyes meghallgatás végzése kötelezettségének megszegése. A kérdést előterjesztő bíróság e tekintetben úgy ítéli meg, hogy ezt a kérdést különösen abban az esetben kell tisztázni, ha a kérelmező a jogorvoslati eljárásban a vitatott határozatot cáfoló valamennyi jogi és ténybeli elemet felhozhatja, azonban ezek nem eredményezik a szóban forgó határozat megsemmisítését.

44. Tekintettel arra, hogy a szövetségi hivatal nem teljesítette a 2005/85 irányelv 12. cikkének (1) bekezdése, valamint a 2013/32 irányelv 14. cikkének (1) bekezdése és 34. cikke szerinti, személyes meghallgatás végzésére vonatkozó kötelezettségét, a kérdést előterjesztő bíróság lényegében azt kéri a Bíróságtól, hogy értelmezze a 2005/85 irányelv 12. cikkének (2) és (3) bekezdésében, valamint a 2013/32 irányelv 14. cikkének (2) bekezdésében szereplő kivételek hatályát, és jelölje meg, hogy kimerítő jellegűek-e ezek a kivételek, vagy hogy az uniós jog a tagállamok eljárási autonómiáját figyelembe véve lehetővé teszi-e, hogy a nemzeti jog kifejezetten további kivételeket írjon elő.

45. A kérdést előterjesztő bíróság e tekintetben megjegyzi, hogy a nemzeti jog értelmében a VwVfG 46. §-a a személyes meghallgatás végzése kötelezettségének elmulasztását kisebb szabálytalanságnak tekinti, ha nyilvánvaló, hogy e mulasztás egyáltalán nem hatott ki az elfogadott határozat érdemére. Ezenfelül megállapítja, hogy az AsylG 29. §-a (1) bekezdésének 2. pontja alapján elfogadott, elfogadhatatlanságot megállapító határozat olyan határozat, amellyel kapcsolatban nincs mérlegelési mozgástér. Ilyen esetben a személyes meghallgatás végzésének elmulasztása nem jár következménnyel, mivel a szövetségi hivatalnak, majd a közigazgatási bíróságoknak is meg kell vizsgálniuk a szóban

forgó jogszabályi rendelkezés alkalmazásával kapcsolatos valamennyi feltételt. A kérdést előterjesztő bíróság azonban utalt a Bundesverfassungsgericht (szövetségi közigazgatási bíróság, Németország) tanácsának azon ítélkezési gyakorlatára<sup>18</sup>, amelynek értelmében a VwVfG 46. §-ának hatályát korlátozhatja az, hogy a 2013/32 irányelv 14. cikkének (2) bekezdése és 34. cikkének (1) bekezdése kivételeket állapít meg a személyes meghallgatáshoz való jog alól, így az a kérdést kimerítő jelleggel szabályozó, különös eljárási szabálynak minősül.

46. A kérdést előterjesztő bíróság M. Addis konkrét esetében megjegyezte, hogy a szövetségi hivatal, majd a közigazgatási bíróságok is kötelesek megvizsgálni, hogy az Olaszországban menekült jogállásban részesülő személy életfeltételei megfelelnek-e – többek között – a Charta 4. cikkének.

47. A kérdést előterjesztő bíróság ugyanis részletezte, hogy az alsóbb szintű bíróságok hogyan utasították el a M. Addisnak a szövetségi hivatal 2013. február 18-i határozatának megsemmisítése iránti kérelmét azt követően, hogy hivatalból megvizsgálták az ügyet, valamint M. Addis és a szövetségi hivatal<sup>19</sup> M. Addis-ra Olaszországban váró életfeltételekre vonatkozó beadványát.

48. Ilyen körülmények között a Bundesverwaltungsgericht (szövetségi közigazgatási bíróság) az eljárást felfüggesztette, és előzetes döntéshozatal céljából három kérdést terjesztett a Bíróság elé.

49. A harmadik kérdés, vagyis az egyetlen olyan kérdés, amelyet a Bundesverwaltungsgericht (szövetségi közigazgatási bíróság) nem vont vissza a 2019. március 19-i Ibrahim és társai ítéletre<sup>20</sup> tekintettel, a következőképpen szól:

„Ellentétes-e a [2013/32] irányelv 14. cikke (1) bekezdésének első mondatával, illetve az azt megelőző [2005/85] irányelv 12. cikke (1) bekezdésének első mondatával az olyan nemzeti rendelkezés alkalmazása, amely szerint a [2013/32] irányelv 33. cikke (2) bekezdésének a) pontjában, illetve az azt megelőző [2005/85] irányelv 25. cikke (2) bekezdésének a) pontjában biztosított szélesebb felhatalmazás átültetésével az eljáró hatóság által elfogadhatatlannak minősített menedékjog iránti kérelem elutasítása során a kérelmező személyes meghallgatásának elmaradása nem vezet e határozat meghallgatás hiányában való megsemmisítéséhez, ha a kérelmezőnek a jogorvoslati eljárásban lehetősége van előadni az elfogadhatatlanságról szóló határozatnak ellentmondó valamennyi körülményt, és ezen érvelésének figyelembevételével sem hozható eltérő határozat?”

50. Most e kérdés vizsgálatára térek rá.

## V. Az időbeli hatálynál fogva történő alkalmazásról

51. Emlékeztetni kell arra, hogy M. Addis 2011 szeptemberében menekült jogállást kért Németországban, és hogy kérelmét a szövetségi hivatal határozatával 2013 februárjában elutasította. A kérdést előterjesztő bíróság előtt jelenleg e határozat jogszerűségét vitatják.

52. A Bundesverwaltungsgericht (szövetségi közigazgatási bíróság) az előzetes döntéshozatal iránti kérelmében *mind* a 2005/85 irányelvre, *mind* pedig a 2013/32 irányelvre hivatkozott.

18 Lásd: a Bundesverfassungsgericht (szövetségi közigazgatási bíróság) 2017. január 17-i ítélete, 2 BvR 2013/16, DE:BVVerfG:2017:rk20170117.2bvr201316, 20. pont.

19 A kérdést előterjesztő bíróság hangsúlyozta, hogy a bizonyítás terhe a szövetségi hivatalra hárul a 2015. október 15-i Bizottság kontra Németország ítélet (C-137/14, EU:C:2015:683, 60–62. pont) alapján.

20 C-297/17, C-318/17, C-319/17 és C-438/17, EU:C:2019:219.

53. A Bundesverwaltungsgericht (szövetségi közigazgatási bíróság) a nemzeti jog releváns rendelkezéseinek azok időbeli hatályánál fogva a jelen ügyben történő alkalmazását illetően megállapította, hogy az állandó ítélkezési gyakorlata szerint bizonyos körülmények esetén figyelembe kell vennie azokat a jogi fejleményeket, amelyek a másodfokú ítélet elfogadását követően következtek be. A Bundesverwaltungsgericht (szövetségi közigazgatási bíróság) a jelen menedékjogi eljárás keretében megerősítette, hogy az AsylG 77. §-a (1) bekezdésének első mondatával összhangban a 2016 májusában tartott utolsó tárgyalás időpontjában fennálló ténybeli és jogi helyzetet kell alapul vennie.

54. A Bundesverwaltungsgericht (szövetségi közigazgatási bíróság) e tekintetben megállapította, hogy az AsylG-nek az Integrationsgesetz (az integrációról szóló törvény) 6. §-ával 2016. augusztus 6-i hatállyal módosított, „Elfogadhatatlan kérelmek” címet viselő 29. §-a alkalmazandó az előtte folyamatban lévő eljárásban.<sup>21</sup> Ezenfelül úgy tűnik, hogy az alapügy tényállására az AsylG rendelkezéseinek 2008. szeptember 2-án közzétett és 2016. november 4-én módosított változata az irányadó.<sup>22</sup>

55. A 2013/32 irányelv 51. cikkének (1) bekezdése értelmében a tagállamok hatályba léptetik azokat a törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezéseket, amelyek szükségesek ahhoz, hogy ezen irányelv 1–30. cikkének, a 31. cikk (1), (2) és (6)–(9) bekezdésének, a 32–46. cikkének, a 49. és 50. cikkének és az I. mellékletének 2015. július 20-ig megfeleljenek. A 2013/32 irányelv 52. cikke első bekezdésének első mondata értelmében azonban a tagállamok az 51. cikk (1) bekezdésében említett törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezéseket alkalmazzák a „2015. július 20-tól kezdve vagy annál korábban” benyújtott nemzetközi védelem iránti kérelmekre. Az állandó ítélkezési gyakorlat szerint a „vagy annál korábban” kifejezésnek az említett 52. cikk első bekezdésének az első mondatába illesztésével az uniós jogalkotó lehetővé kívánta tenni a tagállamok számára, hogy az ezen irányelvet végrehajtó rendelkezéseiket azonnali hatállyal alkalmazzák a 2015. július 20. előtt benyújtott nemzetközi védelem iránti kérelmekre.<sup>23</sup>

56. Mivel M. Addis Németországban 2011 szeptemberében kért menekült jogállást, a nemzetközi védelem iránti kérelmét a 2013/32 irányelv 2013. július 19-i hatálybalépését megelőzően, tehát jóval a szóban forgó irányelv nemzeti jogba történő átültetésének határideje, azaz 2015. július 20. előtt nyújtotta be.

57. Úgy tűnik azonban – amit a kérdést előterjesztő bíróságnak kell ellenőriznie –, hogy az AsylG 77. §-a (1) bekezdésének első mondatával összhangban a jelen eljárás tárgyát képező ügyre a 2013/32 irányelv rendelkezéseit átültető vagy annak átültetésére alkalmas nemzeti jogi rendelkezéseket<sup>24</sup> kell alkalmazni.<sup>25</sup>

58. E tekintetben emlékeztetni kell arra, hogy a Bíróság a 2019. március 19-i Ibrahim és társai ítélet<sup>26</sup> 74. pontjában – többek között – megállapította, hogy a 2013/32 irányelv 52. cikkének az irányelvet átültető jogszabályok alkalmazására vonatkozó átmeneti rendelkezéseket tartalmazó első bekezdését úgy kell értelmezni, hogy az lehetővé teszi valamely tagállam számára, hogy előírja az ezen irányelvet átültető nemzeti rendelkezésnek az olyan menedékjog iránti kérelmekre való azonnali alkalmazását, amelyeket jogerősen még nem bíráltak el, és amelyeket 2015. július 20. előtt és e nemzeti rendelkezés

21 Lásd analógia útján: 2019. március 19-i Ibrahim és társai ítélet (C-297/17, C-318/17, C-319/17 és C-438/17, EU:C:2019:219, 67. pont).

