



Határozatok Tára

MANUEL CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA
Az ismertetés napja: 2017. április 6.¹

C-348/16. sz. ügy

**Moussa Sacko
kontra**

Commissione Territoriale per il riconoscimento della Protezione internazionale di Milano

(a Tribunale di Milano [milánói bíróság, Olaszország] által benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem)

„Előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdés – Menekültügy – A 2013/32/EU irányelv 12., 14., 31. és 46. cikkének értelmezése – A hatékony jogorvoslathoz való jog – Menekültkénti elismerés iránti kérelem közigazgatási úton történő elutasítása az érintett meghallgatását követően – A kereset vizsgálat nélküli elutasítása az érintett meghallgatása nélkül”

1. Ha nem tévedek, első alkalommal kérdezik a Bíróságot arról, hogy a 2013/32/EU irányelvvel² összeegyeztethető-e az olyan nemzeti szabályozás, amely lehetővé teszi a menedékkérő által a nemzetközi védelem iránti kérelmének elutasítása ellen előterjesztett kereset vizsgálat nélküli elutasítását.

2. A kérdést előterjesztő bíróság azt állítja, hogy a menedékkérő keresete ebben az esetben „nyilvánvalóan megalapozatlan” és kérelmének „a közigazgatási hatóság által történő elutasítása” „következésképpen megtámadhatatlan”. Bár ilyen körülmények között a nemzeti szabály felhatalmazza e bíróságot a kereset vizsgálat nélküli elutasítására, felvetődik a kétség, hogy e megoldás megfelel-e a 2013/32 irányelvnek. Konkrétan a kérdést előterjesztő bíróság azt kívánja megtudni, hogy a vizsgálat nélküli elutasítás valójában megfosztja-e a kérelmezőt az irányelv 46. cikkének (3) bekezdése által biztosított hatékony jogorvoslathoz való jogtól.

I. Jogi háttér

A. Az uniós jog

A 2013/32 irányelv

3. A 2013/32 irányelv célja az 1. cikke értelmében, „a tagállamokban a 2011/95/EU irányelv³ szerinti nemzetközi védelem megadására és visszavonására vonatkozó közös eljárások megállapítása”.

¹ Eredeti nyelv: spanyol.

² A nemzetközi védelem megadására és visszavonására vonatkozó közös eljárásokról szóló, 2013. június 26-i 2013/32/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 2013. L 180., 60. o.; helyesbítés: HL 2016. L 198., 50. o.; a továbbiakban: 2013/32 irányelv).

³ A harmadik országbeli állampolgárok és hontalan személyek nemzetközi védelemre jogosultként való elismerésére, az egységes menekült- vagy kiegészítő védelmet biztosító jogállásra, valamint a nyújtott védelem tartalmára vonatkozó szabályokról szóló, 2011. december 13-i 2011/95/EU európai parlamenti és a tanácsi irányelv (HL 2011. L 337., 9. o.; a továbbiakban: 2011/95 irányelv).

4. Ugyanezen irányelv (18), (20) és (60) preambulumbekzdése megállapítja:

- „(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.”
- „(20) Bizonyos pontosan meghatározott körülmények esetén, amikor valamely kérelem feltehetőleg megalapozatlan, vagy súlyos aggályokat vet fel a nemzetbiztonság vagy a közrend szempontjából, a tagállamok számára biztosítani kell azt a lehetőséget, hogy felgyorsíthassák a vizsgálati eljárást, többek között úgy, hogy az eljárás egyes lépéseire rövidebb, de észszerű határidőt határoznak meg, ügyelve azonban arra, hogy a vizsgálat megfelelő és teljes körű legyen, és a kérelmező tekintetében ténylegesen érvényesüljenek az ezen irányelvben meghatározott alapelvek és biztosítékok.”
- „(60) Ez az irányelv tiszteletben tartja az alapvető jogokat, és szem előtt tartja a Charta által elismert elveket. Ezen irányelv biztosítani kívánja különösen az emberi méltóság teljes mértékű tiszteletben tartását, és elő kívánja mozdítani a Charta 1., 4., 18., 19., 21., 23., 24. és 47. cikkének alkalmazását, és ennek megfelelően kell végrehajtani.”

5. Az irányelv 2. cikkének c) pontja meghatározza:

„kérelmező: harmadik ország olyan állampolgára vagy olyan hontalan személy, aki nemzetközi védelemért folyamodott, és kérelme ügyében még nem hoztak jogerős határozatot”;

6. A II. fejezetbe („Alapelvek és garanciák”) foglalt 12. cikk előírja:

„(1) Tekintettel a III. fejezetben megállapított eljárásokra, a tagállamok valamennyi kérelmező számára biztosítják az alábbi garanciákat:

- a) a kérelmezőt tájékoztatni kell a lefolytatandó eljárásról, az eljárásbeli jogairól és kötelezettségeiről, valamint a kötelezettségei nem teljesítésének, illetve a hatóságokkal való együttműködés megtagadásának esetleges következményeiről olyan nyelven, amelyet megért, vagy észszerűen feltételezhető, hogy megért. [...];

[...]

- d) a kérelmezők és adott esetben a [...] jogi és egyéb tanácsadók hozzáféréssel rendelkeznek a 10. cikk (3) bekezdésének b) pontjában említett információhoz, valamint a 10. cikk (3) bekezdésének d) pontjában említett szakértők által nyújtott információkhoz, amennyiben az eljáró hatóság a kérelmük ügyében hozott határozat céljából figyelembe vette az említett információkat;
- e) a kérelmezőt észszerű időn belül tájékoztatni kell az eljáró hatóság által kérelme ügyében hozott határozatról [...];
- f) a kérelmezőt – amennyiben nem segíti, vagy nem képviseli jogi vagy egyéb tanácsadó – olyan nyelven kell tájékoztatni az eljáró hatóság határozatának eredményéről, amelyet megért vagy észszerűen feltételezhetően megért. A tájékoztatásnak tartalmaznia kell azt is, hogy [...] az elutasító határozatot hogyan lehet írásban megtámadni.

(2) Tekintettel az V. fejezetben meghatározott eljárásokra, a tagállamok biztosítják, hogy minden kérelmezőt az (1) bekezdés b)–e) pontjában említett azonos garanciák illetnek meg.”

7. Az irányelv 14. cikke („Személyes meghallgatás”) (1) bekezdésében előírja:

„Mielőtt az eljáró hatóságok határozatot hoznak, a kérelmező számára lehetővé kell tenni, hogy nemzetközi védelem iránti kérelmét személyes meghallgatás során terjessze elő [...]”

8. Az irányelv 17. cikke („A személyes meghallgatásokról készített felvételek és jegyzőkönyv”) értelmében:

„(1) A tagállamok biztosítják, hogy minden személyes meghallgatásról vagy alapos, tényszerű, minden lényeges elemre kiterjedő jegyzőkönyv, vagy átirat készüljön.

(2) A tagállamok előírhatják a személyes meghallgatás hang- vagy audiovizuális felvételét. Amennyiben ilyen felvétel készül, a tagállamok biztosítják, hogy a készített felvétel vagy annak átirata rendelkezésre álljon a kérelmező iratanyagához kapcsolódóan.