22 Lásd a jelen indítvány 29. pontját.

23 2019. július 29-i Torubarov ítélet (C-556/17, EU:C:2019:626, 39. és 40. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

24 Lásd: 2018. július 25-i Alheto ítélet (C-585/16, EU:C:2018:584, 77–81. pont).

25 Megjegyzem, hogy az iratanyag nem tartalmaz bizonyítékot arra vonatkozóan, hogy a Németországi Szövetségi Köztársaság elmulasztotta volna átültetni a 2013/32 irányelvet, különösen pedig a személyes meghallgatás követelményére vonatkozó rendelkezéseket. Ezenfelül a kérdést előterjesztő bíróság úgy ítéli meg, hogy a 2016-ban módosított, vagyis 2015. július 20. utáni jogi szabályozást kell alkalmazni az alapeljárásban.

26 C-297/17, C-318/17, C-319/17 és C-438/17, EU:C:2019:219. Lásd még: 2018. július 25-i Alheto ítélet (C-585/16, EU:C:2018:584, 73. pont); 2019. július 29-i Torubarov ítélet (C-556/17, EU:C:2019:626, 40. pont).

hatálybalépése előtt nyújtottak be.<sup>27</sup> Habár a Bíróságtól nem kérték annak tisztázását, hogy ebben a kontextusban pontosan mit jelent a „jogerős határozatra” történő utalás, ezt a fordulatot az illetékes közigazgatási hatóságok (a jelen ügyben a szövetségi hivatal) által a nemzetközi védelem iránti kérelem tárgyában hozott – a védelmet megadó vagy elutasító határozat megtámadását magában foglaló későbbi bírósági eljárástól elkülönülő – jogerős határozatra történő utalásként értelmezem.

59. A jelen ügyet illetően megjegyezhető, hogy M. Addis menedékjog iránti kérelme tárgyában a szövetségi hivatal már 2013 februárjában meghozta a jogerős határozatot. Ez több hónappal a 2013/32 irányelv 2013 júniusában a Hivatalos Lapban történő közzétételét és annak a közzétételt követő hónapban történő hatálybalépését megelőzően történt.<sup>28</sup> Ilyen körülmények között úgy vélem, hogy a 2013/32 irányelv az irányelv 52. cikke által lehetővé tett módon (és ahogyan azt a Bíróság a 2019. március 19-i Ibrahim és társai ítéletben értelmezte)<sup>29</sup> előzetesen nem alkalmazható a jelen ügyben. Habár ezen ítélet lehetővé tette ezen irányelvnek az olyan határozatokra történő előzetes alkalmazását, amelyek az átültetési határidő utolsó napja, azaz 2015. július 20.<sup>30</sup> előtt is folyamatban voltak már, annak ellenére, hogy ezt a releváns nemzeti jog szankcionálta, ez az elv *nem* alkalmazható arra az esetre, ha a jogerős közigazgatási határozatot a szóban forgó irányelv közzététele előtt fogadták el. Álláspontom szerint tehát az eljárási irányelv korábbi változatát, jelesül a 2005/85 irányelvet kell időbeli hatályánál fogva alkalmazni a jelen ügyre.

60. Megjegyzem azonban, hogy a tárgyaláson az összes fél, köztük M. Addis is eltérő álláspontra helyezkedett a szóban forgó irányelvek időbeli hatályuknál fogva történő alkalmazását illetően, és azzal érvelt, hogy valójában a későbbi irányelv, jelesül a 2013/32 irányelv az irányadó a jelen ügyre. Habár továbbra is azon az állásponton vagyok, hogy a 2013/32 irányelv *nem* alkalmazandó, mivel a felek egységesen állnak hozzá a kérdést előterjesztő bíróság által alkalmazott megközelítéshez, a jelen indítvány fennmaradó részében azon az alapon járok el, hogy a jelen ügyre valójában a 2013/32 irányelv az irányadó. Ennélfogva feltételezem, hogy az alapeljárás keretében a 2013/32 irányelv 1–30. cikkének, 31. cikke (1), (2) és (6)–(9) bekezdésének, 32–46. cikkének, 49. és 50. cikkének, valamint I. mellékletének rendelkezései alkalmazandók.

27 A Bíróság a 2019. március 19-i Ibrahim és társai ítélet (C-297/17, C-318/17, C-319/17 és C-438/17, EU:C:2019:219) 70–74. pontjában azonban – többek között – megállapította, hogy a 2013/32 irányelv 52. cikkének első bekezdésével ellentétben az ilyen azonnali alkalmazás egy olyan helyzetben, amikor mind a menedékjog iránti kérelmet, mind pedig az egy harmadik ország állampolgára által a tagállamok egyikében benyújtott menedékjog iránti kérelem megvizsgálásáért felelős tagállam meghatározására vonatkozó feltételek és eljárási szabályok megállapításáról szóló, 2003. február 18-i 343/2003/EK tanácsi rendelet (HL 2003. L 50., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás: 19. fejezet, 6. kötet, 109. o.) szerinti visszavétel iránti megkeresést a 2013/32 irányelv hatálybalépése előtt terjesztették elő. A Bíróság rendelkezésére álló iratanyag nem utal arra, hogy M. Addis vonatkozásában ilyen visszavétel iránti megkeresést terjesztettek volna elő. A kérdést előterjesztő bíróság ugyanis az előzetes döntéshozatal iránti kérelem 3. pontjában megállapította, hogy e megkeresés a dublini szabályokkal összhangban nem terjeszthető el. A Bundesverwaltungsgericht (szövetségi közigazgatási bíróság) e tekintetben rámutatott arra, hogy előfordulhat, hogy M. Addis-t visszafogadási megállapodás alapján Olaszországba küldik. A Bundesverwaltungsgericht (szövetségi közigazgatási bíróság) az előzetes döntéshozatal iránti kérelem 5. pontjában azonban megállapította, hogy az M. Addis Olaszországba történő kiutasítását elrendelő határozat jogellenes, mivel nem lehet tudni, hogy Olaszország hajlandó-e továbbra is visszavenni M. Addis-t a részére kiadott úti okmány 2015. február 5-i lejártát követően.

28 Lásd a 2013/32 irányelv 54. cikkét.

29 C-297/17, C-318/17, C-319/17 és C-438/17, EU:C:2019:219. Lásd még: 2018. július 25-i Alheto ítélet C-585/16, EU:C:2018:584, 73. és ezt követő pontok); 2019. július 29-i Torubarov ítélet (C-556/17, EU:C:2019:626, 40. és ezt követő pontok).

30 Lásd a 2013/32 irányelv 51. cikkének (1) bekezdését.

## VI. Elemzés

### A. Előzetes megjegyzések

61. A személyes meghallgatáshoz való jog nemcsak abban az esetben áll fenn, ha az eljáró hatóság nemzetközi védelem iránti kérelmet kíván érdemben elbírálni, hanem akkor is, ha – M. Addis esetéhez hasonlóan – a 2013/32 irányelv 33. cikke alapján e kérelem elfogadhatósága tárgyában kíván határozatot hozni. E tekintetben a 2013/32 irányelv 14. és 34. cikke<sup>31</sup> is kifejezetten előírja, hogy az *eljáró hatóság*<sup>32</sup> személyesen hallgassa meg a nemzetközi védelmet kérelmezőt, *mielőtt* a kérelem elfogadhatósága tárgyában vagy érdemét illetően határozatot hoz.

62. Az „eljáró hatóság” 2013/32 irányelv 2. cikkének (f) pontjában szereplő meghatározásából egyértelmű, hogy az ilyen meghallgatást a tagállamok által az irányelv 4. cikkének (1) bekezdésével összhangban kijelölt kvázi bírói testület vagy közigazgatási szerv végezheti.<sup>33</sup> Maga a 2013/32 irányelv nem tartalmaz a személyes meghallgatás bíróság általi végzésére vonatkozó rendelkezést. Megjegyezhető, hogy a Bíróság a 2018. július 25-i Alheto ítélet<sup>34</sup> 103. pontjában egyértelműen különbséget tett a 2013/32 irányelv 2. cikkének f) pontjában meghatározott „eljáró hatóság” és az irányelv 46. cikkben említett „bíróság” között. Az eljáró hatóság előtti eljárást tehát ezen irányelv III., „Az elsőfokú eljárások” címet viselő fejezetének rendelkezései szabályozzák, míg a bíróság előtti eljárásra az említett irányelv V., „Fellebbezési eljárások” címet viselő és e 46. cikket tartalmazó fejezete vonatkozik.

63. Nem képezi vita tárgyát, hogy sérült M. Addis-nak az eljáró hatóság által a 2013/32 irányelvvel összhangban végzett személyes meghallgatáshoz való joga.<sup>35</sup>

64. Az előzetes döntéshozatal iránti kérelemből ugyanakkor kitűnik, hogy jöllehet a szövetségi hivatal M. Addist személyesen nem hallgatta meg – többek között – azzal kapcsolatban, hogy milyen körülmények közé kerülne, ha visszaküldenék Olaszországba, a kérdést előterjesztő bíróság mindazonáltal úgy ítéli meg, hogy ezt a hiányosságot a 2013/32 irányelv V. fejezetével összhangban lefolytatott nemzeti bírósági eljárásban teljesszűrésen orvosolták, illetve ellensúlyozták.

65. A kérdést előterjesztő bíróság álláspontja szerint tehát az elfogadhatóság tárgyában hozott döntés megsemmisítésére irányuló ezen eljárásban M. Addis a keresetében részletesen beszámolt azokról a nehézségekről, amelyekkel szembe kellene néznie Olaszországban. A Verwaltungsgericht Minden (mindeni közigazgatási bíróság) úgy ítélte meg, hogy az M. Addis-szal szemben elfogadott, kiutasítást elrendelő határozatot nem lehet végrehajtani. A VwGO 86. §-ának (1) bekezdésében javára biztosított hatáskörével összhangban hivatalból úgy határozott, hogy megvizsgálja az Olaszországban az elismert menekülteket a tartózkodással, mozgással, munkavállalással és egészségügyi ellátással kapcsolatban

31 Mivel az alapeljárás tárgyát képező ügy menekült jogállás iránti kérelem elfogadhatóságára vonatkozik, a 2013/32 irányelv 14. cikke helyett inkább annak 34. cikke alkalmazandó. A teljesség kedvéért azonban mindkét rendelkezésre utalok, hacsak egyes jelentős különbségeket ki nem kell emelni.