(3) A tagállamok biztosítják, hogy a kérelmező a személyes meghallgatás végén vagy az eljáró hatóság határozatának meghozatala előtt meghatározott határidőn belül szóban és/vagy írásban észrevételeket tehesen és/vagy magyarázattal szolgálhasson a jegyzőkönyvben vagy az átiratban szereplő félrefordítások vagy félreértések tekintetében. E célból a tagállamok biztosítják, hogy a kérelmezőt – szükség esetén tolmács segítségével – teljes mértékben tájékoztassák a jegyzőkönyv tartalmáról vagy az átirat lényegi elemeiről. A tagállamok ezt követően a kérelmező megerősítését kérik a tekintetben, hogy a jegyzőkönyv tartalma, illetve az átirat hűen visszaadja a meghallgatáson elhangzottakat.

[...]

(5) Az eljáró hatóság határozathozatala előtt a kérelmezők – [...] jogi vagy egyéb tanácsadói – számára hozzáférést kell biztosítani a jegyzőkönyvhöz, illetve átirathoz vagy adott esetben a felvételhez.

[...]”

9. A „Vizsgálati eljárás” címet viselő 31. cikk, amely megnyitja a III. fejezetet („Az elsőfokú eljárások”), megállapítja:

„(1) A tagállamok a nemzetközi védelem iránti kérelmeket vizsgálati eljárásban dolgozzák fel a II. fejezetben foglalt alapelvekkel és garanciákkal összhangban.

(2) A tagállamok biztosítják, hogy – a megfelelő és teljes körű vizsgálat követelményeinek sérelme nélkül – a vizsgálati eljárások a lehető legrövidebb időn belül lezárulnak.

(3) A tagállamok biztosítják, hogy a vizsgálati eljárások a kérelem benyújtásától számított hat hónapon belül lezárulnak.

[...]A tagállamok az e bekezdésben előírt hat hónapos határidőt legfeljebb további kilenc hónappal meghosszabbíthatják, amennyiben:

- a) összetett ténybeli és/vagy jogi kérdéseket érintő ügyről van szó;
- b) nagyszámú harmadik országbeli állampolgár vagy hontalan személy egyidejűleg folyamodik nemzetközi védelemért, ami a gyakorlatban rendkívül megnehezíti az eljárás hat hónapos határidőn belüli lefolytatását;
- c) a késelelem egyértelműen annak tudható be, hogy a kérelmező nem tett eleget a 13. cikk szerinti kötelezettségeinek.

[...]

(8) A tagállamok elrendelhetik, hogy a II. fejezet alapelveivel és garanciáival összhangban a vizsgálati eljárásokat a 43. cikkkel összhangban gyorsítva és/vagy a határon és/vagy a tranzitónában folytassák le, ha:

- a) a kérelmező, benyújtott kérelmében és az általa előterjesztett tények tekintetében a [...] nemzetközi védelemre jogosultként való elismerés szempontjából csak irreleváns információkat közölt;
- b) a kérelmező ezen irányelv értelmében biztonságos származási országból származik;
- c) a kérelmező félrevezette a hatóságokat a személyazonosságára, illetve állampolgárságára vonatkozó hamis információ szolgáltatásával, vagy hamis dokumentumok benyújtásával, illetve olyan fontos információk vagy dokumentumok visszatartásával, amelyek hátrányosan befolyásolhatták volna a határozathozatalt;
- d) feltételezhető, hogy személyazonosító vagy úti okmányát – amely segíthetett volna személyazonossága, illetve állampolgársága megállapításában – rosszhiszeműen megsemmisítette, vagy eldobta;
- e) a kérelmező egyértelműen összefüggéstelen és ellentmondásos, egyértelműen hamis vagy nyilvánvalóan valószínűtlen, a származási országgal kapcsolatos, kellően ellenőrzött információknak ellentmondó nyilatkozatokat tett, ami világossá tette, hogy kérelme nem meggyőző annak tekintetében, hogy [...] minősülhet-e nemzetközi védelemre jogosult személynek;
- f) a kérelmező olyan ismételt, nemzetközi védelem iránti kérelmet nyújtott be, amely a 40. cikk (5) bekezdésével összhangban nem elfogadhatatlan;
- g) a kérelmező kizárólag azért nyújt be kérelmet, hogy késleltesse vagy megghiúsítsa egy olyan korábbi vagy közelgő határozat végrehajtását, amely a kiutasítását eredményezné;
- h) a kérelmező a tagállam területére jogellenesen lépett be, vagy tartózkodását jogellenesen hosszabbította meg, és anélkül, hogy erre alapos oka lett volna, elmulasztotta a hatóságoknál való jelentkezést vagy a határátlépés körülményeire is tekintettel nem folyamodott nemzetközi védelemért a lehető legrövidebb időn belül;
- i) a kérelmező megtagadja az ujjnyomatvétel-tűrés kötelezettség teljesítését, [...]; vagy
- j) a kérelmezőről nyomós okok miatt feltételezhető, hogy veszélyt jelent a tagállam nemzetbiztonságára vagy közrendjére nézve; vagy a kérelmezőt a nemzeti jogszabályokban meghatározott komoly közbiztonsági vagy közrendvédelmi okokból kitoloncolták.

(9) A tagállamok határidőket állapítanak meg a (8) bekezdés szerinti elsőfokú eljárásban hozott határozatok elfogadására. E határidőknek észszerűeknek kell lenniük.

[...]”

10. Összhangban az irányelv 32. cikkének (2) bekezdésével:

„[a] fentiekén kívül a tagállamok – amennyiben nemzeti joguk így rendelkezik – nyilvánvalóan megalapozatlannak tekinthetik a kérelmet azon megalapozatlan kérelmek esetében, amelyek esetében megvalósul a 31. cikk (8) bekezdésében felsorolt körülmények egyike.

11. Az irányelvnek „A hatékony jogorvoslathoz való jog” címet viselő egyetlen cikket (46. cikk) tartalmazó V. fejezete („Fellebbezési eljárások”) értelmében:

„(1) A tagállamok biztosítják a kérelmezők részére a bíróság előtti hatékony jogorvoslathoz való jogot az alábbiakkal szemben:

- a) nemzetközi védelem iránti kérelem ügyében hozott határozat tárgyában, beleértve, ha a határozat:
 - i. a menekült jogállás és/vagy kiegészítő védelmi jogállás tekintetében megalapozatlannak ítéli a kérelmet;
 - ii. a 33. cikk (2) bekezdése alapján a kérelem elfogadhatatlanságát állapítja meg;
 - iii. meghozatalára a 43. cikk (1) bekezdésében meghatározott módon a tagállam határán vagy tranzitónáiban kerül sor;
 - iv. azt állapítja meg, hogy nem folytatják le a 39. cikk szerinti vizsgálatot;
- b) a menedékjog iránti kérelem újrvizsgálásának megtagadása a 27. és 28. cikk alapján történt lezárását követően;
- c) a nemzetközi védelem visszavonását kimondó határozat a 45. cikk értelmében.

(2) A tagállamok biztosítják, hogy az eljáró hatóság által kiegészítő védelemre jogosultként elismert személyeknek joguk van az (1) bekezdés szerinti hatékony jogorvoslathoz a menekült jogállás tekintetében kérelmüket megalapozatlannak ítéelő határozattal szemben.

[...]

(3) Az (1) bekezdésnek való megfelelés érdekében a tagállamok biztosítják, hogy a hatékony jogorvoslat mind a tények, mind a jogi szempontok teljes körű és *ex nunc* megvizsgálását tartalmazza – ideértve adott esetben a nemzetközi védelem iránti igényeknek a(z) 2011/95/EU irányelv szerinti vizsgálatát is –, legalább az elsőfokú bíróság előtti fellebbezési [helyesen: jogorvoslati] eljárásokban.

(4) A tagállamok meghatározzák a kérelmező által az (1) bekezdés szerinti hatékony jogorvoslathoz fűződő jog gyakorlásához szükséges határidőket és egyéb szabályokat. E határidők nem tehetik lehetetlenné vagy nem nehezíthetik meg túlságosan a joggyakorlást.

A tagállamok a 43. cikk szerint hozott határozatok hivatalból történő felülvizsgálatáról is rendelkezhetnek.

[...]”

B. A nemzeti jog

12. Az előzetes döntéshozatalra utaló határozat szerint az olasz jog a nemzetközi védelmet illetően előírt egy közigazgatási szakaszt – amelynek során egy szakértőkből álló kollégium a kérelmet előterjesztő előzetes meghallgatása révén megvizsgálja a kérelmet –, valamint egy bírósági szakaszt – amelyben a kérelmező, akinek e kérelmét nem fogadták el, megtámadhatja az elutasító közigazgatási határozatot.

13. A 2011. évi 150. sz. törvényerejű rendeletnek⁴ a 2015. évi 142. sz. törvényerejű rendelettel⁵ módosított 19. cikke előírja:

„(1) Azon jogvitákra, amelyek a 2008. január 28-i 25. sz. törvényerejű rendelet 35. cikkében említett határozatok ellen előterjesztett kereseteken alapulnak, a jelen cikkben foglalt ellenkező rendelkezés hiányában a sürgősségi eljárások szabályai irányadók.

[...]

(3) A keresetet elutasítás terhe mellett a határozat kézbesítésétől számított harminc napon belül, vagy külföldi lakóhellyel rendelkező felperes esetén hatvan napon belül kell előterjeszteni; [...].

(4) A keresetnek felfüggesztő hatálya van, kivéve azokat az eseteket, amelyekben:

[...]

b) olyan határozat ellen terjesztik elő, amely elfogadhatatlannak nyilvánítja a nemzetközi védelem elismerése iránti kérelmet;

c) olyan határozat ellen terjesztik elő, amely mint nyilvánvalóan megalapozatlant utasítja el a kérelmet [...];

[...]

(6) A titkár megküldi a keresetet és a meghallgatás időpontjáról szóló rendelkezést az érintett és a belügyminisztérium [...], valamint az ügyészség részére.

[...]

(8) A megtámadott határozatot elfogadó bizottság vizsgálat céljából átadhatja az általa szükségesnek vélt ügyiratokat és dokumentumokat, és a bíróság akár hivatalból is elvégezheti a jogvita megoldásához szükséges vizsgálati cselekményeket.

(9) A kereset előterjesztésétől számított hat hónapon belül a [bíróság] a döntéshozatal időpontjában rendelkezésére álló információk alapján végzéssel határoz a kereset elutasításáról vagy elismeri a felperes menekült jogállását vagy kiegészítő védelmi jogállását”.

[...]”

II. Az alapjogvitára vonatkozó tényállás és eljárás

14. A Maliban született M. Sacko 2015. március 20-án érkezett Olaszországba és menedékjog iránti kérelmet nyújtott be. 2016. március 10-én a Commissione Territoriale per il riconoscimento della protezione internazionale (a nemzetközi védelem elismerésével kapcsolatos ügyekben illetékes területi bizottság, Olaszország, a továbbiakban: területi bizottság) személyesen meghallgatta.

4 Decreto legislativo «Disposizioni complementari al codice di procedura civile in materia di riduzioni e semplificazione dei procedimenti civile di cognizione, ai sensi dell'articolo 54 della legge 18 giugno 2009, n.º 69 (A polgári perrendtartási törvényt a 2009. június 18-i 69. sz. törvény 54. cikke értelmében vett megállapításra irányuló polgári eljárások számának csökkentése és egyszerűsítése terén kiegészítő rendelkezések)», a GURI 2011. szeptember 21-i 220. száma.

5 Decreto legislativo «Attuazione della direttiva 2013/33/UE recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale, nonché della direttiva 2013/32/UE, recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale» (A nemzetközi védelmet kérelmezők befogadására vonatkozó szabályok megállapításáról szóló 2013/33/EU irányelv, valamint a nemzetközi védelem megadására és visszavonására vonatkozó közös eljárásokról szóló 2013/32/EU irányelv átültése), a GURI 2015. szeptember 15-i 214. száma.

15. A területi bizottság 2015. április 5-én közölte S. Moussával, hogy nem ad helyt a nemzetközi védelem iránti kérelmének, következésképpen megtagadta tekintetében a menekült jogállást és a kiegészítő védelmi jogállást. Döntését azzal indokolta, hogy a kérelem pusztán gazdasági indokokon alapszik, a *fumus persecutionis* fennállásának megállapítása nélkül.

16. 2016. május 3-án S. Moussa keresetet terjesztett elő a területi bizottság határozata ellen a kérdést előterjesztő bíróság előtt. Megismételte az eredeti kérelmének tárgyát képező indokokat és absztrakt módon hivatkozott Mali helyzetére anélkül, hogy azt valamilyen módon kötötte volna a saját személyes helyzetéhez.

17. Az alapügyben eljáró bíróság megállapítja, hogy a kereset nyilvánvalóan megalapozatlan. Véleménye szerint és a szavaival élve, „kiderült (és a vizsgálat eredményeként ténylegesen biztossá vált), hogy S. Moussát a nemzetközi védelem iránti kérelem benyújtására a mélyszegénységgel összefüggő helyzete indította. Ugyanakkor pusztán a szegénység nem teszi indokolttá a nemzeti jogban előírt intézkedések végrehajtását, vagyis az úgynevezett humanitárius védelmet [*omissis*]. Végső soron e bíróság úgy ítéli meg, hogy a keresetet vizsgálat nélkül elutasíthatja, azaz nem köteles intézkedni a kérelmező újbóli meghallgatásáról.

18. A kérdést előterjesztő bíróság előadja, hogy ha a kérelmezőt a közigazgatási szakaszban meghallgatták, keresete újabb meghallgatás nélkül elutasítható vagy annak helyt lehet adni. A jogszerűség ezen értelmezését a Suprema Corte di Cassazione (semmitőszék, Olaszország) is jóváhagyta a 2011. évi 150. sz. törvényerejű rendelet legfrissebb változatának 19. cikke alapján.

19. Az előzetes döntéshozatalra utaló határozat szerint a 2011. évi 150. sz. törvényerejű rendelet 19. cikkének (9) bekezdése egy alternatív „új döntéshozatali módszert” vázol fel, vagyis „vizsgálat nélküli döntéshozatalt” tesz lehetővé „a döntéshozatal időpontjában rendelkezésre álló iratok alapján”. Ez azt jelenti, hogy ugyanezen cikk (6) bekezdésében meghatározott eljáráshoz képest vagylagosan a bíróság közvetlenül elutasíthatja a keresetet vagy helyt adhat annak, különösen akkor, ha megítélése szerint a már rögzített tényállás olyan eredményre vezet, amelyen a kérelmező újabb meghallgatása nem változtatna.

20. A kérdést előterjesztő bíróságnak azonban kétségei vannak azzal kapcsolatban, hogy az uniós joggal összeegyeztethető-e az olyan nemzeti szabály, amely lehetővé teszi a kereset előzetes meghallgatás nélküli elutasítását, amely a jelen előzetes döntéshozatal iránti kérelem előterjesztésének oka.

III. Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdés

21. A Bírósághoz 2016. június 22-én érkezett előzetes döntéshozatal iránti kérelem szövege a következő:

„Ügy kell-e értelmezni a 2013/32/EU irányelvet (különösen annak 12., 14., 31. és 46. cikkét), hogy az lehetővé teszi az olasz eljáráshoz (a 2011. évi 150. sz. törvényerejű rendelet 19. cikkének (9) bekezdése) hasonló olyan eljárást, amelynek során a bíróság, amelyhez a menedékkérő – akinek a kérelmét a meghallgatást is magában foglaló teljes körű vizsgálat végén a menedékjog iránti kérelmek megvizsgálásáért felelős közigazgatási hatóság elutasította – fordul, vizsgálat nélkül elutasíthatja a keresetet, anélkül hogy a kérelmezőt újból meg kellene hallgatni, ha a kereset nyilvánvalóan megalapozatlan, és ezért a közigazgatási hatóság általi elutasítás megdönthetetlen?”

IV. A Bíróság előtti eljárás és a felek kérelmei

22. S. Moussa és az olasz kormány mellett a belga, a cseh, a francia, a magyar és a lengyel kormány, valamint a Bizottság terjesztett elő írásbeli észrevételeket. Úgy vélték, hogy szóbeli tárgyalás megtartása mellőzhető.

23. S. Moussa szerint a 2011. évi 150. sz. törvényerejű rendelet 19. cikkének (9) bekezdése nem teszi lehetővé, hogy a keresetet vizsgálat és meghallgatás nélkül elfogadhatatlannak nyilvánítsák, hanem a kérelmező javára csak azt írja elő, hogy a keresetét vizsgálják meg és gyorsan hozzanak határozatot, azonban a hatékony jogorvoslatot jellemző biztosítékok sérelme nélkül. Véleménye szerint a 2013/32 irányelv 46. cikke által biztosított jog nem ad felhatalmazást arra, hogy az eljárás gyorsasága érdekében feláldozzák az érdemi vizsgálatot, és arra sem, hogy az eset körülményeinek értékelésénél lemondjanak a kérelmező meghallgatásáról.

24. Az eljárásban részt vevő tagállamok egyetértenek abban, hogy míg a kérelmező meghallgatása elengedhetetlen a közigazgatási szakaszban, meghatározott körülmények mellett az mellőzhető a bírósági szakaszban.

25. Azonban a tagállamok közötti ezen egyetértés árnyalatbeli eltéréseket tartalmaz.

26. E szerint, az olasz kormány azt állítja, hogy a 2011. évi 150. sz. törvényerejű rendelet 19. cikke olyan eljárást hoz létre, amely, bár a meghallgatás lehetőségének kifejezett előírása nélkül, hatékony jogorvoslatnak minősül, és nem korlátozza, hogy a bíróság megfelelő indokolás mellett a kérelmező meghallgatásáról döntsön, ha azt szükségesnek véli.

27. Az olasz kormány szerint a 2013/32 irányelv és a tisztességes eljáráshoz való joggal kapcsolatos általános uniós elvek sem írják elő a bírósági szakaszban a meghallgatási eljárás elrendelésére vonatkozó általános és egységes kötelezettséget.

28. A belga kormány szerint, függetlenül attól, hogy a kérelem vagy a kereset nyilvánvalóan megalapozatlan-e, vagy nem, a 2013/32 irányelv nem ír elő meghallgatást a bírósági szakaszban. Az irányelv által a közigazgatási szakaszban tartott meghallgatás átírásának biztosításához nyújtott garanciákra tekintettel az európai jogalkotó (logikusan) megállapította, hogy nem célszerű a bírósági szakaszban egy második meghallgatást előírni a kérelmező által hivatkozott ténybeli és jogi elemek alapos vizsgálatának biztosításához.

29. A cseh kormány véleménye szerint a meghallgatáshoz való jogot az eljárás közigazgatási szakaszában kell gyakorolni, anélkül, hogy a 2013/32 irányelv 46. cikkéből és az Európai Unió Alapjogi Chartájának (a továbbiakban: Charta) 47. cikkéből az következne, hogy a hatékony jogorvoslathoz való jog minden esetben megkövetel egy második meghallgatást, főleg, ha a kereset nyilvánvalóan megalapozatlan. Az ettől eltérő értelmezés csak az eljárás mesterséges elhúzását szolgálná.

30. A francia kormány úgy értelmezi, hogy mind a 2013/32 irányelv szerkezetéből, mind az előkészítő munkákból világosan az következik, hogy az érintettnek a bírósági szakaszban történő meghallgatása nem kötelező eljárás, a tagállamok eljárási autonómiájára bízva alkalmazásának lehetőségét. Ezenkívül, teszi hozzá, az egyenértékűségre való hivatkozás nem lenne helytálló egyenértékű belső jogorvoslat megléte hiányában. A tényleges érvényesülés elvét illetően, az irányelv 46. cikkének (3) bekezdése szerinti garanciákat minden esetben tiszteletben kell tartani; a kereset elfogadhatatlanságának előzetes meghallgatás nélkül történő megállapítása esetén, amely intézkedés az említett garanciák tiszteletben tartásának mellőzhető feltétele.

31. A magyar kormány a Bíróság 2008/115/EK irányelvvel kapcsolatos ítélkezési gyakorlatát említi.⁶ Arra hivatkozik, hogy a bírósági szakaszban nem kötelező a meghallgatás, és az alapjogvitához hasonló helyzetekben ettől el lehet tekinteni. Mindenesetre az olasz szabályozás összeegyeztethető az uniós szabályozással, amennyiben nem zárja ki annak lehetőségét, hogy a bíróság meghallgassa a kérelmezőt, ha azt szükségesnek tartja.

32. A lengyel kormány arra hivatkozik, hogy a bírósági szakaszban a meghallgatás lehetősége nyitva áll a tagállamok számára, amelyek kötelesek tiszteletben tartani az egyenértékűség és tényleges érvényesülés elvét, valamint a hatékony jogorvoslathoz való jogot. Ezen elveket a lengyel kormány szerint alapvetően nem sérti a kereset előzetes meghallgatás nélküli esetleges elutasítása, feltéve hogy a közigazgatási szakaszban meghallgatták a kérelmezőt. Mindez egyébként a 2013/32 irányelv által kitűzött gyorsaság célja érdekében történik.

33. A Bizottság szerint egyetlen uniós szabály sem határozza meg azokat a feltételeket, amelyek mellett a meghallgatáshoz való jogot biztosítani kell egy eljárásban. A belső jognak kell azokat megállapítania, biztosítva a tényleges érvényesülés és az egyenértékűség elvét. Arra hivatkozik, hogy annak meghatározásához, hogy a bírósági szakaszban kötelező-e a meghallgatás, a menekültügyi eljárás összes jellemzőjét, és azon körülményeket is figyelembe kell venni, amelyek igazolhatják ezen intézkedés mellőzését.

34. A Bizottság azt állítja, hogy az Emberi Jogok Európai Bírósága (EJEB) szerint a meghallgatáshoz való jog olyan általános elv, amely kizárólag rendkívüli körülmények esetén mellőzhető. Az a tény, hogy a közigazgatási hatóság a kérelmet nyilvánvalóan megalapozatlanként elutasította, nem minősül ilyen körülménynek. Az eljárás lassúsága és a meghallgatásból eredő további finanszírozási költségek sem azok.

35. Végeredményben, a meghallgatást kell a Bizottság szerint fő szabálynak tekinteni, bár nem feltétlenül érvényesülő szabálynak. Kivételesen, ha a menedékjog iránti kérelem alapjaként csak gazdasági indokokra hivatkoznak, a tényállás egyszerű, és a tényeket nem vitatják, illetve ha a közigazgatási szakaszban az előírt garanciákat betartották, az e szabály alóli kivétel megfelel a 2013/32 irányelv (20) preambulumbekzdésében jelzett gyorsasági célnak.