32 A 2013/32 irányelv 14. cikke (1) bekezdésének második albekezdése és 34. cikkének (2) bekezdése ezen elv alóli kivételt tartalmaz. A 2013/32 irányelv 14. cikke (1) bekezdésének második albekezdése akként rendelkezik, hogy „amennyiben nagy számú harmadik országbeli állampolgár, illetve hontalan személy egyidejűleg kérelmez nemzetközi védelmet, ami a gyakorlatban lehetetlenné teszi, hogy az eljáró hatóság időben lefolytassa minden egyes kérelem érdemi tartalmáról a meghallgatásokat, a tagállamok előírhatják, hogy e meghallgatások lefolytatásában ideiglenesen más hatóság személyzete is részt vehet. Ilyen esetekben az említett másik hatóság személyzetét előzőleg megfelelő képzésben részesítik, amely kiterjed a 439/2010/EU rendelet 6. cikke (4) bekezdésének a)–e) pontjaiban felsorolt kérdésekre. Az ezen irányelv alapján kérelmezők személyes meghallgatását végző személyeknek általánosságban ismerniük kell azokat a problémákat, amelyek hátrányosan befolyásolhatják a kérelmezőnek a meghallgatásban történő részvételre való képességét, például fel kell tudniuk ismerni a kérelmező esetleges korábbi kínzására utaló jeleket”. A 2013/32 irányelv 34. cikkének (2) bekezdése akként rendelkezik, hogy „a tagállamok előírhatják, hogy az eljáró hatóságtól eltérő hatóság személyzete folytassa le a nemzetközi védelem iránti kérelem elfogadhatóságával kapcsolatos személyes meghallgatást. Ilyen esetekben a tagállamok biztosítják, hogy e személyzet előre megkapja a szükséges alapképzést, különösen a nemzetközi emberi jogi normák, az uniós menekültügyi vívmányok és a meghallgatási technikák tekintetében”. Kiemelés tőlem.

33 E szabály alóli kivételért lásd a 2013/32 irányelv 4. cikkének (2) bekezdését.

34 C-585/16, EU:C:2018:584.

35 Lásd a 2013/32 irányelv 34. cikkének (1) bekezdését.

megillető jogokra vonatkozóan rendelkezésre álló információkat. A kérdést előterjesztő bíróság megállapította, hogy a közigazgatási bíróság M. Addis keresetét a tényállás és a bizonyítékok saját maga által végzett értékelése alapján utasította el. A közigazgatási bíróság M. Addis beadványainak és általános körülményeinek vizsgálatát követően megállapította, hogy M. Addis fiatal nőtlen személyként fokozatosan megvetheti a lábát Olaszországban és – legalábbis kezdetben – jótékonysági szervezetek segítségére is számíthat. Rámutatott arra, hogy sok menekült – különösen a fiatal férfiak – gyakran találnak idénymunkát a mezőgazdasági ágazatban.

66. A kérdést előterjesztő bíróság álláspontja szerint a közigazgatási bíróság hivatalból azt is megvizsgálta, hogy M. Addis az olasz határra történő kiutasítása esetén az emberi jogok európai egyezményének (a továbbiakban: EJEE) 3. cikkével ellentétes bánásmódban részesülhet-e. A kérdést előterjesztő bíróság a német külügyminisztérium és a svájci menekültügyi tanács, valamint az Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione-hoz (bevándorlási jogi tanulmányi egyesület, Olaszország) hasonló nem kormányzati szervezetektől kapott releváns származásiország-információ vizsgálatát követően arra a következtetésre jutott, hogy bár az olaszokhoz képest a menekültek korlátozottabban férhetnek hozzá az állami és magánszemélyek által nyújtott segítséghez, lehetőségeik nincsenek olyan mértékben korlátozva, amely egyébként az EJEE 3. cikkének például M. Addis teljes nyomorba döntése révén történő megsértésével érne fel.

67. A Bíróságnak a jelen előzetes döntéshozatal iránti kérelem keretében meg kell vizsgálnia, hogy kimerítő jellegű-e a 2013/32 irányelv 14. és 34. cikke szerinti, személyes meghallgatáshoz való jog alóli kivételek, és amennyiben igen, ténylegesen milyen következményekkel jár M. Addis eljárási jogainak az eljáró hatóság általi megsértése. Közelebbről, a Bíróságnak azt a kérdést kell megválaszolnia, hogy a meghallgatás végzésének elmulasztása az M. Addis menekült jogállás iránti kérelmét mint elfogadhatatlant elutasító határozat megsemmisítését eredményezheti-e, vagy az eljáró hatóság mulasztása orvosolható-e a 2013/32 irányelv V. fejezete szerinti bírósági eljárás során, és ha igen, milyen feltételekkel.

***B. Kimerítő jellegű-e a 2013/32 irányelv 14. és 34. cikke szerinti, személyes meghallgatáshoz való jog alóli kivételek?***

68. A 2013/32 irányelv 14. cikkének (2) bekezdése felvázolja azokat a körülményeket, amelyek között valamely tagállam eljáró hatósága mellőzheti a személyes meghallgatást. Ezenfelül a 2013/32 irányelv 14. cikkének (3) bekezdése akként rendelkezik, hogy „e cikk *alapján* a személyes meghallgatás mellőzése nem akadályozhatja az eljáró hatóságot a nemzetközi védelem iránti kérelemre vonatkozó határozat meghozatalában”.<sup>36</sup> A 2013/32 irányelv 14. cikkének (3) bekezdéséből és az „*e cikk alapján a személyes meghallgatás mellőzése*” fordulatból az következik, hogy az eljáró hatóság a nemzetközi védelem iránti kérelem érdemében nem hozhat határozatot személyes meghallgatás nélkül, hacsak a 14. cikkben előírt két konkrét kivétel egyike nem alkalmazandó. Nincs arra utalás, hogy a jelen ügy e két kivétel bármelyikének hatálya alá tartozna.

69. E rendelkezés szövegéből egyértelmű, hogy a 2013/32 irányelv 14. cikkének (2) bekezdésében szereplő kivételek kimerítő jellegűek. Következésképpen a tagállamok a saját nemzeti jogukban nem fogadhatnak el további kivételeket.

<sup>36</sup> Kiemelés tőlem.

70. A 2013/32 irányelv 34. cikkének (1) bekezdése a nemzetközi védelem iránti kérelem elfogadhatósága tárgyában hozott határozatot illetően ugyanis akként rendelkezik, hogy a tagállamok eljáró hatóságai<sup>37</sup> személyes meghallgatást végeznek a nemzetközi védelem iránti kérelem elfogadhatóságának elbírálása céljából az e kérdésben történő határozathozatalt megelőzően. Ezenfelül e rendelkezés úgy szól, hogy a tagállamok ez alól *csak* az irányelv 42. cikkével összhangban, az ismételt kérelmek esetében tehetnek kivételt. Magának a 2013/32 irányelv 34. cikke (1) bekezdésének szövegéből tehát egyértelmű, hogy az ismételt kérelmekkel kapcsolatos kivétel kimerítő jellegű.

71. Álláspontom szerint a tagállamok a személyes meghallgatáshoz való jogot illetően nem vezethetnek be az uniós jogalkotó által a 2013/32 irányelv 14. és 34. cikkében kifejezetten előírtaktól eltérő további kivételeket.

72. A 2013/32 irányelv 14. cikke (3) bekezdésének kifejezett szövegéből tehát egyértelmű, hogy az eljáró hatóság a nemzetközi védelem iránti kérelem érdemében nem hozhat határozatot személyes meghallgatás végzése nélkül, hacsak a szóban forgó irányelv 14. cikkének (2) bekezdésében felsorolt kivételek egyike nem alkalmazandó. Álláspontom szerint ugyanez vonatkozik a 2013/32 irányelv 33. cikke szerinti, az ezen irányelv 34. cikke értelmében vett személyes meghallgatás mellőzésével, a nemzetközi védelem iránti kérelem elfogadhatósága tárgyában hozott határozatra.

73. Ahogyan azt már megjegyeztem, a Bíróság rendelkezésére álló iratanyagból kitűnik, hogy a személyes meghallgatás alóli, a 2013/32 irányelvben rögzített kivételek egyike sem alkalmazandó M. Addis ügyében. Hozzátehető azonban, hogy a felek egyike sem hivatkozott ennek az ellenkezőjére.

***C. A személyes meghallgatás végzése kötelezettsége megszegésének jogkövetkezményeiről: orvosolható-e ez a kötelezettségszegés a bírósági eljárás során?***

74. A felek jelen jogvitájának középpontjában ez a kérdés áll. Hangsúlyozandó, hogy – ahogyan arra a 2013/32 irányelv (11) és (12) preambulumbekzdése, valamint 1. cikke utal – a nemzetközi védelem megadásának kerete az egységes eljárás fogalmán és a közös minimumszabályokon alapul.<sup>38</sup> Habár maga a 2013/32 irányelv hallgat arról, milyen következményekkel jár az, ha valamely eljáró hatóság a jog által előírt módon személyesen nem hallgatja meg a nemzetközi védelmet kérelmezőt, úgy tűnik, az irányelv által előírt jogi szabályozás jellegéből adódik, hogy a személyes meghallgatás kifejezett követelménye a menekültügyi eljárás egészének szerves és létfontosságú részét képezi.<sup>39</sup>

75. Ilyen körülmények között a Bíróságnak lényegében arra kell választ adnia, hogy amennyiben az eljáró bíróság nem végez személyes meghallgatást, a 2013/32 irányelv 46. cikkének (3) bekezdése szerint mind a tényállásnak, mind pedig a jogkérdéseknek teljes körű és *ex nunc* vizsgálatát ezt követően elvégző bíróság főszabály szerint orvosolhatja-e a jogsértést azzal, hogy maga végzi el a személyes meghallgatást, majd ezt követően helybenhagyja az eljáró hatóság határozatát. Ettől eltérően köteles-e az eljáró hatóság határozatát mindenesetre megsemmisíteni és az ügyet az eljáró hatóság elé visszautalni, hogy az elvégezze a személyes meghallgatást és – adott esetben új – határozatot fogadjon el?