V. Elemzés

36. A Tribunale di Milano (milánói bíróság, Olaszország) által felvetett kérdés első ránézésre meglehetősen pontos: annak meghatározásáról van szó, hogy eleget tesz-e a 2013/32 irányelvnek az olyan nemzeti szabályozás, amely lehetővé teszi a nemzetközi védelem iránti kérelmeket elutasító közigazgatási határozat ellen előterjesztett keresetek vizsgálat nélküli elutasítását.

37. Az indokolás kifejtése során azonban a kérdés bonyolultabbá válik. A helyzet ugyanis az, hogy nem tűnik úgy, hogy a kétségek általában véve a „tárgyaláshoz való jogra”, vagy ha jobban tetszik, a „meghallgatáshoz való jogra” vonatkoznának, hanem e jog gyakorlásának egyik módjára vagy különös változatára, amelyet a „kikérdezéshez való jog” vagy a „személyes meghallgatáshoz való jog” alkot.⁷

⁶ A harmadik országok illegálisan tartózkodó állampolgárainak visszatérésével kapcsolatban a tagállamokban használt közös normákról és eljárásokról szóló, 2008. december 16-i 2008/115/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 2008. L 348., 98. o.).

⁷ E kifejezések szemantikai és (fordítási) csapdáira hivatkozott Mengozzi főtanácsnok M.-ügyre vonatkozó indítványának (C-560/14, EU:C:2016:320), 6. lábjegyzetében: „A Bíróság ítélkezési gyakorlatának olasz nyelvi változatában néha a »diritto al contraddittorio« kifejezést (lásd például: 2012. november 22-i M. ítélet [C-277/11, EU:C:2012:744, 82., 85. vagy 87. pont]), néha a »diritto di essere sentito« kifejezést (lásd például: 2013. szeptember 10-i G. és R. ítélet [C-383/13 PPU, EU:C:2013:533, 27., 28. vagy 32. pont] vagy 2016. március 17-i Bensada Benallal ítélet [C-161/15, EU:C:2016:175, 21. vagy 35. pont]), néha pedig még a »diritto di essere ascoltato« kifejezést használják (lásd például: 2014. december 11-i Boudjlida ítélet [C-249/13, EU:C:2014:2431, 1., 28. vagy 30. pont]; ez utóbbi kifejezés megfelel az Európai Unió Alapjogi Chartája (a továbbiakban: Charta) 41. cikke (2) bekezdésének a) pontjában használt kifejezésnek, és szó szerint megfelel a francia, angol, német és spanyol nyelvi változatban használt, fent említett kifejezéseknek). A szóban forgó jog, amely az »audi alteram partem« vagy az »audiatur et altera pars« latin mondásokra vezethető vissza, az általánosabb védelemhez való jog eljárásjogi kifejeződése [...]».

38. A kérdést előterjesztő bíróság kérdése arra szorítkozik, hogy esetleg szükséges-e a menedékkérő ismételt *személyes* meghallgatása a kérelme közigazgatási elutasítását megtámadó kereset alapján indult bírósági eljárás keretében.

39. Ahogy azt a továbbiakban kifejtem, a „személyes meghallgatáshoz való jog” a „tárgyaláshoz való jog” egyik fajtájaként a menekültügyi eljárás közigazgatási szakaszának területéhez tartozik. A bírósági szakaszban azonban azon jog irányadó, amely szerint az érintett a bíróság előtt jogosult kifejezni (és e tekintetben meghallgatásra jogosult) a kérelmének védelmében előadott érveket, amely jog nem tekinthető egyenértékűnek a *személyes* meghallgatáshoz való joggal.

40. A kérdést előterjesztő bíróság és az írásbeli észrevételeket benyújtó kormányok szerint is kétségtelen, hogy a kérelmező személyes meghallgatása elengedhetetlen a közigazgatási szakaszban.

41. A 2013/32 irányelv 14. cikkének (1) bekezdése ugyanis világosan rendelkezik arról, hogy a közigazgatási szakaszban „a kérelmező számára lehetővé kell tenni, hogy nemzetközi védelem iránti kérelmét személyes meghallgatás során terjessze elő”.⁸ Ez így történt S. Moussa esetében is, akít a területi bizottság személyesen hallgatott meg.

42. A 2013/32 irányelv 46. cikke azonban, amely a kérelem elutasítása elleni jogorvoslati eljárásokra irányul, nem tartalmaz ilyen meghallgatást. A szóban forgó rendelkezés biztosítja a „bíróság előtti hatékony jogorvoslathoz való jogot” (az (1) és (2) bekezdés), amely „mind a tények, mind a jogi szempontok teljes körű és *ex nunc* megvizsgálását tartalmazza” (a (3) bekezdés). Ezenkívül előírja az olyan észszerű határidőn belül történő elbírálást, amely nem teheti lehetetlenné vagy nehezítheti meg túlságosan a joggyakorlást (a (4) bekezdés) és a jogorvoslatnak, főszabály szerint, felfüggesztő hatálya van (az (5) bekezdés). Nem tartalmaz viszont olyan rendelkezést, amely szerint a szóban forgó bírósági eljárásoknak a kérelmező személyes meghallgatását is magában kell foglalnia.

43. Ezenkívül a 2013/32 irányelv 46. cikkének (4) bekezdése nem csak az (1) bekezdésben szereplő határozatok megtámadására irányadó „észszerű határidők” megállapítását bízta a tagállamokra, hanem a kérelmező által a hatékony jogorvoslathoz fűződő jog gyakorlásához szükséges „egyéb szabályok” kialakítására vonatkozó felhatalmazást is ad.

44. Ilyen körülmények között a menedékjog iránti kérelmeket elutasító közigazgatási határozatok elleni keresetekre vonatkozó eljárások a tagállamok eljárási autonómiájának keretébe tartoznak.⁹ A megfelelőnek tartott eljárási szabályok kialakításának szabadsága azonban nem abszolút jellegű, mivel egy taxatív eredménykötelemtől függ: a nemzeti eljárásnak mindenképpen biztosítania kell olyan eszközt, amely a Charta 47. cikke szerinti jogorvoslatot hatékonyan képes biztosítani.

⁸ A 2013/32 irányelv 34. cikkének (1) bekezdése azon kötelezettséget is előírja világosan, amely szerint „személyes meghallgatást végeznek a kérelem elfogadhatóságának elbírálása céljából”, ha az eljáró hatóság ugyanezen irányelv 33. cikkében előírt valamelyik indokkal elfogadhatatlannak kívánja nyilvánítni.