<sup>37</sup> A 2013/32 irányelv 34. cikke (2) bekezdésének függvényében.

<sup>38</sup> 2018. július 25-i A ítélet (C-404/17, EU:C:2018:588, 30. pont).

<sup>39</sup> E tekintetben lásd még: 2018. július 25-i Alheto ítélet (C-585/16, EU:C:2018:584, 145–149. pont), amelyre a jelen indítvány 87. pontjában hivatkozom.



76. A kérdést előterjesztő bíróság kérdése újszerű és azt – egyes hasonlóságok ellenére – a Bíróság korábban nem válaszolta meg a 2017. július 26-i Sacko ítélettel,<sup>40</sup> a 2018. július 25-i Alheto ítélettel<sup>41</sup>) vagy a 2019. július 29-i Torubarov ítélettel,<sup>42</sup> amely kétségtelenül ehhez kapcsolódó kérdéseket érint. Ezek az ügyek mindazonáltal tanulságosak a 2013/32 irányelv III. fejezetében szereplő „Elsőfokú eljárások” és az irányelv V. fejezetében szereplő „Fellebbezési eljárások” közötti kapcsolatot illetően. Ennélfogva a jelen ügygel összefüggésben röviden megvizsgálom az említett ítélkezési gyakorlatot.

*1. A Bíróság korábbi ítélkezési gyakorlatáról: a 2013/32 irányelv*

*a) A 2017. július 26-i Sacko ítélet (C-348/16, EU:C:2017:591)*

77. A Bíróság a 2017. július 26-i Sacko ítélet<sup>43</sup> 33–35. pontjában megismételte a 2013/32 irányelv III. fejezetének hatálya alá tartozó elsőfokú eljárásokkal kapcsolatos állandó ítélkezési gyakorlatát. Emlékeztetett arra, hogy az azon határozatok címzettjei védelemhez való jogának tiszteletben tartására irányuló kötelezettség, melyek érzékelhetően érintik a címzettjeik érdekeit, főszabály szerint a tagállamok hatóságaira hárul akkor, amikor az uniós jog hatálya alá tartozó intézkedéseket hoznak. Közelebbről, a Bíróság megállapította, hogy a bármely eljárásban érvényesülő meghallgatáshoz való jog, amely szerves részét képezi a védelemhez való jog tiszteletben tartásának, amely az uniós jog általános elvének minősül, mindenki számára biztosítja azt a lehetőséget, hogy hatékony módon ismertesse álláspontját a közigazgatási eljárásban, és minden olyan határozat meghozatala előtt, amely az érdekeit hátrányosan érintheti. E tekintetben annak a szabálynak, miszerint a sérelmet okozó határozat címzettjének olyan helyzetben kell lennie, hogy a határozat meghozatala előtt képes legyen észrevételeit megtenni, különösen az a célja, hogy e személy kijavíthasson valamilyen hibát, vagy személyes helyzetére vonatkozó olyan tényekre hivatkozhasson, amelyek a határozat meghozatala mellett vagy ellen, illetve bizonyos tartalma mellett szólnak.

78. A Bíróság a 2017. július 26-i Sacko ítélet<sup>44</sup> 49. pontjában megállapította, hogy a 2013/32 irányelvet és különösen annak 12., 14., 31. és 46. cikkét a Charta 47. cikkére tekintettel akként kell értelmezni, hogy azzal nem ellentétes, hogy az a nemzeti bíróság, amelyhez egy nemzetközi védelem iránti, nyilvánvalóan megalapozatlan kérelmet elutasító határozattal szemben jogorvoslati kérelmet nyújtottak be, e jogorvoslati kérelmet *a kérelmező meghallgatása nélkül* elutasítja, ha e ténybeli körülmények nem hagynak semmilyen kételyt e határozat megalapozottsága felől. E következtetését azonban a következő feltételekhez kötötte: egyrészt, az elsőfokú eljárás során a kérelmező számára, ezen irányelv 14. cikkével összhangban, lehetőséget kellett biztosítani a nemzetközi védelem iránti kérelmére vonatkozó személyes meghallgatáshoz, és amennyiben ilyen meghallgatásra sor került, annak jegyzőkönyvét vagy átiratát, az irányelv 17. cikke (2) bekezdésével összhangban, csatolták az ügyiratokhoz, másrészt, hogy a jogorvoslati kérelem tárgyában eljáró bíróság elrendelhet ilyen meghallgatást, ha azt a tények és jogi szempontok ugyanezen irányelv 46. cikkének (3) bekezdésében előírt, teljes körű és *ex nunc* vizsgálatához szükségesnek véli.

79. Az eljáró hatóság tehát a Sacko ítéletet eredményező ügyben valójában végzett személyes meghallgatást<sup>45</sup>, és az képezte a kérdés tárgyát, hogy a nyilvánvalóan megalapozatlan, nemzetközi védelem iránti kérelmet elutasító határozattal szembeni jogorvoslati kérelmet elbíráló bíróság alapul veheti-e a szóban forgó meghallgatás átiratát, és ha igen, akkor milyen mértékben.

<sup>40</sup> C-348/16, EU:C:2017:591.

<sup>41</sup> C-585/16, EU:C:2018:584.

<sup>42</sup> C-556/17, EU:C:2019:626.

<sup>43</sup> C-348/16, EU:C:2017:591.

<sup>44</sup> C-348/16, EU:C:2017:591.

<sup>45</sup> 2017. július 26-i Sacko ítélet (C-348/16, EU:C:2017:591). Az ítélet 18. pontjából egyértelmű, hogy „2016. március 10-én a Prefettura di Milano (milánói előljáráóság, Olaszország) mellett működő területi bizottság intézkedett M. Sacko meghallgatásáról helyzetével és e kérelem indokaival kapcsolatban.”

80. Álláspontom szerint a 2017. július 26-i Sacko ítélet egyértelműen kiemeli a 2013/32 irányelv kontextusában az eljáró hatóság által végzett személyes meghallgatás jelentőségét. A Bíróság azt is hangsúlyozta, hogy ez a követelmény „kizárólag a nemzetközi védelem iránti kérelem elbírálásáért felelős és e kérelmek tárgyában első fokon határozathozatalra illetékes hatóságot terheli, következésképpen nem alkalmazandó jogorvoslati eljárásokban.”<sup>46</sup>

81. Ebben a kontextusban a 2017. július 26-i Sacko ítélet<sup>47</sup> tényállása is releváns. Ebben az ügyben a kérelmezőt első fokon a nemzetközi védelem elismerésével kapcsolatos ügyekben illetékes területi bizottság hallgatta meg. A bizottság megállapította, hogy M. Addis gazdasági bevándorló, és hogy ezen az alapon nem illeti meg menedékjog. Ezt követően ezt a megállapítást megtámadták az olasz bíróság előtt, amely azt a kérdést terjesztette a Bíróság elé, hogy az olasz bíróság köteles-e a kérelmezőt „mind a tények, mind a jogi szempontok teljes körű és *ex nunc* megvizsgálása” részeként személyesen meghallgatni, amely meghallgatást a nemzeti bíróságnak a 46. cikk (2) bekezdése szerint kell végeznie.<sup>48</sup>

82. Ahogyan azt az imént megjegyeztem, a Bíróság erre a kérdésre (bizonyos feltételek mellett) nemleges választ adott, míg Sanchez Bordona főtanácsnok a következőképpen foglalt állást:

„Mivel a 2013/32 irányelv előírja a nemzetközi védelem iránti kérelem elbírálásának közigazgatási szakaszában a meghallgatást, úgy vélem, hogy a bírósági szakaszban csak akkor merül fel annak megismétlése, ha az (első) meghallgatás végül nem szolgál kellő felvilágosítással a keresetet elbíráló bíróság számára, amelynek kétségei vannak a kereset kimenetelével kapcsolatban.”<sup>49</sup>

83. Ami azonban a jelen ügy szempontjából ténylegesen fontos, hogy a 2017. július 26-i Sacko ítélet<sup>50</sup> közvetlenül nem foglalkozott a jelen indítványban bemutatott, jelesül azon helyzettel, amelyben az M. Addis menedékjog iránti kérelmének vizsgálataért felelős eljáró hatóság *első fokon* nem végzett meghallgatást.

*b) A 2018. július 25-i Alheto ítélet (C-585/16, EU:C:2018:584)*

84. A Bíróság a 2018. július 25-i Alheto ítéletben<sup>51</sup> megállapította, hogy a Charta 47. cikkével összhangban a 2013/32 irányelv 46. cikkének (3) bekezdése szerinti teljes körű és *ex nunc*<sup>52</sup> vizsgálat követelménye azzal jár, hogy a jogorvoslatot elbíráló bíróságnak meg kell hallgatnia a kérelmezőt, kivéve ha úgy ítéli meg, hogy ilyen vizsgálat lefolytatása módjában áll kizárólag az ügyiratok alapján is,

46 2017. július 26-i Sacko ítélet (C-348/16, EU:C:2017:591, 26. pont).

47 C-348/16, EU:C:2017:591.

48 2017. július 26-i Sacko ítélet (C-348/16, EU:C:2017:591, 50. pont).