⁹ Ahogy arra a Bíróság a 2016. március 17-i Bensada Benallal ítéletben emlékeztet (C-161/15, EU:C:2016:175), 24. pont, „az adott területre vonatkozó uniós szabályozás hiányában az ilyen szabályok meghozatala az eljárási autonómia elve alapján az egyes tagállamok belső jogrendjébe tartozik, azzal a feltétellel azonban, hogy e szabályok nem lehetnek kedvezőtlenebbek a hasonló jellegű belső jogi helyzetekre vonatkozóknál (az egyenértékűség elve), és nem tehetik gyakorlatilag lehetetlenné vagy rendkívül nehezzé az uniós jog által biztosított jogok gyakorlását (a tényleges érvényesülés elve) (2016. január 21-i Eturas és társai ítélet, C-74/14, EU:C:2016:42, 32. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

45. Ahogy az a 2013/32 irányelv (60) preambulumbekzdésében szerepel, az irányelv „tisztelben tartja az alapvető jogokat, és szem előtt tartja a Charta által elismert elveket”, és védeni kívánja különösen „az emberi méltóság teljes mértékű tisztelben tartását, és elő kívánja mozdítani”, többek között, a Charta 47. cikkének alkalmazását, és azt „ennek megfelelően kell végrehajtani”.¹⁰

46. A Bíróság kimondta, hogy „a meghallgatáshoz való jog szerves részét képezi a védelemhez való jog tisztelben tartásának”,¹¹ és mindenki számára biztosítja azt a lehetőséget, hogy hasznos és hatékony módon ismertethesse álláspontját a közigazgatási eljárásban, és minden olyan határozat elfogadása előtt, amely az érdekeit hátrányosan érintheti.¹²

47. E joggyakorlat a magánszemélyek és a közigazgatási hatóságok közötti viszonyok terén, meglehetősen különös módon, a nemzetközi védelem elismerésére irányuló közigazgatási eljárásokban jelent meg.¹³ A bírósági eljárás területére történő átültetése a hatékony jogorvoslathoz való jog alkotórészét képezi, amelynek a 2013/32 irányelv 46. cikke által biztosított hatékony jogorvoslathoz való jog az egyik példája.

48. Annak érdekében, hogy a bíróság előtt a jogorvoslati jog hatékonyan legyen minősíthető, „biztosítani kell, hogy a nemzeti bíróság megvizsgálhassa azon indokok megalapozottságát, amelyek az illetékes közigazgatási hatóságot annak megállapítására vezették, hogy a nemzetközi védelem iránti kérelem megalapozatlan vagy visszaélésszerű, anélkül hogy ezen indokok a jogszerűség megdönthetetlen vélelmét élveznék.”¹⁴

49. Ezen előzmények alapján a meghallgatáshoz való jog az eljárás közigazgatási szakaszában azon jogosultsággal jár, hogy személyesen lehet a hatósághoz fordulni a saját jogok és érdekek védelmében, azt megelőzően, hogy a hatóság a nemzetközi védelem iránti kérelemről határozatot hozna.¹⁵ A határozat meghozatalát követően lép életbe a hatékony jogorvoslathoz való jog, ha az elbíráló hatóság elutasítja a kérelmező kérelmét.

50. A mi szempontunkból éppen ez a releváns helyzet: annak pontosításáról van szó, hogy milyen útra kell terelni az azon keresetindítás megkönnyítésére irányuló eljárást, amely végeredményben tisztázza, hogy jogszerű-e a nemzetközi védelmet megtagadó közigazgatási határozat.

10 A menekültstátusz megadására és visszavonására vonatkozó tagállami eljárások minimumszabályairól szóló, 2005. december 1-jei 2005/85/EK tanácsi irányelv (HL 2005. L 326., 13. o.) 39. cikkéről, amely a 2013/32 irányelv 46. cikkének közvetlen szabályozási előzménye, a Bíróság a 2015. december 17-i Tall ítélet (C-239/14, EU:C:2015:824) 51. pontjában kimondta, hogy „az említett irányelv 39. cikkében előírt jogorvoslat jellemzőit a Charta 47. cikkével összhangban kell meghatározni, amely a hatékony bírói jogvédelem elvének megerősítését képezi, és amelynek értelmében mindenkinek, akinek az Unió joga által biztosított jogait és szabadságait megsértették, az e cikkben megállapított feltételek mellett joga van a bíróság előtti hatékony jogorvoslathoz”. E tekintetben lásd többek között: 2014. december 18-i Abdida ítélet (C-562/13, EU:C:2014:2453), 45. pont.

11 2017. február 9-i M. ítélet (C-560/14, EU:C:2017:101), 25. pont, hivatkozással a 2014. november 5-i Mukarubega ítéletre (C-166/13, EU:C:2014:2336), 49. és 50. pont, illetve a 2014. december 11-i Boudjlida ítélet (C-249/13, EU:C:2014:2431), 39. és 40. pont.

12 Mukarubega-ítélet (C-166/13, EU:C:2014:2336), 46. pont. Így elérhető, hogy amint azt Bot főtanácsnok az M. ügyre vonatkozó indítványában kiemelte (C-277/11, EU:C:2012:253) 81. pont, „az érintett hatóság valamennyi releváns tény megfigyelésére figyelembe tudjon venni.”

13 Mengozzi főtanácsnok ezt hangsúlyozta az M. ügyre vonatkozó indítványának (C-560/14, EU:C:2016:320) 48. pontjában, a kiegészítő védelmi jogállást illetően: „a kiegészítő védelmi jogállás elismeréséhez szükséges feltételek fennállásának ellenőrzésére irányuló eljárás különös jellege és célkitűzései fényében az e jogállással biztosított jogokhoz való hozzáférés ténylegessége azt feltételezi, hogy az érintett olyan helyzetben legyen, hogy ezen eljárásban különösen hatékonyan gyakorolhassa a meghallgatáshoz való jogot. A kérelmező ugyanis csak abban az esetben rendelkezik a 2004/83 irányelv szerinti jogállással biztosított jogokhoz való tényleges hozzáféréssel, ha tényleges lehetősége van arra, hogy hasznosan és hatékonyan előadhassa saját személyes történetét, valamint annak a hátterét azzal, hogy kimerítően és megfelelő módon ismerteti a hatáskörrel rendelkező hatóság előtt a kérelmét alátámasztó valamennyi tény és körülményt.” Kiemelés az eredeti szöveg szerint.

14 2011. július 28-i Samba Diouf ítélet (C-69/10, EU:C:2011:524), 61. pont.

15 Az eljárás közigazgatási szakaszában szóban forgó érdekek által érintett szerv szempontjából ez megmagyarázza, hogy az európai jogalkotó a személyes meghallgatást tartalmazó modellt választotta. Ismét Mengozzi főtanácsnok szavait idézve az M. ügyre vonatkozó indítványából (C-560/14, EU:C:2016:320), 58. pont, „a személyes meghallgatás a meghallgatáshoz való jog legteljesebb kifejeződésének minősül. A kérelmező számára ez a meghallgatás az egyedüli lehetőség arra, hogy személyesen kifejthesse saját személyes történetét, valamint hogy a személyes helyzetének figyelembevételére legalkalmasabb személyvel elbeszélgethessen.”

51. Ilyen körülmények között a 2013/32 irányelv 46. cikke által előírt jogorvoslat tényleges érvényesülése akkor biztosított, ha a felperesek (általában a jogi képviselőjük vagy egyéb tanácsadóik útján) a bíróság előtt kifejthetik a megtámadott határozat jogszerűsége ellen szóló okokat, és ha a bíróság meg tudja állapítani az említett határozat megalapozottságát.

52. Az első feltétel tehát az, hogy a nemzetközi védelmet kérelmező (vagy adott esetben az a személy, aki a részére jogi segítséget nyújt vagy részére jogi tanácsot ad, illetve őt az ügyben képviseli) a védelme gyakorlása során a tisztességes eljárást alkotó valamennyi eljárásjogi garanciát alkalmazhatja. Amennyiben ez így van, úgy tekinthető, hogy a bíróság meghallgatta a kérelmezőt, hiszen lehetővé tette számára, hogy a kérelme védelme érdekében általa megfelelőnek tartott érveket előadja – nem szükségképpen szóban, mivel az eljárási szabályok úgy is rendelkezhetnek, hogy csak írásbeli szakaszra kerül sor.

53. A bíróság által történő meghallgatáshoz való jog azonban nem tartalmazza a feltételezett „kikérdezéshez való jogot” a bírósági eljárás keretében. Magában foglalja, ismétlem, azt a jogot, hogy a bíróság előtt ismertethetőek a közigazgatási határozatot az érintett jogainak és érdekeinek sérelme miatt megtámadó kérelmet megalapozó okok, a közigazgatási cselekményt felülvizsgáló bíróság általi személyes meghallgatáshoz való jogra azonban nem terjed ki.

54. E megállapítást azonban azonnal árnyalni kell. Ugyanis nem úgy kell érteni, hogy az akadályozza bizonyos olyan eljárási intézkedéseknek¹⁶ akár a fél kérelmére, akár hivatalból történő meghozatalát, amelyeket a bíróság fogadhat el, ha szükségesnek tartja azokat a hatékonyabb igazságszolgáltatás érdekében. Ezek közé tartozik a kérelmező meghallgatása a bírósági eljárás folyamán.

55. E meghallgatás természetesen alkalmas lehet a 2013/32 irányelv 46. cikke szerinti előírás teljesítésére, azaz arra, hogy e rendelkezés (3) bekezdése alapján megvalósuljon „mind a tények, mind a jogi szempontok teljes körű és *ex nunc* vizsgálata”.

56. Ha a 2013/32 irányelv 46. cikke, ugyanezen irányelv 14. cikkének a közigazgatási szakasszal kapcsolatos rendelkezéseitől eltérően, nem rendelkezik kifejezetten a bírósági eljárás során a személyes meghallgatásról, az ezen irányelvet átültető nemzeti törvény nem köteles bevezetni ezt az intézkedést az eljárási szabályaiba.

57. A 46. cikket egyébként a 2013/32 irányelv által szabályozott nemzetközi védelem iránti kérelmek vizsgálati mechanizmusával összefüggésben kell értelmezni, azaz figyelembe kell venni a bírósági jogorvoslat és azt megelőző közigazgatási szakasz között fennálló szoros kapcsolatot, amely szakaszban elengedhetetlen a menedékjog iránti kérelmet benyújtó személy meghallgatása.

58. Ha közigazgatási szakaszt megfelelő módon folytatták le, hitelt érdemlően igazolni lehet a kérelmező meghallgatását,¹⁷ aki magyarázatokat adhatott, pontosításokat és javításokat tehetett a jegyzőkönyvet illetően.¹⁸ Mivel a meghallgatásról készült jegyzőkönyvet vagy átiratot a bíróság rendelkezésére bocsátandó iratanyaghoz csatolni kell, annak tartalma lényeges elemét képezi a 2013/32

16 Emlékeztetek arra, hogy a 2011. évi 150. sz. törvényerejű rendelet aktualizált változata 19. cikkének (8) bekezdése, amelyet a jelen indítvány 13. pontja idéz, lehetővé teszi a nemzeti bíróság számára, hogy „akár hivatalból is elvégezze a jogvita megoldásához szükséges vizsgálati cselekményeket”.

17 A 2013/32 irányelv 17. cikkének (1) bekezdése szerint „[a] tagállamok biztosítják, hogy minden személyes meghallgatásról vagy alapos, tényszerű, minden lényeges elemre kiterjedő jegyzőkönyv, vagy átirat készüljön”. Ugyanazon cikk (2) bekezdése biztosítja azon lehetőséget, hogy a tagállamok előírják „a személyes meghallgatás hang- vagy audiovizuális felvételét”, amely esetben „biztosítják, hogy a készített felvétel vagy annak átirata rendelkezésre álljon a kérelmező iratanyagához kapcsolódóan”.

18 A 2013/32 irányelv 17. cikkének (3) bekezdése biztosítja a kérelmező számára „a személyes meghallgatás végén vagy az eljáró hatóság határozatának meghozatala előtt meghatározott határidőn belül szóban és/vagy írásban észrevételeket tehesen és/vagy magyarázattal szolgálhasson a jegyzőkönyvben vagy az átiratban szereplő félrefordítások vagy félreértések tekintetében”. E célból – folytatja e bekezdés – a tagállamok „biztosítják, hogy a kérelmezőt – szükség esetén tolmács segítségével – teljes mértékben tájékoztassák a jegyzőkönyv tartalmáról vagy az átirat lényegi elemeiről. A tagállamok ezt követően a kérelmező megerősítését kéri a tekintetben, hogy a jegyzőkönyv tartalma, illetve az átirat hűen visszaadja a meghallgatáson elhangzottakat.”

irányelv 46. cikkének (3) bekezdése által hivatkozott, „mind a tények, mind a jogi szempontok teljes körű és *ex nunc* vizsgálatát” végző személy által történő értékelésnek. Ez utóbbi rendelkezés, a tagállamok eljárási autonómiájával összhangban, az említetteken túlmenően nem kívánja korlátozni a bíróság eljárását, amelynek végül is a lelkiismeretes értékelésére bízva annak eldöntésének kényes feladatát, hogy az elutasító közigazgatási határozat jogszerű-e.

59. Összefoglalva, a kérelmezőnek a bíróság által történő meghallgatása a bíróság számára kötelező „teljes körű vizsgálat” összefüggő szükséglettől függ, a menedékkérő jogainak és érdekeinek hatékony bírósági védelme érdekében. A 2013/32 irányelv nem kívánta előírni a meghallgatási kötelezettséget, de nem is zárta ki annak lehetőségét, hogy a gyakorlatban azt elrendeljék, ha az eljáró bíróság azt az ítélethozatalhoz nélkülözhetetlennek tartja.

60. Az előbbieken kifejtettek valamennyi olyan bírósági eljárásra alkalmazhatók, amelyek során a nemzetközi védelem iránti kérelemre vonatkozó közigazgatási elutasító határozat jogszerűségét vizsgálják felül. Van azonban néhány olyan határeset, amelyekben a kereset elfogadhatóságának hiánya olyannyira egyértelmű és nyilvánvaló, hogy a 2013/32 irányelv 46. cikkének (3) bekezdése szerinti „teljes körű vizsgálat” kimerül a bírósághoz (azaz már az eljárás keretében) benyújtott írásbeli beadványok vagy a közigazgatási iratanyagban szereplő tárgyszerű adatok egyszerű figyelembevételében.

61. A kereset nyilvánvaló elfogadhatatlanságának, vagy a felperesi kérelem megalapozottságának szintén egyértelmű hiánya esetén, a bírósági eljárás előtti szakaszban elvégzetten felüli (második) személyes meghallgatás megkövetelése nemcsak helytelen, de aránytalan is lenne.

62. Adódhatnak ugyanis teljes mértékben sikertelen bírósági keresetek,¹⁹ amelyek során a meghallgatás teljesen értelmetlen és hasztalan. Nem látom okát annak, hogy e tekintetben a bírósági felülvizsgálat iránti keresetek miért lennének kizárva az elfogadhatatlanságra vonatkozó esetleges döntésből, ha nyilvánvalóan megalapozatlanok, vagy a minimális eljárási feltételeket sem teljesítik. Ilyen körülmények között pedig,²⁰ ismétlem, jogszerű, hogy a bíróság úgy hozzon döntést, hogy az eljárás során ne kelljen vizsgálati intézkedéseket alkalmaznia.

63. Márpedig ezenkívül, ha a kereset esetleges eredménytelensége a kérelem érdemi részével kapcsolatos vitathatóbb megállapításoktól függ, a kereset elfogadhatatlannak minősítését (vagy annak elutasítását) mindenképpen meg kell előznie annak érdemi vizsgálata, ahhoz, hogy az a 2013/32 irányelv 46. cikkének (3) bekezdése értelmében véve „teljes körű” lehessen, az elbíráláshoz elegendő adattal kell rendelkezni. Többek között, szükség esetén, a kérelmező személyes kikérdezése alkalmas lehet a bíróság döntéshozatali szempontjának kialakítására.