49 Campos Sánchez-Bordona főtanácsnok Sacko ügyre vonatkozó indítványa (C-348/16, EU:C:2017:288, 65. pont).

50 C-348/16, EU:C:2017:591.

51 C-585/16, EU:C:2018:584.

52 A Bíróság a 2019. július 29-i Torubarov ítélet (C-556/17, EU:C:2019:626) 52. pontjában megismételte, hogy az „*ex nunc*” kifejezés kiemeli a bíróságnak az olyan értékelés elvégzésére irányuló kötelezettségét, amely figyelembe veszi adott esetben a jogorvoslat tárgyát képező határozat elfogadását követően felmerült új elemeket. A „teljes körű” jelző megerősíti, hogy a bíróság köteles megvizsgálni mind azon elemeket, amelyeket az eljáró hatóság figyelembe vett vagy vehetett volna, mind azokat, amelyek e hatóság határozatának elfogadását követően merültek fel. A bíróságnak – a megfelelő és teljes körű vizsgálat elvégzése követelményének sérelme nélkül – a kérelmek lehető leggyorsabb feldolgozásának biztosítása érdekében képesnek kell lennie megvizsgálni valamennyi olyan ténybeli és jogi tényezőt, amely lehetővé teszi számára az adott ügy naprakész értékelését, hogy a nemzetközi védelem iránti kérelem kimerítő jellegű megvizsgálására kerülhessen sor anélkül, hogy szükség lenne az ügy említett hatóságnak történő visszautalására. Lásd ugyanezen ítélet 53. pontját. A bíróságot terhelő teljes körű és *ex nunc* vizsgálat nem feltétlenül tartalmazza a nemzetközi védelem szükségességének érdemi vizsgálatát, és vonatkozhat a nemzetközi védelem iránti kérelem elfogadhatóságára, amennyiben a nemzeti jog ezt lehetővé teszi a 2013/32 irányelv 33. cikke (2) bekezdésének alapján. Lásd: 2018. július 25-i Alheto ítélet (C-585/16, EU:C:2018:584, 115. pont).

adott esetben ideértve a kérelmezővel az említett hatóság előtt folytatott személyes meghallgatásról készült jegyzőkönyvet vagy átiratot is.<sup>53</sup> A jogorvoslat tárgyát képező *határozat elfogadása óta felmerült új bizonyítékok* esetén azonban a bíróság a Charta 47. cikke alapján köteles biztosítani a kérelmező számára a lehetőséget észrevételei kifejtésére, ha ezen elemek hátrányosan érinthetik.<sup>54</sup>

85. Amennyiben az eljáró hatóság nem vizsgálta ezt az elfogadhatatlansági okot, és ennek következtében nem folytatta le a 2013/32 irányelv 34. cikkében említett személyes meghallgatást, a bíróság feladata e meghallgatás lefolytatása, ha úgy találja, hogy az eljáró hatóságnak meg kellett volna vizsgálnia ezt az okot, vagy azt új elemek felmerülése okán most meg kell vizsgálni.<sup>55</sup> Ahogyan azt a Bíróság az Alheto ítéletben megjegyezte, „ha a jogorvoslatot elbíráló bíróság szándékában áll megvizsgálni egy olyan elfogadhatatlansági okot, amelyet az eljáró hatóság *nem* vizsgált meg, e bíróságnak meg kell hallgatnia a kérelmezőt annak érdekében, hogy lehetővé tegye számára, hogy az említett oknak a sajátos helyzetére való alkalmazhatóságára vonatkozó véleményét személyesen, az általa értett nyelven kifejtthesse.”<sup>56</sup>

86. A 2018. július 25-i Alheto ítélet<sup>57</sup> eredményező ügy tényállásából tehát egyértelmű, hogy abban az ügyben az eljáró hatóság *nem* fogadott el elfogadhatatlanságot megállapító határozatot. Következésképpen *nem* volt köteles a 2013/32 irányelv 34. cikkével összhangban személyes meghallgatást végezni. Mivel az elfogadhatatlanság kérdését a bíróság először mind a tények, mind a jogi szempontok 2013/32 irányelv 46. cikkének (3) bekezdése szerinti teljes körű és *ex nunc* megvizsgálása keretében vetette fel, a Bíróság megállapította, hogy e bíróság köteles a kérelmezőt személyesen meghallgatni annak a Charta 47. cikke által biztosított jogai védelmének érdekében.<sup>58</sup> Ebből az következik, hogy amennyiben a bíróság jogorvoslati eljárásban hivatalból olyan elfogadhatatlansági kérdést vet fel, amelyet az eljáró hatóság korábban *nem* vizsgált meg, a bíróságnak *kell* személyes meghallgatást végeznie.

87. Ezenfelül a Bíróság az Alheto ítéletben megállapította, hogy a 2013/32 irányelv 46. cikkének (3) bekezdése csak a jogorvoslati kérelem „vizsgálatára” vonatkozik, és nem az e kérelem tárgyát képező határozat esetleges megsemmisítésének következményeire.<sup>59</sup> A Bíróság lényegében megállapította, hogy a határozatot megsemmisítő, első fokon eljáró bíróság *nem* köteles maga elbírálni a nemzetközi védelem iránti kérelmet,<sup>60</sup> mivel az uniós jogalkotó *nem* egy olyan közös szabályt kívánt bevezetni, amelynek értelmében az ezen irányelv 2. cikkének f) pontjában hivatkozott kvázi bírói testület vagy közigazgatási szerv egy nemzetközi védelem iránti kérelemre vonatkozó eredeti

53 Lásd: 2018. július 25-i Alheto ítélet (C-585/16, EU:C:2018:584, 114. pont). A Bíróság ezen ítélet 126. pontjában megállapította, hogy amennyiben a jogorvoslatot elbíráló bíróság által vizsgált elfogadhatatlansági okot az eljáró hatóság is vizsgálta az e jogorvoslati kérelemben megtámadott határozat elfogadását megelőzően, e bíróság támaszkodhat az említett hatóság által lefolytatott személyes meghallgatásról készült jegyzőkönyvre anélkül, hogy meghallgatná a kérelmezőt, kivéve ha azt szükségesnek ítéli. Lásd még: 2017. július 26-i Sacko ítélet (C-348/16, EU:C:2017:591, 48. pont).

54 2018. július 25-i Alheto ítélet (C-585/16, EU:C:2018:584, 114. pont).

55 Lásd: 2018. július 25-i Alheto ítélet (C-585/16, EU:C:2018:584, 127. pont). Ezenfelül ezen ítélet 128. pontjában a Bíróság megállapította, hogy a 2013/32 irányelv 12. cikke (1) bekezdésének b) pontjában az eljáró hatóság által végzett személyes meghallgatásokkal kapcsolatban előírtakhoz hasonlóan, a kérelmező számára a bíróság általi meghallgatása során szükség esetén tolmácsolást kell biztosítani ügyének az előterjesztéséhez. Lásd még a 2013/32 irányelv 15. cikke (3) bekezdésének c) pontját.

56 2018. július 25-i ítélet (C-585/16, EU:C:2018:584, 130. pont). Kiemelés tőlem.

57 C-585/16, EU:C:2018:584.

58 Lásd: 2018. július 25-i Alheto ítélet (C-585/16, EU:C:2018:584, 130. pont).

59 2018. július 25-i ítélet (C-585/16, EU:C:2018:584, 145–149. pont). Lásd még: 2019. július 29-i Torubarov ítélet (C-556/17, EU:C:2019:626, 54. pont).

60 A Bíróság a 2019. július 29-i Torubarov ítélet (C-556/17, EU:C:2019:626) 69. pontjában megerősítette, hogy a 2013/32 irányelv 46. cikkének (3) bekezdése *nem* kötelezi a tagállamokat arra, hogy az uniós jog értelmében az eljáró hatóság határozatának helyettesítésére való jogkört az e rendelkezés értelmében a jogorvoslat elbírálására hatáskörrel rendelkező bíróságokra ruházzák. Ezeknek a tagállamoknak azonban minden esetben biztosítaniuk kell a Charta 47. cikkében előírt hatékony jogorvoslatához való jog tiszteletben tartását.

határozatának megsemmisítését követően elvesztené hatáskörét. A tagállamok ezért rendelkezhetnek úgy, hogy az ügyet egy ilyen megsemmisítést követően vissza kell küldeni e szervnek, hogy az új határozatot hozhasson. E szervnek azonban rövid határidőn belül, és a megsemmisítést kimondó határozatban szereplő értékeléssel összhangban kell határozatot hoznia.<sup>61</sup>

88. Ennek megfelelően a szóban forgó ítélkezési gyakorlat azt mutatja, hogy az első fokon eljáró bíróságnak bizonyos körülmények között személyes meghallgatást kell végeznie, ha hivatalból olyan kérdéseket vet fel, amelyeket az eljáró hatóság korábban nem vizsgált meg. Ezenfelül az első fokon eljáró olyan bíróság, amely a nemzetközi védelem iránti kérelem elfogadhatatlanságát megállapító határozatot amiatt semmisíti meg, hogy az eljáró hatóság megsértette a kérelmező személyes meghallgatáshoz való jogát, az iratanyagot új határozat meghozatala céljából visszautalhatja a 2013/32 irányelv 2. cikkének f) pontja szerinti kvázi bírói testület vagy közigazgatási szerv – a jelen ügyben a szövetségi hivatal – elé.

89. Mindazonáltal megjegyezhető, hogy a 2018. július 25-i Alheto ítélet<sup>62</sup> eredményező ügy legalább két fontos szempontból is eltér a jelen ügytől. Először is, a jelen ügyben az eljáró hatóság első fokon *felvetette* az elfogadhatóság kérdését, azonban nem végzett személyes meghallgatást. Másodszor, a Bundesverwaltungsgericht (szövetségi közigazgatási bíróság) megerősítette, hogy még ha a kérdést előterjesztő bíróságnak kellene is meghallgatást végeznie, a 2013/32 irányelv 15. cikke által előírányzott típusú személyes meghallgatás nem biztosítható.

*2. A nemzeti jog által meghatározandó jogkövetkezményekről: az egyenértékűség és a tényleges érvényesülés elve*

90. A fenti ítélkezési gyakorlat azzal a kérdéssel viszont nem foglalkozik, hogy köteles-e a nemzetközi védelem iránti kérelem elfogadhatatlanságát megállapító határozatot megsemmisíteni, és az iratanyagot új határozathozatal céljából az eljáró hatóság elé visszautalni az olyan bíróság, amely előtt a szóban forgó határozat megsemmisítése irántamiatt folyik eljárás, hogy az eljáró hatóság megsértette a kérelmező személyes meghallgatáshoz való jogát. Vagylagosan kérdésként merül fel, hogy a bíróság végezheti-e maga a személyes meghallgatást és az elfogadhatatlanság megállapítása iránti kérelmet kifogásoló kérelmező valamennyi érvének vizsgálatát követően helybenhagyhatja-e az eljáró hatóság határozatát.