64. A kereset elfogadhatatlannak vagy megalapozatlannak minősítése mindig a jogorvoslati kérelem ténybeli és jogi körülményeinek elemzése alapján végzett elbírálás eredménye. Kétségtelen, hogy ez az eredmény a kereset eredménytelenségét meghatározó ok jellegétől függ. Ezen ok vagy okok értékelése során a megfelelő adatok pedig adott esetben közvetlenül megtalálhatók magában a keresetben, illetve az előzetes közigazgatási eljárás iratanyagaiban, míg más esetekben csak bizonyításfelvétel útján szerezhető meg.

19 Gondoljanak például a vitathatatlanul határidőn túl benyújtott vagy a kötelező minimum eljárásjogi alakságokkal nem rendelkező keresetekre, amelyek a *limine* elfogadhatatlanok. Érdemi okok alapján is elutasítható az ilyen fajta kereset, az eljárás szokásos lépéseinek szükséges kimerítés nélkül, ha a felperes kérelme például – egyéb eseteken kívül – a nemzetközi védelemre való jogosultságra vonatkozó követelményektől teljesen távol eső érveléseken alapszik.

20 A Bíróság átvette az EJEB ítélkezési gyakorlatát, abban az értelemben, hogy mellőzhető a szóbeli szakasz, „ha az ügy nem vet fel olyan ténybeli és jogi kérdéseket, amelyek az iratok és a felek írásbeli észrevételei alapján nem lehet helytállóan eldönteni”. Lásd többek között: a 2015. június 4-i *Andechser Molkerei Scheitz kontra Bizottság* ítélet (C-682/13 P, nem tették közzé, EU:C:2015:356), 46. pont, az EJEB 2012. november 12-i *Döry kontra Svédország* ítéletére való hivatkozással (ECLI:CE:ECHR:2002:1112JUD002839495), 37. §.

65. 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.

66. Véleményem szerint, az általam hivatkozott körülmények között, a kérelmező meghallgatása, amelyről a bíróság a szabad belátása szerint dönt, olyan szakasznak minősül, amelyet a 2013/32 irányelv (20) preambulumbekzdése által hivatkozott gyorsasági okok miatt nem lehet mellőzni.

67. A gazdasági jellegű indokok (a kérdést előterjesztő bíróság által jelzethez hasonló) ²¹ ugyanilyen esetben nem akadályozhatják a meghallgatás lefolytatását az eljárás során. Bár a 2013/32 irányelv (20) preambulumbekzdése elfogadja, hogy a tagállamok felgyorsítják a vizsgálati eljárást, nem hatalmaz fel a felperes hatékony jogorvoslatához való jog biztosításához elkerülhetetlen intézkedések mellőzésére. E preambulumbekzdés valójában csak annak lehetőségére vonatkozik, hogy „az eljárás egyes lépéseire rövidebb [...] határidőket határozzanak meg”, minden esetben kivételt képezve, a kérelem teljes körű vizsgálatának szükséges elvégzésével, és az ugyanezen irányelvben megállapított alapelvek és alapvető garanciák biztosításával.

68. A 2013/32 irányelv 46. cikkét úgy kell tehát értelmezni, hogy a meghallgatás előírása nélkül a nemzeti jogalkotó nem akadályozhatja meg, hogy a bíróság meghatározza a gyakorlatát, ha azt a menedékjog iránti kérelem ténybeli és jogbeli körülményeinek teljes körű vizsgálata érdekében elengedhetetlennek véli azt követően, hogy a közigazgatási szakaszban tartott meghallgatáson gyűjtött információt nem tekintette elegendőnek. A tagállamok eljárási szabályainak biztosítaniuk kell a bíróság számára a személyes meghallgatás lehetőségét abban az esetben, ha az elengedhetetlennek tekinti azt.

69. Visszatérve az előzetes döntéshozatalra utalás tárgyát képező ügyre, az alapügyben eljáró bíróság nem vonja ezt kétségbe – a korábbiakkal ellentétben – az S. Moussa által előterjesztett kereset nyilvánvalóan megalapozatlan jellegével kapcsolatban, akinek kérelme egyértelműen nem felel meg a nemzetközi védelmet igazoló okoknak. Ha ez így van, akkor nyitva áll a vizsgálat nélküli elutasítás lehetősége, a kérelmező (jelenleg felperes) újbóli meghallgatása nélkül. Logikusan az ilyen döntés annyiban lesz érvényes, ha az eset összes körülményére vonatkozó teljes körű vizsgálat eredménye, amelyek között figyelembe kell venni S. Moussa „álláspontjának megfelelő és hatékony kifejezését”, amelyet az eljárás közigazgatási szakaszában történt személyes meghallgatáson hangsúlyozott.

70. A belső jogszabály értelmezése (2011. évi 150. sz. törvényerejű rendelet 19. cikkének (9) bekezdése) alapján, ahogy az a kérdést előterjesztő bíróság kifejti, nem tűnik úgy, hogy az ellehetetlenítené a meghallgatást az eljárás bírósági szakaszában, attól az időponttól kezdve, amelyben a rendelkezés felhatalmazza a bíróságot az általa szükségesnek tartott vizsgálati intézkedések meghozatalára. Nem indokolt tehát úgy tekinteni, hogy nincs összhangban a 2013/32 irányelvben foglalt jogorvoslati rendszerrel.

71. Márpedig nem a Bíróság feladata az e területre vonatkozó olasz szabályozás értelmezését – az egyik vagy a másik javára – eldönteni. Konkrétan nem foglalhat állást az előzetes döntéshozatalra utaló határozatból kikövetkeztethető jogvitában, amely a Suprema Corte di Cassazione (semmitőszék Olaszország) és az alapügyben eljáró bíróság által e tekintetben képviselt álláspont okán merült fel, annál is inkább, mivel, ahogy az olasz kormány javasolja, ²² nem zárható ki egy alternatív és a 2013/32 irányelv tekintetében az általam javasolttal összeegyeztethető értelmezés. Mindenképpen a kérdést előterjesztő bíróság feladata e kérdés eldöntése.

21 Az előzetes döntéshozatalra utaló határozat eredeti olasz változata szerinti 4. o., 2. pont.

22 Az olasz kormány írásbeli észrevételeinek 24. és 25. pontja.

VI. Véggövetkeztetések

72. A fent kifejtettek alapján azt javaslom, hogy a Bíróság a Tribunale di Milano (milánói bíróság, Olaszország) számára a következő választ adja:

„A nemzetközi védelem megadására és visszavonására vonatkozó közös eljárásokról szóló, 2013. június 26-i 2013/32/EU európai parlamenti és tanácsi irányelvet, különösen 12., 14., 31. és 46. cikkét úgy kell értelmezni, hogy az lehetővé teszi a hatáskörrel rendelkező bíróság számára a vizsgálat nélküli döntéshozatalt, a felperes személyes meghallgatásának szükségessége nélkül, a nemzetközi védelem iránti kérelmek elutasítása ellen előterjesztett keresetek tekintetében, ha:

- a) a kereset nyilvánvalóan megalapozatlan, ezért nem lehet sikeres; és
- b) az ítéletet a kérelmező helyzetének ténybeli és jogi körülményei teljes körű vizsgálatának elvégzését követően hozzák meg, a közigazgatási szakaszban tartott személyes meghallgatás során nyújtott információt is beleértve, amely a bíróság megítélése szerint elegendő a kereset elbírálásához.”