91. Álláspontom szerint a Bíróság meghallgatáshoz való joggal kapcsolatos állandó ítélkezési gyakorlatából<sup>63</sup> az következik, hogy amennyiben – ahogyan a jelen ügyben is – a 2013/32 irányelv vagy bármely más uniós jogi rendelkezés nem határozza meg a személyes meghallgatáshoz való jog megsértésének következményeit, e következményeket általában véve a nemzeti jognak kell meghatároznia. Ennek azonban az a feltétele, hogy az ebben az értelemben megállapított intézkedések azonosak azokkal, amelyek a magánszemélyekre vonatkoznak a hasonló belső jogi tényállások esetén (az egyenértékűség elve), és nem teszik gyakorlatilag lehetetlenné vagy rendkívül nehézé az uniós jogrend által biztosított jogok gyakorlását (a tényleges érvényesülés elve).<sup>64</sup>

61 A Bíróság e tekintetben a 2019. július 29-i Torubarov ítélet (C-556/17, EU:C:2019:626) 58. pontjában megállapította, hogy a 2013/32 irányelv 46. cikkének (3) bekezdését megfosztaná minden hatékony érvényesülésétől annak elfogadása, hogy az első fokon eljáró bíróság azon ítéletének kihirdetését követően, amelyben e bíróság a 2011/95 irányelv alapján a kérelmező nemzetközi védelme szükségességének az e rendelkezés szerinti teljes körű és *ex nunc* értékelését elvégezte, a 2013/32 irányelv 2. cikkének f) pontjában említett kvázi bírói testület vagy közigazgatási szerv ezen értékeléssel ellentétes határozatot hozhat.

62 C-585/16, EU:C:2018:584.

63 A Bíróság a 2014. november 5-i Mukarubega ítéletében (C-166/13, EU:C:2014:2336, 45. pont) megállapította, hogy az ilyen jog szerves részét képezi a védelemhez való jog tiszteletben tartásának, amely az uniós jog általános elvének minősül.

64 2013. szeptember 10-i G. és R. ítélet (C-383/13 PPU, EU:C:2013:533, 35. pont); 2014. november 5-i Mukarubega ítélet (C-166/13, EU:C:2014:2336, 51. pont); 2014. december 11-i Boudjlida (C-249/13, EU:C:2014:2431, 41. pont).

92. Ebben az összefüggésben azt is szem előtt kell tartani, hogy a 2013/32 irányelv célja, hogy „*a megfelelő és teljes körű vizsgálat lefolytatásának sérelme nélkül*” a nemzetközi védelem iránti kérelmek ügyében „*a lehető legrövidebb időn belül*” határozat szülessen.<sup>65</sup>

93. Ezenfelül emlékeztetni kell arra, hogy a Bíróság a 2017. február 9-i M ítéletben<sup>66</sup> megállapította, hogy a szóbeli meghallgatás célja, hogy az eljáró hatóság objektíve abban a helyzetben legyen, hogy az ügy teljes ismeretében eldönthesse, helyt ad-e a nemzetközi védelem iránti kérelemnek. Ha a kérelmező különösen sérülékeny, a személyes meghallgatás még inkább kötelezővé válik.

94. A Bíróság a 2013. szeptember 10-i G. és R. ítélet<sup>67</sup> 38. és ezt követő pontjaiban megállapította, hogy az uniós jog szerint a védelemhez való jog – különösen a meghallgatáshoz való jog – megsértése csak abban az esetben vonja maga után a határozat megsemmisítését, ha e szabálytalanság hiányában az eljárás eltérő eredményre vezetett volna. Ebből az következik, hogy a közigazgatási eljárás keretében a védelemhez való jog gyakorlásával kapcsolatos nem minden szabálytalanság eredményezi a megtámadott határozat megsemmisítését vagy hatályon kívül helyezését.

95. A Bíróság rendelkezésére álló iratanyagból kitűnik, hogy a hatályos és releváns nemzeti rendelkezések között – többek között – a VwVfG 46. §-a és az AsylG 29. §-a (1) bekezdésének 2. pontja szerepel. A kérdést előterjesztő bíróság álláspontja szerint a VwVfG 46. §-a kisebb szabálytalanságként tekinti a személyes meghallgatás végzésének mellőzését, ha nyilvánvaló, hogy e mulasztás nem hatott ki az elfogadott határozat érdemére. Ezenfelül a kérdést előterjesztő bíróság megállapítja, hogy az AsylG 29. §-a (1) bekezdésének 2. pontja alapján meghozott, elfogadhatatlanságot megállapító határozat olyan határozat, amellyel kapcsolatban nincs mérlegelési mozgástér. Ilyen esetekben a személyes meghallgatás végzésének elmulasztása nem jár következménnyel, mivel a szövetségi hivatal, majd a közigazgatási bíróságok is kötelesek megvizsgálni a szóban forgó jogszabályi rendelkezés alkalmazásával kapcsolatos valamennyi feltételt.

96. Mivel a Bíróság rendelkezésére álló iratanyag nem tartalmaz bizonyítékot arra vonatkozóan, hogy a bíróságok előtti eljárás nem tartja tiszteletben az egyenértékűség elvét, ezen eljárást a tényleges érvényesülés elve alapján kell megvizsgálni.

97. Ezen a ponton azt az alapvető kérdést kell feltenni, hogy a másodfokon eljáró bíróság olyan helyzetben van-e, hogy megismételje a személyes meghallgatást, közben pedig biztosítja a 2013/32 irányelvben meghatározott valamennyi releváns és kötelező követelmény és biztosíték teljesülését.

98. E tekintetben meg kell vizsgálni – először is – azt, hogy a bíróság általi személyes meghallgatás valójában a nemzeti jog alapján minden olyan esetben biztosított-e, amelyben az eljáró hatóság mellőzte a személyes meghallgatás végzését, másodsor pedig azt, hogy a személyes meghallgatás biztosítottsága esetén az megfelel-e a 2013/32 irányelvben az e meghallgatás végzésének módját illetően rögzített releváns, konkrét és kötelező követelményeknek.

65 Lásd a 2013/32 irányelv (18) preambulumbekzdését, kiemelés tölem. Lásd még: 2018. július 25-i Alheto ítélet (C-585/16, EU:C:2018:584, 109. pont).

66 C-560/14, EU:C:2017:101, 49. és ezt követő pontok.

67 C-383/13 PPU, EU:C:2013:533.

a) Biztosított-e a személyes meghallgatás a nemzeti jog alapján?

99. A 2013/32 irányelv 46. cikkének (1) bekezdése a kérelmük tárgyában meghozott határozatokkal szemben a bíróság előtti hatékony jogorvoslathoz való jogot ismer el a nemzetközi védelmet kérelmezők számára. A 2013/32 irányelv 46. cikke (1) bekezdése a) pontjának ii. alpontja és 46. cikkének (3) bekezdése e tekintetben ugyanis akként rendelkezik, hogy a tagállamok biztosítják a kérelmező részére a bíróság előtti hatékony jogorvoslathoz való jogot, ha a nemzetközi védelem iránti kérelme elfogadhatatlannak minősül.<sup>68</sup> A bíróság mind a tényeket, mind a jogi szempontokat köteles teljeskörűen és *ex nunc* megvizsgálni.

100. Megjegyzendő azonban, hogy az egyik következmény az olyan személy számára, akinek a kérelmét amiatt utasították el, hogy az a 2013/32 irányelv 33. cikke (2) bekezdésének a) pontja értelmében elfogadhatatlan,<sup>69</sup> hogy ellentétben az egyszerű elutasítás esetére előírtakkal, a kérelmező számára nem engedélyezhető, hogy jogorvoslati kérelmének elbírálásáig a kérelem benyújtásának helye szerinti tagállam területén maradjon. Ez egyértelműen következik a 2013/32 irányelv 46. cikke (5) és (6) bekezdésének rendelkezéseiből.<sup>70</sup>

101. A Bíróság azonban a 2018. július 5-i C és társai végzés<sup>71</sup> 53. pontjában megállapította, hogy a 2013/32 irányelv 46. cikke (6) bekezdésének utolsó albekezdésében szereplő követelményeknek megfelelően az érintett számára biztosítani kell azt, hogy bírósághoz fordulhasson, amely arról határoz, hogy a jogorvoslati kérelméről való érdemi döntéshozatalig e területen maradhat-e. Ugyanezen irányelv 46. cikkének (8) bekezdése előírja, hogy az említett tagállamnak biztosítania kell az érintett számára, hogy a bírósági eljárás – azaz az arról szóló döntéshozatal, hogy a tagállam területén maradhat-e, vagy sem – befejezéséig a területén maradjon.

102. E tekintetben úgy tűnik – amit a kérdést előterjesztő bíróságnak kell ellenőriznie –, hogy a szövetségi hivatalnak a harmadik országbeli állampolgár által előterjesztett, nemzetközi védelem iránti kérelmet mint megalapozatlant az AsylG 29. §-a alapján elutasító határozatával szemben előterjesztett kereset nem rendelkezik halasztó hatállyal.<sup>72</sup> Ezenfelül a kérdést előterjesztő bíróság a Bíróság Hivatalánál 2019. november 6-án benyújtott válaszában a Bíróság által feltett kérdésre<sup>73</sup> előadta, hogy amennyiben a szövetségi hivatal kiutasítást elrendelő határozatával szembeni ideiglenes jogvédelem iránti kérelmet nem a VwGO 80. §-ának (5) bekezdése szerint nyújtják be, a kiutasítást elrendelő határozat azelőtt végrehajtható, hogy jogerőre emelkedne.<sup>74</sup> Ugyanez vonatkozik arra az esetre is, ha a VwGO 80. §-ának (5) bekezdése alapján a kérelmet határidőben, azonban sikertelenül terjesztették elő. Ezenfelül a kérdést előterjesztő bíróság rámutatott arra, hogy az AsylG 36. §-a (3) cikkének 4. pontja alapján, ha a menedékjog iránti kérelem az AsylG 29. §-a alapján elfogadhatatlan amiatt, hogy a kérelmező egy másik tagállamban nemzetközi védelemben részesült, az eljárás rendszerint írásban zajlik, és – legalábbis általában – nincs tárgyalás, és a kérelmezőnek sincs tényleges lehetősége arra, hogy személyes meghallgatás keretében személyesen meghallgassák.

103. A kérdést előterjesztő bíróság válaszából tehát kitűnik, hogy abban az esetben, ha az eljáró hatóság – a jelen ügyben a szövetségi hatóság – nem végez személyes meghallgatást, és a kérelmet mint elfogadhatatlant elutasítja, a személyes meghallgatás másodfokon eljáró bíróság általi végzése nem biztosított. Ebből az következik, hogy a tényleges érvényesülés elve kizárólag ezen az alapon nem

68 2018. július 25-i Alheto ítélet (C-585/16, EU:C:2018:584, 115. és 120. pont).

69 Mivel egy másik tagállam megadta a nemzetközi védelmet.

70 Lásd analógia útján: 2018. július 25-i A ítélet (C-404/17, EU:C:2018:588, 27. pont). Lásd még: 2018. július 5-i C és társai végzés (C-269/18 PPU, EU:C:2018:544, 55. pont).

71 C-269/18 PPU, EU:C:2018:544.

72 Lásd az AsylG 75. §-ának (1) bekezdését.

73 Lásd a jelen indítvány 13. pontját.

74 M. Addis képviselője a 2020. január 15-i tárgyaláson hangsúlyozta, hogy ilyen esetekben a kérelmet egy héten belül kell előterjeszteni.

érvényesül, mivel a kérelmező jogait a közigazgatási, illetve a bírósági eljárás egyetlen szakaszában sem biztosították. Az ettől eltérő következtetés ugyanis a kérelmező 2013/32 irányelv által egyértelműen előírt, személyes meghallgatáshoz való jogának bírósági kvázi hatályon kívül helyezésével érne fel és semmibe venné az uniós jogalkotó által alapvetőnek tekintett védelmet.

104. Amennyiben a másodfokon eljáró bíróság személyes meghallgatást végez olyan esetben, amelyben az eljáró hatóság nem végzett személyes meghallgatást azon az alapon, hogy a kérelem elfogadhatatlan, meg kell vizsgálni, hogy e meghallgatás végzésének módja megfelel-e a tényleges érvényesülés elvének.

105. E kérdés megválaszolása előtt célszerű lehet először a 2013/32 irányelvben a személyes meghallgatás közigazgatási szerv vagy kvázi bírói testület által történő végzésére vonatkozó szabályokat megvizsgálni.

#### b) A 2013/32 irányelvben a személyes meghallgatás végzésére vonatkozóan rögzített szabályokról

106. Megjegyzendő, hogy az uniós jogalkotó a 2013/32 irányelv 14. és 34. cikkében nem pusztán rögzítette, hogy a nemzetközi védelem kérelmezőjének személyes meghallgatását az eljáró hatóságnak el kell végeznie, majd annak feltételeit teljes egészében a tagállamokra bízta. Épp ellenkezőleg: az uniós jogalkotó e meghallgatások végzését illetően konkrét, részletes és kötelező szabályokat rögzített. Ezt támasztja alá a 2013/32 irányelv 15. cikkében a „személyes meghallgatásra [kerül sor]” és a „tagállamok [biztosítják]” kifejezésekhez hasonló kifejezések ismételt használata.<sup>75</sup>

107. Közelebbről, a 2013/32 irányelv 15. cikke a személyes meghallgatás végzését illetően több követelményt, illetve garanciát rögzít. Különösen azt a követelményt emelném ki, hogy a 2013/32 irányelv 15. cikkének (2) bekezdésével összhangban a személyes meghallgatást olyan körülmények között kell lefolytatni, amelyek biztosítják a megfelelő titoktartást.<sup>76</sup> A 2013/32 irányelv 15. cikkének (4) bekezdése azonban úgy szól, hogy a tagállamok szabályozhatják azokat a feltételeket, amelyek mellett harmadik személyek részt vehetnek a személyes meghallgatáson.

108. A 2013/32 irányelv 15. cikke (3) bekezdésének a) pontja értelmében a tagállamok biztosítják, hogy a meghallgatást végző személy képes legyen a kérelem háttérében álló személyes és általános körülmények figyelembevételére, ideértve a kérelmező kulturális gyökereit, nemét, szexuális irányultságát, nemi azonosságát vagy kiszolgáltatott helyzetét is.<sup>77</sup>

#### c) Értékelés

109. Ennek alapján jogosan kétségbe vonható, hogy a 14. és 34. cikk megsértése esetén *minden esetben* hatáskörrel rendelkezik-e a bíróság arra, hogy ténylegesen az eljáró hatóság helyébe lépjen és a 2013/32 irányelv 15. cikkével összhangban elvégezze a személyes meghallgatást.<sup>78</sup> Az uniós jogalkotó szándéka végül is egyértelműen arra irányult, hogy a nyilvános bíróság előtt bírósági eljárásban (adott esetben speciálisan nem képzett) bírák által történő meghallgatástól eltérően speciálisan képzett ügyintézők

<sup>75</sup> A személyes meghallgatás lefolytatásának a 2013/32 irányelv 15. cikkében rögzített részletes feltételei a nemzetközi védelem iránti valamennyi kérelemre vonatkoznak. A 2013/32 irányelv nem tesz különbséget e feltételeknek az irányelv 14. cikke és 34. cikke szerinti személyes meghallgatásra történő alkalmazása között.

<sup>76</sup> Ezt a bíróság talán a személyes meghallgatás zárt ülésen történő végzésével biztosíthatná.

<sup>77</sup> Megjegyzendő, hogy a 2013/32 irányelv (29) preambulumbekkezdése akként rendelkezik, hogy „egyes kérelmezőknek különleges eljárási garanciákra lehet szükségük, például életkoruk, nemük, szexuális irányultságuk, nemi identitásuk, fogyatékoságuk, súlyos betegségük, mentális zavarai vagy az általuk elszenvedett kínzás, nemi erőszak vagy bármely egyéb súlyos pszichikai, fizikai vagy szexuális erőszak következményei miatt. A tagállamoknak törekedniük kell arra, hogy a különleges eljárási garanciákat igénylő kérelmezőket még az *elsőfokú határozathozatal* előtt beazonosítsák.” Kiemelés tőlem. Ezenfelül a 2013/32 irányelv (32) preambulumbekkezdése többek között akként rendelkezik, hogy „a nő és férfi kérelmezők közötti tényleges egyenlőség biztosítása céljából a vizsgálati eljárásokat nemek szerint kell differenciálni. A személyes meghallgatásokat különösen olyan formában kell megszervezni, amely mind a nő, mind a férfi kérelmezők számára lehetővé teszi, hogy beszámolhassanak a korábbi nemi alapú üldöztetésük során átélt megpróbáltatásairól”.

<sup>78</sup> Ez különösen abban az esetben igaz, ha a bíróságnak a nemzetközi védelem iránti kérelmet érdemben kell megvizsgálnia.

bizalmas körülmények között első fokon alapos személyes meghallgatást végezzenek. A tényleges érvényesülés Charta 47. cikkében szereplő elve értelmében e kötelező követelmények könnyelműen nem hagyhatók figyelmen kívül, mivel az uniós jogalkotó szándéka egyértelműen arra irányult, hogy e kifejezett jogszabályi kikötésnek való megfelelés a későbbi kedvezőtlen menedéjogi határozat érvényességének előfeltételét képezze.

110. A 2013/32 irányelv 4. cikkének (3) és (4) bekezdése e tekintetben akként rendelkezik, hogy a tagállamoknak biztosítaniuk kell, hogy az eljáró hatóság *megfelelően képzett* személyzettel rendelkezzen.<sup>79</sup> A 2013/32 irányelv 4. cikke (3) és (4) bekezdésének a 439/2010 európai rendelet 6. cikke (4) bekezdésének c) pontjával együttes olvasata megerősíti, hogy az eljáró hatóság személyzetének az *interjútechnikákban* képzettnek kell lennie.<sup>80</sup>

111. A Bíróság ismételten elismerte, hogy a 2013/32 irányelv által megállapított közös eljárások lényeges szakasza a nemzetközi védelem iránti kérelem olyan hatáskörrel rendelkező közigazgatási szerv vagy kvázi bírói testület általi megvizsgálása, amely *megfelelő eszközökkel és e területen szakképzett személyzettel rendelkezik*.<sup>81</sup>

112. Habár a 2013/32 irányelv 46. cikkének (3) bekezdésével összhangban a bíróságnak mind a tényeket, mind a jogi szempontokat teljeskörűen és *ex nunc* meg kell vizsgálnia, és álláspontom szerint orvosolhat az eljáró hatóság által ez utóbbi előtt zajló eljárásban elkövetett bizonyos mulasztásokat,<sup>82</sup> kétségbe vonható, hogy a 2013/32 irányelv alapján személyes meghallgatást – valójában az eljáró hatóság helyett – végezni köteles bírák az eljáró hatóságéval egyenértékű képzésben részesültek és azzal egyenértékű készségeket szereztek-e az interjútechnikák terén.<sup>83</sup> Ez azonban olyan ténykérdés, amelyet végső soron a kérdést előterjesztő bíróságnak kell megválaszolnia.

113. A 2013/32 irányelv 15. cikke (3) bekezdésének b) pontja akként rendelkezik, hogy a tagállamok lehetőség szerint biztosítják, hogy a kérelmezőt azonos nemű személy hallgassa meg, amennyiben ezt kéri, kivéve ha az eljáró hatóság okkal feltételezi, hogy ezen kérés oka nem az, hogy a kérelmezőnek nehézséget jelentene kérelmének indokolását érthető módon előadni. Ugyanakkor okkal vonható kétségbe, hogy egyes tagállamokban tudják-e teljesíteni a 2013/32 irányelv 15. cikke (3) bekezdésének b) pontjában szereplő követelményeket, mivel előfordulhat, hogy az ügyek bírónak történő kiosztására meglehetősen szigorú szabályok vonatkoznak, és a nemi alapon történő kizárás nem lehetséges.

114. Megjegyezhető ugyanis, hogy a kérdést előterjesztő bíróság maga is aggodalmát fejezte ki azzal kapcsolatban, hogy a németországi bírósági eljárás során tiszteletben tudják-e tartani a 2013/32 irányelv 15. cikkében a személyes meghallgatás végzését illetően rögzített valamennyi követelményt és garanciát.

115. Álláspontom szerint nem érvényesül a tényleges érvényesülés elve, ha a 2013/32 irányelv 15. cikkében<sup>84</sup> a személyes meghallgatást illetően rögzített összes releváns követelményt és garanciát nem tartják tiszteletben a 2013/32 irányelv V. fejezete szerinti fellebbezési eljárás során. Ez nem elvont, hanem inkább olyan vizsgálatot igényel, amelynek a szóban forgó konkrét ügyhöz kell igazodnia, mivel előfordulhat, hogy a 2013/32 irányelv 15. cikkében szereplő egyes követelmények és

79 Lásd még a 2013/32 irányelv (16) preambulumbekendését, amely akként rendelkezik, hogy „elengedhetetlen, hogy valamennyi nemzetközi védelem iránti kérelemmel kapcsolatos határozatot a tények alapján, továbbá első fokon olyan hatóságok hozzák meg, amelyek személyzete a nemzetközi védelemmel kapcsolatos területen megfelelő tudással rendelkezik, vagy az ehhez szükséges képzésben részesült.”

80 A 2013/32 irányelv 4. cikkének (3) bekezdése kifejezetten utal a 439/2010 rendelet 6. cikke (4) bekezdésének a)–e) pontjára.

81 2019. július 29-i Torubarov ítélet (C-556/17, EU:C:2019:626, 64. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

82 Annak érdekében, hogy az eljárás szükségtelenül ne húzódjon el, és hogy ne hiúsuljon meg a 2013/32 irányelvnek a kérelmek lehető legrövidebb időn belüli elbírálására irányuló, konkrét célja.

83 Álláspontom szerint a 2018. július 25-i Alheto ítéletből (C-585/16, EU:C:2018:584) egyértelmű, hogy bizonyos körülmények esetén a bíróság személyes meghallgatást végezhet, feltéve hogy tiszteletben tartják a 2013/32 irányelv által rögzített egyes garanciákat, köztük a tolmács igénybeviteléhez való jogot.

84 A szóban forgó irányelv 4. cikke (3) és (4) bekezdésének rendelkezéseit is figyelembe véve.



garanciák egyszerűen nem relevánsak az adott ügyben. Ugyanakkor emlékeztetni kell arra, hogy *a kérelmező ügyét megfelelően és teljeskörűen meg kell vizsgálni*, és úgy kell tekinteni, hogy ennek elmulasztása általában véve legalábbis érvénytelenné teszi a nemzetközi védelem iránti bármely kérelem tárgyában hozott kedvezőtlen határozatot.<sup>85</sup>

116. Az alapeljárás tárgyát képező ügyet illetően a kérdést előterjesztő bíróságnak kell megvizsgálnia, hogy M. Addis Verwaltungsgericht Minden (mindeni közigazgatási bíróság) általi személyes meghallgatása megfelelt-e a 2013/32 irányelv 15. cikke releváns rendelkezéseinek. E tekintetben megjegyzem, hogy M. Addis kérelmét az eljáró hatóság elfogadhatatlannak tekintette. Ennek megfelelően az elvégzendő személyes meghallgatás terjedelme korlátozottabb lehet, és előfordulhat, hogy a 2013/32 irányelv 15. cikkében rögzített egyes követelmények és garanciák nem relevánsak.

117. M. Addis kérelmének középpontjában mégis az az állítása áll, hogy ténylegesen olyan nyomor és alacsony életszínvonal várna, hogy – a Bíróság által a 2019. március 19-i Ibrahim és társai ítéletében<sup>86</sup> használt megfogalmazás szerint – olyan „súlyos anyagi nélkülözéssel szembesül[ne], amelyben képtelen [lenne] legalapvetőbb szükségleteit kielégíteni”, ezáltal sérülnének a Charta 4. cikkén alapuló jogai, ha kiutasítanák vagy egyébként eltávolítanák őt Olaszországba. Habár e kérdés vizsgálata során az országjelentések és a nem kormányzati szervezetek jelentéseinek alapulvétele kétségkívül jelentős segítség, az nem helyettesíti a személyes meghallgatást, amelynek keretében a kérelmező beszámolhat a saját tapasztalatairól és személyes körülményeiről.<sup>87</sup> Az uniós jogalkotó mindenestre ezt írta elő.

118. Az emberi tapasztalat végül is azt mutatja, hogy ez így van. Hányszor fordul elő, hogy a személyes egyeztetés vagy egy másik emberrel való párbeszéd során megváltozik az álláspontunk? Ez is olyasmi, amellyel az összes hivatásrend közül nekünk, bírácoknak és ügyvédeknek bizonyosan tisztában kell lennünk, és amelyet tudnunk kell: milyen gyakran fordul elő – Robert Megarry angol bíró felejtethetetlen szavaival élve – az, hogy:

„a jog útján számos példa hozható fel olyan folyamatban lévő és lezárt ügyekre, amelyek valahogyan mégsem voltak folyamatban vagy lezárva, megválaszolhatatlan vádakra, amelyeket mindenestre teljeskörűen megválaszoltak, megmagyarázhatatlan magatartásra, amelyet teljeskörűen megválaszoltak, szilárd és megváltoztathatatlan megállapításokra, amelyek egyeztetés révén megváltoztak”<sup>88</sup>?

119. Kétségkívül igaz, hogy – ahogyan azt a Bíróság a 2013. szeptember 10-i G. és R. ítéletében<sup>89</sup> megerősítette, a védelemhez való jog bármely megsértése nem eredményezheti a megtámadott közigazgatási határozat megsemmisítését, és e tekintetben általában véve bizonyítani szükséges, hogy e jogsértés nélkül a közigazgatási eljárás eredménye eltérő lehetett volna. Amennyiben viszont – a jelen ügyszóhoz hasonlóan – a jogsértés az uniós jog által meghatározott kulcsfontosságú eljárási garanciákat

<sup>85</sup> Lásd a 2013/32 irányelv (18) preambulumbekzdését; lásd még: 2018. július 25-i Alheto ítélet (C-585/16, EU:C:2018:584, 109. pont).

<sup>86</sup> C-297/17, C-318/17, C-319/17 és C-438/17, EU:C:2019:219, 90. pont.

<sup>87</sup> M. Addis ügyvédje a 2020. január 15-i tárgyaláson rámutatott arra, hogy M. Addis olyan pszichiátriai állapotban van, amely különösen sérülékennyé tenné őt, ha visszaküldenék Olaszországba, tekintettel arra, hogy többek között nem beszél olaszul. Egyértelmű, hogy a Bíróság nem vizsgálhatja ezen állítás igazságtartalmát, vagy hogy annak milyen súlyt kell tulajdonítani. Ugyanakkor hangsúlyozni kívánom, hogy a nemzetközi védelem kérelmezője számára pontosan e problémák felvetését kell lehetővé tenni a 2013/32 irányelv 14. és 34. cikke szerinti személyes meghallgatás során. Ezenfelül az ilyen állítást az eljáró hatóság képzett és tapasztalt személyzetének kell értékelnie. Nyilvánvaló, hogy e kérdésekben nem a Bíróság a megfelelő fórum, és álláspontom szerint a 2013/32 irányelv 46. cikke szerinti fellebbezési eljárásban eljáró tagállami bíróságok sem minősülnek ilyen fórumnak. A 2017. február 16-i C. K. és társai ítéletből (C-578/16 PPU, EU:C:2017:127, 68. pont) egyértelmű, hogy az, hogy a nemzetközi védelem kérelmezője fizikai vagy lelki betegségben szenved, releváns lehet a kérelmezőnek a 604/2013 rendelet alapján egy másik tagállamba történő átadását illetően. A Bíróság az ítéletnek ugyanebben a pontjában azt is megállapította, hogy az Emberi Jogok Európai Bíróságának az EJEE 3. cikkével kapcsolatos – a Charta 4. cikkének értelmezése céljából figyelembe veendő – ítélkezési gyakorlatából kiténik, hogy a természetes módon bekövetkező betegség által okozott akár fizikai, akár lelki szenvedés tartozhat az EJEE 3. cikke alá abban az esetben, ha azt súlyosbítja vagy súlyosbíthatja valamely olyan bánásmód, amely a fogva tartás, a kiutasítás, vagy más olyan intézkedések körülményeiből ered, amelyekért a hatóságok felelősnek tekinthetők, feltéve hogy az ebből eredő szenvedés eléri az e cikkben megkövetelt súlyosság minimális mértékét.

<sup>88</sup> John v Rees [1970] Ch. 345, 402. pont.

<sup>89</sup> C-383/13 PPU, EU:C:2013:533.

érint, különleges és szokatlan körülmények hiányában szinte mindig nehéz megállapítani, hogy a közigazgatási határozat eltérő lett volna, vagy eltérő lehetett volna-e. Ezt azonban a jelen ügy konkrét körülményeire tekintettel végső soron a kérdést előterjesztő bíróságnak kell értékelnie és megvizsgálnia.

120. Ennélfogva annak megállapítását javaslom a Bíróságnak, hogy a kérdést előterjesztő bíróságnak kell megvizsgálnia, hogy a nemzeti eljárásjogi szabályokkal összhangban a 2013/32 irányelv 46. cikke alapján másodfokon eljáró nemzeti bíróság olyan helyzetben van-e, hogy az említett irányelv 14. vagy 34. cikke szerinti személyes meghallgatást teljeskörűen megismételje, emellett biztosítva az uniós jogalkotó által a szóban forgó irányelv 15. cikkében meghatározott valamennyi releváns és kötelező követelmény és garancia teljesülését. Amennyiben a személyes meghallgatás megfelelően nem ismételt meg, a nemzetközi védelem iránti kérelmet elutasító határozatot ezen az alapon meg kell semmisíteni, és az ügyet új határozathozatal céljából vissza kell utalni az eljáró hatósághoz.

## VII. Végkövetkeztetés

121. A fenti megfontolások tükrében annak megállapítását javaslom a Bíróságnak, hogy a Bundesverwaltungsgerichtnek (szövetségi közigazgatási bíróság, Németország) kell megvizsgálnia, hogy a nemzeti eljárásjogi szabályokkal összhangban a nemzetközi védelem megadására és visszavonására vonatkozó közös eljárásokról szóló, 2013. június 26-i 2013/32/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv 46. cikke alapján másodfokon eljáró nemzeti bíróság olyan helyzetben van-e, hogy az említett irányelv 14. vagy 34. cikke szerinti személyes meghallgatást teljeskörűen megismételje, emellett biztosítva az uniós jogalkotó által a szóban forgó irányelv 15. cikkében meghatározott valamennyi releváns és kötelező követelmény és garancia teljesülését. Amennyiben a személyes meghallgatás megfelelően nem ismételt meg, a nemzetközi védelem iránti kérelmet elutasító határozatot ezen az alapon meg kell semmisíteni, és az ügyet új határozathozatal céljából vissza kell utalni az eljáró hatósághoz.